

A Política Pesqueira do Brasil

VOLUME I

Uma avaliação da Lei da Pesca à luz
da Constituição Federal e das políticas
públicas ambientais nacionais

A Política Pesqueira do Brasil

VOLUME I

Uma avaliação da Lei da Pesca à luz
da Constituição Federal e das políticas
públicas ambientais nacionais

Diretor-Geral

Ademilson Zamboni

Analista de Operações

Juliana Silva

Diretor Científico

Martin Dias

Assistente Executiva

Edna Santana

Diretora de Comunicação

Camilla Valadares

Gerente de Comunicação

Patrícia Bonilha

**Diretor Administrativo
e Financeiro**

José Machado

Analista de Comunicação

Beatriz Ribeiro

Gerente de Campanhas

Lara Iwanicki

FICHA TÉCNICA

Cientista Marinha Sênior

Letícia Canton

Autores

Kamyla Borges Cunha

Paulo Ricardo Pezzuto

Analistas de Campanhas

Iran Magno

Miriam Bozzetto

Ademilson Zamboni

Letícia Canton

Martin Dias

**Analista Administrativo
e Financeiro**

Lúcia Silva

**Projeto Gráfico
e Diagramação:**

DUO Design

Foto da capa

Oceana/Christian Braga

SIG Quadra 01,
Centro Empresarial Parque Brasília,
Sala 251 - 70610-410 - Brasília/DF
Telefone: +55 (61) 3247-1800
brazil@oceana.org

www.brasil.oceana.org

Instagram @oceanabrasil

Facebook /oceanabrasil

Youtube @oceanabrasil

Twitter @oceanabrasil

Doi: 10.5281/zenodo.7054298

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

A Política pesqueira do Brasil [livro eletrônico] :
volume I : uma avaliação da Lei da Pesca à
luz da Constituição Federal e das políticas
públicas ambientais nacionais / Kamyla Borges
Cunha...[et al.]. -- 1. ed. -- Brasília, DF :
Oceana Brasil, 2022.
PDF

Outros autores: Paulo Ricardo Pezzuto, Ademilson
Zamboni, Letícia Canton, Martin Dias.
Bibliografia.
ISBN 978-65-994543-5-6

1. Pesca - Aspectos econômicos - Brasil 2. Pesca -
Aspectos sociais 3. Pesca - Administração 4. Pesca -
Legislação - Brasil 5. Política pesqueira I. Cunha,
Kamyla Borges. II. Pezzuto, Paulo Ricardo.
III. Zamboni, Ademilson. IV. Canton, Letícia.
V. Dias, Martin.

22-126192 CDD-639.20981

Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil : Política pesqueira 639.20981

Eliete Marques da Silva - Bibliotecária - CRB-8/9380

Sumário

09

Introdução

15

O marco legal da pesca no Brasil

- 15 2.1 Tratamento constitucional dado à pesca
- 16 2.2 Análise da Lei da Pesca
 - 19 2.2.1 Escopo
 - 19 2.2.2 Objetivos
 - 20 2.2.3 Definições
 - 21 2.2.4 Princípios
 - 24 2.2.5 Diretrizes
 - 24 2.2.6 Estrutura institucional da gestão pesqueira
 - 24 2.2.6.1 Competências constitucionais
 - 26 2.2.6.2 Atribuições relativas à gestão de pesca
 - 26 2.2.7 Instrumentos de gestão
 - 26 2.2.7.1 Plano de Gestão Pesqueira
 - 26 2.2.7.2 Gestão territorial
 - 28 2.2.7.3 Medidas de controle
 - 29 2.2.7.4 Medidas de ordenamento
 - 31 2.2.8 Instrumentos de monitoramento e fiscalização
 - 32 2.2.9 Instrumentos de informação
 - 32 2.2.10 Instrumentos de participação
 - 34 2.2.11 Penalidades

37

A Lei da Pesca e sua integração a outros
marcos legais específicos

- 38 3.1 Política Nacional para os Recursos do Mar
- 40 3.2 Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro
- 41 3.3 Sistema Nacional de Unidades de Conservação
- 44 3.4 Política Nacional de Recursos Hídricos
- 47 3.5 Política Nacional da Biodiversidade
- 51 3.6 Código de Caça
- 52 3.7 Lei de Crimes Ambientais
- 56 3.8 Integração da Lei da Pesca com as demais políticas públicas

63

Análise geral

- 63 4.1 A Lei da Pesca como política da pesca sustentável no Brasil
- 65 4.2 A Lei da Pesca e os demais marcos jurídicos
- 70 4.3 Recomendações para o aprimoramento da Lei da Pesca

73

Literatura citada

Abreviações

ANA	Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico
CAOL	Certificado de Acreditação de Origem Legal
CDB	Convenção sobre Diversidade Biológica
CIRM	Comissão Interministerial para os Recursos do Mar
CONAPE	Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca
CPG	Comitê Permanente de Gestão da Pesca e do Uso Sustentável dos Recursos Pesqueiros
CTGP	Comissão Técnica da Gestão Compartilhada dos Recursos Pesqueiros
DOP	Sistema Nacional de Controle da Origem de Pescado
ESTATPESCA	Sistema de Estatística de Pesca
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ICCAT	Comissão Internacional para a Conservação do Atum Atlântico
IN	Instrução Normativa
INI	Instrução Normativa Interministerial
LCA	Lei de Crimes Ambientais
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MPA	Ministério da Pesca e Aquicultura
PNB	Política Nacional da Biodiversidade
PNGC	Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
PNRH	Plano Nacional de Recursos Hídricos
PNRM	Política Nacional para os Recursos do Mar
PSRM	Plano Setorial para os Recursos do Mar
Preps	Programa Nacional de Rastreamento de Embarcações Pesqueiras por Satélite
Probordo	Programa Nacional de Observadores de Bordo da Frota Pesqueira
RCC	Regime Nacional de Certificação de Capturas
RGP	Registro Geral da Atividade Pesqueira
SAP	Secretaria de Aquicultura e Pesca
SINPESQ	Sistema Nacional de Informações da Pesca e Aquicultura
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
TCU	Tribunal de Contas da União
UC	Unidade de Conservação
UICN	União Internacional para a Conservação da Natureza

Oceana/Christian Braga



1

Introdução

Segundo a mais recente compilação de dados globais realizada pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), a produção da pesca extrativa mundial atingiu 96,4 milhões de toneladas em 2018, correspondendo a um incremento de 4% em relação ao ano anterior. Desse total, 84,4 milhões de toneladas provieram de recursos pesqueiros marinhos, enquanto as águas continentais contribuíram com 12 milhões de toneladas adicionais (FAO, 2020).

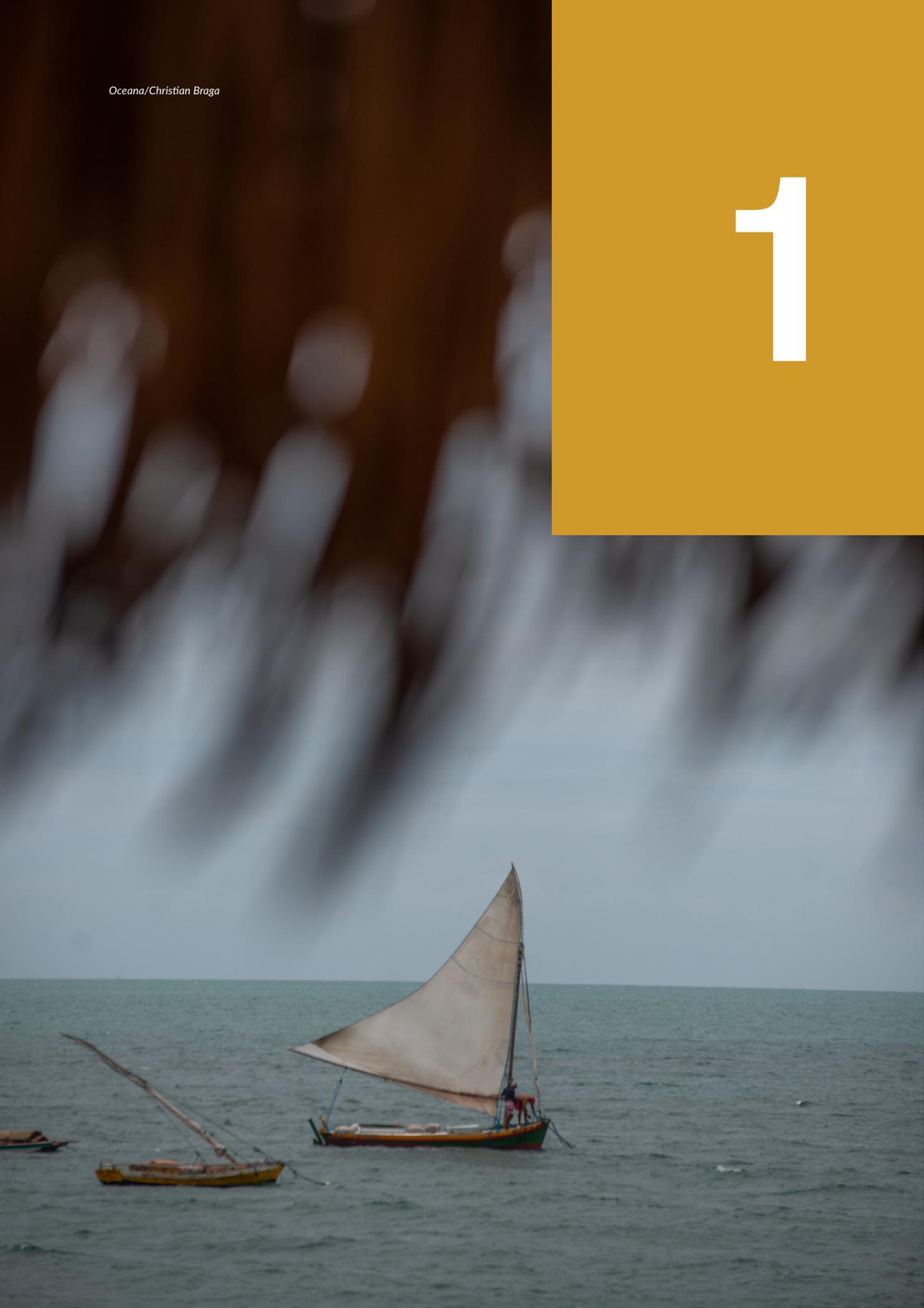
Vinte e cinco países – Brasil não incluído – responderam por 80% da produção marinha, sendo que apenas a China, Peru, Indonésia, Rússia, Estados Unidos, Índia e Vietnã produziram metade do volume de pescado apurado no período. No que tange aos recursos continentais, seis países asiáticos (China, Índia, Bangladesh, Mianmar, Camboja e Indonésia) forneceram 57% da produção registrada (FAO, 2020).

Ainda segundo a FAO (2020), no mesmo ano, o setor primário da pesca extrativa envolveu um contingente aproximado de 39 milhões de pessoas, majoritariamente vinculadas à pesca artesanal ou de pequena escala em países em desenvolvimento. Considerando apenas os valores de primeira comercialização, os produtos

oriundos da pesca marinha e continental atingiram uma quantia estimada em 150 bilhões de dólares.

A despeito da sua relevância como provedora de alimento, segurança alimentar, emprego e renda, a atividade pesqueira, assim como toda atividade produtiva, é geradora de impactos. Conceitualmente, dividem-se estes impactos entre aqueles que são inerentes à própria atividade, isto é, a extração intencional dos recursos pesqueiros do meio aquático – recursos esses que hoje incluem mais de 2.370 espécies distintas (Golden *et al.*, 2021), e aqueles indesejáveis, que estão normalmente associados à intensidade e ao modo como os recursos pesqueiros são extraídos, o que muitas vezes acarreta alterações não apenas nas suas populações, como também nos ecossistemas aquáticos dos quais elas fazem parte (Murawski, 2000; Garcia *et al.*, 2003; Bastardie *et al.*, 2021).

De acordo com avaliações produzidas pela própria FAO, 65,8% dos estoques pesqueiros marinhos estavam em níveis considerados biologicamente sustentáveis em 2017. Tais estoques compreendem tanto aqueles produzindo o seu máximo rendimento sustentável (59,6%) como aqueles subexplorados, ou seja, capturados em



níveis abaixo desse referencial (6,2%). Os estoques restantes, 34,2% do total analisado, foram diagnosticados como estando em níveis biologicamente não sustentáveis no mesmo ano (FAO, 2020).

Capturas não sustentáveis acarretam ineficiência e risco aos sistemas alimentares. Isso porque, nos cenários conhecidos como sobrepesca, a abundância das populações é reduzida a tal ponto que sua capacidade de produção – ou renovação natural da biomassa extraída – também é diminuída, seja por déficit de biomassa para reprodução, seja pelas capturas ocorrerem antes que os indivíduos possam atingir seu potencial máximo de crescimento individual. No limite, a persistência da sobrepesca e sua severidade podem acarretar o colapso da atividade produtiva, implicando a desestruturação das cadeias de valor associadas, com a consequente perda de empregos, renda e oferta de alimento, além de alterações nem sempre reversíveis aos sistemas biológicos envolvidos.

A chave para a produção sustentável de alimentos obtidos por meio da pesca encontra-se na gestão científica da atividade. De uma maneira simplificada, significa compreender o potencial produtivo dos estoques para limitar a sua extração no espaço e no tempo, permitindo que objetivos de longo prazo possam ser alcançados (Dias *et al.*, 2022). A gestão pesqueira compreende, assim, os processos que permitem à pesca operar de maneira a prover benefícios econômicos sem resultar em danos excessivos ou irreversíveis aos estoques pesqueiros, preservando a diversidade e a integridade dos ecossistemas.

Evidências científicas apontam que uma gestão adequada das pescarias mundiais pode incrementar a biomassa dos estoques explorados, assim como sua produção desembarcada e os correspondentes rendimentos econômicos dela resultantes. Com base na análise de 4.713 pescarias distribuídas em todo o globo, Costello *et al.* (2016) estimaram que a situação mediana das pescarias mundiais era de sobrepesca, com tendência de agravamento no futuro se fossem mantidos os padrões de exploração e manejo observados à época do estudo. Por outro lado, estimaram que o aprimoramento da gestão dessas pescarias poderia resultar em incrementos da ordem de 619 milhões de toneladas na biomassa dos

estoques, 16 milhões de toneladas nas suas capturas e 53 bilhões de dólares em renda.

Mais recentemente, Hilborn *et al.* (2020) também demonstraram a intrínseca relação entre a condição dos estoques e o manejo das suas respectivas pescarias. Segundo os autores, os estoques pesqueiros que vêm sendo submetidos a processos contínuos e robustos de avaliação científica da sua biomassa – correspondendo à metade da produção pesqueira marinha global – não apenas têm mostrado padrões crescentes de abundância, como têm atingido seus respectivos níveis alvo de referência (p.ex. o máximo rendimento sustentável). Por outro lado, nas regiões onde não são realizadas avaliações de abundância e/ou onde o manejo pesqueiro é menos desenvolvido (i.e. regiões predominantemente situadas em áreas tropicais e subtropicais), os estoques pesqueiros vêm sendo submetidos a taxas de exploração três vezes superiores e têm apresentado metade da abundância dos estoques intensivamente avaliados/manejados.

Esse é justamente o quadro que se observa no Brasil, conforme revelado na “Auditoria da Pesca” realizada recentemente pela Oceana (Zamboni *et al.*, 2020). No trabalho, o estado dos estoques pesqueiros, o ordenamento das pescarias, a transparência na gestão e a adequação da política pesqueira em vigor foram extensivamente analisados a partir de um conjunto de 22 indicadores, tendo como base o ano de 2020. Os resultados obtidos apontam uma situação preocupante. Dentre eles, destaca-se a constatação de que apenas uma proporção ínfima dos estoques pesqueiros marinhos explorados no Brasil tem tido sua abundância avaliada cientificamente, relegando a gestão das suas pescarias a uma situação de absoluto desconhecimento quanto ao estado real dos recursos e, portanto, dos rumos a serem seguidos na sua utilização e ordenamento.

Adicionalmente, fatores como elevada instabilidade institucional, carência generalizada de planos de gestão das pescarias, cobertura insuficiente dos mecanismos de monitoramento pesqueiro no mar e em terra, ausência de qualquer ordenamento em muitas pescarias ou ordenamento baseado em ferramentas ultrapassadas e ineficazes, falta de transparência na divulgação de dados e nos processos de tomada de decisão também

foram detalhadamente caracterizados e assinalados na referida Auditoria, como constituintes do cenário caótico da pesca marinha brasileira.

Não obstante avanços marginais terem sido evidenciados em alguns indicadores (p.ex. na proporção de pescarias sujeitas a monitoramento estatístico da produção desembarcada), o quadro geral observado na “Auditoria da Pesca – Brasil 2020” foi corroborado na edição seguinte do estudo, realizado em 2021, demonstrando a persistência dos problemas apontados na avaliação original (Dias *et al.*, 2022).

Resultados absolutamente convergentes também emergiram de uma auditoria contemporânea conduzida pelo Tribunal de Contas da União (TCU, 2021), que apontou, entre outros elementos críticos da gestão pesqueira nacional: *“...a escassez de informações essenciais para a gestão e ordenamento da pesca. [...] não [ser] possível saber, em nível nacional, e com alguma precisão, quem pesca, como e onde as capturas ocorrem, quanto e o que é pescado. Também, existe carência de estratégias e iniciativas visando fomentar pesquisas fundamentais para o desenvolvimento da pesca. Há, ainda, pouco aproveitamento das informações presentes nas ferramentas de coleta de dados e monitoramento, especificamente o mapa de bordo e o Programa Nacional de Rastreamento de Embarcações Pesqueiras por Satélite (Preps), para o ordenamento pesqueiro. Esses instrumentos, além de pouco utilizados para a gestão, encontram-se obsoletos. [...] existem poucos planos de gestão para regular as pescarias, instrumento de grande importância para o desenvolvimento sustentável da atividade e manutenção dos estoques pesqueiros. [...] há pouca transparência na gestão governamental da pesca. [...]”*

A diversidade e a gravidade dessas constatações sugerem o fracasso da gestão pesqueira no Brasil, cujos sintomas, na realidade, vêm se manifestando há muitos anos, como já relatado por Dias Neto & Dias (2015), entre outros. Urge identificar as origens desses problemas, e tomar medidas eficazes para corrigi-los.

Nesse sentido, o exame atento da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, definida por meio da Lei nº 11.959/2009 – denominada Lei da Pesca (BRASIL, 2009a) tem um papel crucial.

Esta lei constitui o ápice do guarda-chuva normativo infraconstitucional relacionado à gestão das atividades de pesca e aquicultura no Brasil. Como qualquer instrumento do gênero utilizado no mundo, espera-se que ele promova segurança jurídica, trazendo minimamente as bases de uma política geral de pesca, definindo com clareza sua finalidade, o desenho dos instrumentos de gestão e as atribuições de responsabilidades institucionais, assim como os direitos e obrigações dos usuários/participantes diretos desse processo. Ademais, o marco normativo deve permitir, facilitar e suportar a gestão pesqueira, garantindo que os termos e condições sob as quais as pescarias são manejadas e os mecanismos que regulam os conflitos sejam postos em prática (Cochrane & Garcia, 2009; Kuemlangan, 2009; Winter, 2009).

Como bem alerta Winter (2009), a eficácia das legislações pesqueiras pode ser negativamente afetada por circunstâncias como a cultura nacional de respeito às normas legais, condições administrativas para colocá-las em prática ou mesmo pressões econômicas e sociais contrárias à sua implementação. Mas, independentemente disso, o sucesso do manejo pesqueiro sustentável passa pelo desenvolvimento de uma legislação cuja forma e teor sejam capazes de promover a boa gestão pesqueira. Estaria a Lei da Pesca apta a contribuir de modo robusto para a sustentabilidade das pescarias brasileiras?

Um primeiro olhar sobre o tema foi produzido ao longo da Auditoria da Pesca (Zamboni *et al.*, 2020), onde a performance da Lei da Pesca brasileira foi verificada com base em cinco indicadores: 1) objetivos de longo prazo claramente estabelecidos; 2) obrigatoriedade de manutenção dos estoques saudáveis e recuperação daqueles sobrepescados; 3) gestão pesqueira cientificamente embasada; 4) enfoque ecossistêmico na gestão e; 5) órgãos responsáveis, papéis e responsabilidades definidos.

Conforme concluem Zamboni *et al.* (2020), *“a política pesqueira do país, estabelecida pela Lei nº 11.959/2009, não atendeu de forma plena aos requisitos presentes nos cinco indicadores que compõem esta categoria. Destacam-se aí dois fatores centrais capazes de gerar um “efeito cascata” em praticamente todos os indicadores das demais categorias. Em primeiro lugar, a ausência de definições*

claras para conceitos importantes à gestão pesqueira dificulta a operacionalização de obrigações e o cumprimento de diretrizes e objetivos. Por exemplo, a obrigatoriedade de “recuperar estoques sobrepescados” é esvaziada pela falta de uma definição clara do significado do termo sobrepesca e dos instrumentos que apontam a necessidade de se mobilizar tal obrigação – e.g. para uma avaliação de estoque. O segundo elemento é a ausência de competências claramente estabelecidas, o que tem, aparentemente, duas raízes: (i) a linha tênue existente na definição de “recurso pesqueiro”, ora compreendido como commodity, ora tratado como componente da fauna, permite interpretar que a gestão da pesca como atividade possa, sim, ser feita sob diferentes políticas, com distintos instrumentos e cuja operacionalização se dá por diferentes órgãos, em consequência; (ii) remete à ausência de definição clara da autoridade competente pela condução da política pesqueira”.

Ou seja, a norma é significativamente lacunosa, deixando vazios, particularmente no que toca às responsabilidades dos agentes administrativos por sua implementação e, mais grave, da sua integração com as áreas afins, principalmente de proteção ambiental. Problemas conceituais e de definições também se mesclam a instrumentos insuficientes para garantir que os objetivos estabelecidos na própria Lei da Pesca sejam alcançados (Dias *et al.*, 2022).

Diante disso, e como uma das primeiras recomendações do estudo, Zamboni *et al.* (2020) apontaram a necessidade de se modernizar a Lei nº 11.959/2009, buscando “criar uma base jurídica sólida e moderna para o desenvolvimento sustentável da pesca, reduzindo a instabilidade institucional e trazendo perenidade ao funcionamento de instrumentos essenciais”. Algumas diretrizes fundamentais ao processo de modernização da Lei da Pesca foram apontadas nas conclusões desse estudo e da sua edição subsequente (Zamboni *et al.*, 2020; Dias *et al.*, 2022). Elas abrangem tópicos como a ampliação das definições técnicas contidas na norma, corrigindo

omissões que prejudicam a efetiva gestão dos estoques pesqueiros; aprimoramento de instrumentos de gestão, como a previsão de Planos de Gestão Pesqueira, estruturas e procedimentos de consulta e tomada de decisão; uso do melhor conhecimento científico disponível, do princípio da precaução e da abordagem ecossistêmica; maior clareza no estabelecimento das competências e responsabilidades dos órgãos competentes para a gestão dos recursos pesqueiros e proteção ambiental.

Além de poderem ser complementadas a partir de outros focos de análise, tais diretrizes demandam aprofundamento quanto ao seu desenvolvimento e conteúdo, visando incorporá-las numa eventual emenda ou substitutivo da Lei da Pesca. Para tanto, o presente documento é parte de uma série de publicações da Oceana que examinam exclusivamente a Lei da Pesca brasileira sob diferentes focos de análise, visando qualificar o processo de modernização dessa norma.

De modo a cumprir o objetivo proposto, esse volume apresenta um olhar sobre as políticas públicas que se relacionam direta e indiretamente com a pesca, suas bases constitucionais e suas interfaces e integrações com a Lei nº 11.959/2009. Inicialmente, é fornecido um panorama de como a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988a), norma máxima do direito brasileiro, aborda a pesca, em suas múltiplas dimensões. A seguir, faz-se uma avaliação da Lei da Pesca e seu marco normativo correlato, identificando lacunas e incongruências endógenas a esse ordenamento, além da sistematização da estrutura institucional existente hoje para a gestão pesqueira, incluindo os órgãos e suas atribuições. A partir desses elementos, o texto constrói uma análise comparativa sistêmica entre a Lei da Pesca e outras políticas nacionais correlatas, concluindo de que maneira as interfaces da política pesqueira com essas outras políticas públicas atua para o seu enfraquecimento ou fortalecimento. Por fim, a partir dos achados obtidos nas seções anteriores, são apontadas recomendações para o aprimoramento da lei.



2

O marco legal da pesca no Brasil



2.1 TRATAMENTO CONSTITUCIONAL DADO À PESCA

A Constituição Federal de 1988 aborda a atividade pesqueira a partir de quatro dimensões: a) como atividade produtiva; b) nas condições de trabalho e emprego decorrentes desta atividade; c) nas relações entre pesca e os demais usos econômicos dos recursos hídricos e marítimos, incluindo a navegação e, d) na interação com o meio ambiente.

Nos termos do art. 187, §1º, a Carta inclui a pesca como parte integrante da política agrícola, prevendo que seu planejamento e execução sejam disciplinados em lei, garantindo a participação dos atores produtivos envolvidos. A associação à política agrícola implica que a política de pesca deve contemplar, dentre outros elementos, os instrumentos creditícios e fiscais (art. 187, inc. I), os preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização (inc. II); o incentivo à pesquisa e à tecnologia (III); a assistência técnica e a extensão (inc. IV) e o cooperativismo (inc. VI).

O texto constitucional conferiu especial atenção para a proteção do pescador, particularmente o artesanal, disciplinando os critérios e condições para a seguridade social (art. 195, §8º), e regime especial para aposentadoria (art. 201, §7º, inc. II), assegurando-lhe, ainda, o direito de associação profissional e sindical (art. 8º, parágrafo único).

Como atividade produtiva, ressalta-se que a pesca precisa cumprir os princípios da atividade econômica, tais quais previstos no art. 170. Entre estes, cabe mencionar a defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação (art. 170, inc. VI); a redução das desigualdades regionais e sociais (inc. VII); a busca do pleno emprego (inc. VIII); e o tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras (inc. IX).

Mas, se por um lado a pesca é enquadrada como atividade econômica, por outro, deve-se considerar que os recursos naturais - incluindo-se aí a flora, a fauna, os recursos hídricos, o mar, a zona costeira e as áreas do oceano sobre as quais o País exerce sua soberania, são

compreendidos como bens públicos, sujeitos a regimes específicos de exploração e/ou de proteção.

Nesse sentido, ainda que a Constituição não tenha explicitado as correlações entre a proteção ambiental, a pesca e as demais atividades econômicas com a quais esta última compete ou depende, a Carta estabeleceu diretrizes a serem seguidas para tal compatibilização. Dentre elas, merece destaque o art. 225, que estabelece a proteção da fauna como um dos elementos do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Esse destaque se justifica na medida em que tal direito é entendido, já de forma pacífica entre os tribunais e a doutrina pátrias, como um direito fundamental da pessoa humana, garantidor das condições de qualidade de vida e saúde (Afonso da Silva, 2000).

O texto constitucional estabelece a indissociabilidade entre a atividade econômica, incluindo a pesca, e a proteção do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado. Primeiro, porque atribui a proteção ambiental como um princípio da atividade econômica (art. 170, inc. VI). Segundo, porque explicita a proteção da fauna e da flora como um dever do poder público e da coletividade, vedando práticas que coloquem em risco a função ecológica da flora e da fauna, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais à crueldade (art. 225, inc. VII).

Em síntese, a pesca é reconhecida constitucionalmente como uma atividade econômica, pertencente à política agrícola, garantindo a livre iniciativa, e a proteção do pescador, sobretudo artesanal, desde que a atividade seja exercida de forma integrada à proteção ecossistêmica da flora e fauna aquáticas. Essa compatibilização, portanto, não é apenas um elemento central da gestão dos recursos pesqueiros, mas, sobretudo, um ditame constitucional e, neste sentido, deve ser inerente ao marco legal e infralegal de disciplinamento da pesca.

2.2 ANÁLISE DA LEI DA PESCA

O principal marco legal da pesca no Brasil é a Lei nº 11.959/2009 (BRASIL, 2009a), que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento da Aquicultura e da Pesca.

A estrutura da Lei da Pesca segue, em geral, a estrutura de uma política nacional (*policy*), prevendo objetivos gerais, princípios e diretrizes, especificando as qualificações de atividade pesqueira, pescador e embarcações de pesca, listando alguns dos instrumentos próprios da gestão pesqueira e disciplinando mecanismos de monitoramento e fiscalização, bem como prevendo penalidades.

Apesar disso, conforme exposto em Zamboni *et al.* (2020) e Dias *et al.* (2022), a Lei da Pesca é construída de maneira pouco didática e confusa. Por exemplo, objetivos, princípios e definições estão distribuídos de forma implícita ou explícita ao longo de todo o corpo da norma, o que não facilita a identificação direta destes elementos.

Portanto, para fins de análise do conteúdo da Lei da Pesca e tendo em vista a sua estruturação precária, partiu-se de um enquadramento dos dispositivos da Lei dentro de uma estrutura esperada para uma política pública desta natureza, conforme descrito no **Quadro 1**. As análises trazidas neste capítulo, portanto, são resultado de um processo de desconstrução dos dispositivos da Lei da Pesca e reorganização dentro de uma nova estrutura pré-definida, para então possibilitar uma avaliação quanto à qualidade do conteúdo de seus dispositivos. Não serão abordados os itens referentes à atividade de aquicultura dispostos na norma.

Quadro 1. Elementos tipicamente estruturantes de uma política pública de pesca. Fonte: adaptado de Kuemlangan (2009). Tradução livre.

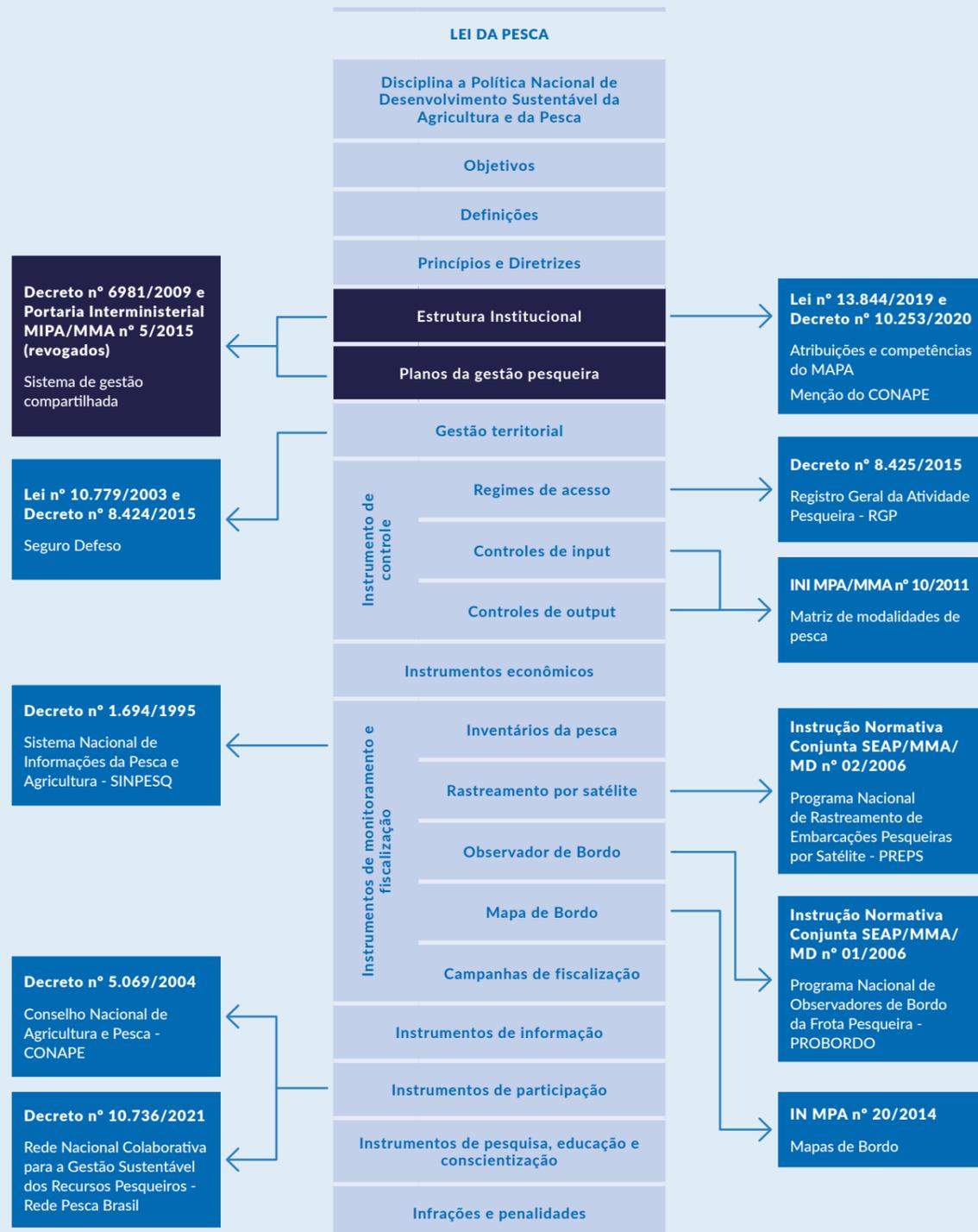
Elemento	Descrição
Escopo	Delimita a abrangência da Política, indicando a que se aplica
Objetivos	Estabelece os objetivos gerais da Política
Definições	Define termos usados na interpretação e aplicação da Política
Estrutura Institucional	Estabelece e designa as autoridades públicas competentes, comissões, comitês, atribuição de responsabilidades e funções
Princípios e Diretrizes	Descreve as aspirações específicas da gestão, ou de abordagens, para nortear a aplicação da Política
Instrumentos	Estabelece e descreve os instrumentos de gestão usados para regular as atividades fins da norma e operacionalizar sua aplicação, como por exemplo, concessões, licenças e outras autorizações, direitos de pesca, cotas, limites temporais de pesca, dentre outros
Monitoramento, Controle e Fiscalização	Estabelece e define os mecanismos de monitoramento, controle e fiscalização das atividades fins
Proibições e Penalidades	Identifica as práticas proibidas e violações, assim como as penalidades administrativas e criminais cabíveis

Ao olhar para o quadro normativo que complementa a Lei da Pesca e que, junto com ela, conforma o marco legal da pesca, dois pontos também chamam a atenção: o primeiro, a carência de regulamentação de várias diretrizes e

instrumentos previstos na Lei; e o segundo, o predomínio de normas de caráter infralegal, tais como instruções normativas, o que pode indicar um marco legal fragilizado do ponto de vista de sua força jurídica (**Figura 1**).

Figura 1. Elementos do marco legal da pesca no Brasil, identificando a correlação da Lei da Pesca com outras normas nacionais vigentes.

MARCO LEGAL DA PESCA



A seguir são detalhados cada um dos elementos constituintes da política pesqueira.

2.2.1 ESCOPO

A Lei nº 11.959/2009 é uma política de abrangência nacional que tem como escopo o disciplinamento da pesca, entendida como “*toda operação, ação ou ato tendente a extrair, colher, apanhar, apreender ou capturar recursos pesqueiros*” (art. 2º, inc. III), sendo estes últimos definidos como “*os animais e os vegetais hidróbios passíveis de exploração, estudo ou pesquisa pela pesca amadora, de subsistência, científica, comercial e pela aquicultura*” (art. 2º, inc. I).

O escopo da Lei da Pesca, contudo, também abrange a aquicultura. A maior abrangência, disciplinando tanto atividades produtivas como extrativas, cumpre a previsão constitucional de uma lei para regular o planejamento e a execução da política de pesca como parte da política agrícola, conforme se depreende de interpretação sistêmica do art. 187 caput e parágrafo 1º da Carta (BRASIL, 1988a). Subentende-se, neste caso, pesca e aquicultura como componentes próximas dos sistemas produtivos agropecuários.

Mas, muito embora sejam frequentemente compreendidas como uma mesma cadeia produtiva sob a ótica da produção de alimentos e da garantia de sanidade dos produtos de origem animal, a pesca e a aquicultura são essencialmente distintas. A primeira constitui uma atividade extrativa, de coleta de recursos dentro do ambiente natural. A segunda se caracteriza pelo cultivo de organismos aquáticos. Se, do ponto de vista administrativo, pode haver algum sentido mantê-las sob um mesmo arcabouço, do ponto de vista da gestão das respectivas atividades e seus impactos, pesca e aquicultura não possuem qualquer relação que justifique estarem sob um mesmo guarda-chuva normativo.

A abrangência nacional da Lei da Pesca também está conforme a competência concorrente da União para legislar sobre pesca, nos termos do art. 24, inc. VI da Constituição (BRASIL, 1988a). Ou seja, cabe à União o papel de estabelecer as normas de caráter geral, o

mínimo legal que deve orientar a atividade pesqueira, e que deve ser de cumprimento obrigatório por todos os entes da federação.

Um aspecto que merece atenção, no entanto, é a ausência, na Lei da Pesca, de menção aos demais marcos normativos com os quais ela se correlaciona, tais como os de seguridade social e proteção do pescador artesanal, e as principais normas de proteção ambiental como a Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA (BRASIL, 1981); Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC (BRASIL, 1988b); Política Nacional de Recursos Hídricos (BRASIL, 1997); Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC (BRASIL, 2000); Lei de Crimes Ambientais - LCA (BRASIL, 1998a) e Política Nacional da Biodiversidade (BRASIL, 2002a). A menção a esses marcos legais vislumbra-se importante, na medida em que explicita a necessidade de a Lei ser implementada de maneira integrada a outras normas correlatas. Algumas políticas nacionais adotaram esta estratégia, a exemplo da Política Nacional para os Recursos do Mar – PNRM que inseriu, em seu Anexo – 4, a necessidade de “*harmonização com as demais políticas nacionais e com o plano plurianual*” como um de seus princípios (BRASIL, 2005a).

2.2.2 OBJETIVOS

Os objetivos da Lei da Pesca são explicitamente apresentados ao longo de quatro incisos dispostos no art. 1º. Estes objetivos genéricos possuem respaldo nos objetivos fundamentais estabelecidos na Constituição e trazem redação clara sobre o que a política pesqueira busca, em última instância, alcançar.

O objetivo de promover o desenvolvimento sustentável da pesca, constante do art. 1º, inc. I da Lei da Pesca, encontra respaldo no art. 170 da Carta. Ao tempo em que também reconhece o papel da pesca como fonte de alimentação, emprego, renda e lazer, ele encontra ressonância na finalidade constitucional da atividade econômica de garantia de existência digna a todos (caput), e nos princípios da propriedade privada (inc. I), livre concorrência (inc. IV), e busca de pleno emprego (inc. VII).

Ainda, a promoção do desenvolvimento sustentável da pesca, quando alinhada à garantia da preservação, conservação e recuperação dos recursos pesqueiros e dos ecossistemas aquáticos (art. 1º, inc. III da Lei da Pesca), também reforça o ditame constitucional de compatibilização entre a atividade econômica e a proteção ambiental (art. 170, inc. VI). Vai igualmente ao encontro do direito fundamental estabelecido ao meio ambiente equilibrado e do dever do Poder Público e da coletividade de proteger a fauna e a flora, vedando práticas que coloquem em risco a sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade (art. 225, §1º, inc. VII).

Já o objetivo de ordenamento, fomento e fiscalização da atividade pesqueira (art.1º, inc. II da Lei da Pesca) atende ao reconhecimento, pela Carta, de que a atividade econômica, embora de livre iniciativa, deve cumprir sua função social (art. 170, inc. III).

Por fim, o objetivo de promover o desenvolvimento socioeconômico, cultural e profissional dos que exercem a atividade pesqueira, bem como de suas comunidades (art. 1º, inc. IV da Lei da Pesca) cumpre os objetivos fundamentais da Constituição de construir uma sociedade livre, justa e solidária e reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, incisos I e III), e os princípios da atividade econômica (art. 170).

Em síntese, os objetivos da Lei da Pesca condensam os três principais elementos que uma política de pesca precisa ter: conservação dos estoques pesqueiros, redução dos impactos aos ecossistemas e maximização dos benefícios sociais e econômicos da pesca.

2.2.3 DEFINIÇÕES

A inserção de definições nas políticas de caráter estruturador revela-se fundamental para auxiliar e dar clareza não apenas no desenvolvimento e na execução das medidas previstas na norma, como também na interpretação de seu conteúdo. Em políticas que disciplinam temas muito técnicos, a escolha do que deve ou não entrar no rol das definições mostra-se bastante complexa, na medida em que não é factível trazer todos os conceitos e definições para o texto, seja por conta de sua complexidade, seja porque a ciência e a técnica estão em constante evolução. Por esta razão, a seção de definições deve conter prioritariamente aqueles conceitos indispensáveis para o entendimento, delineamento e delimitação do objeto da política, bem como os conceitos para os quais é preciso manter um entendimento único aplicável a todo o arcabouço legal atinente ao tema, de modo a evitar diferentes definições dentro do mesmo sistema normativo.

No que tange o capítulo de definições da Lei da Pesca, dois pontos chamam a atenção: a) a ausência de conceitos importantes para a compreensão sistêmica do ordenamento jurídico da pesca; e b) certa confusão entre definição e qualificação dos agentes envolvidos na gestão pesqueira.

A lista de definições trazida no art. 2º da norma foca nos conceitos atinentes à atividade econômica da pesca, como, por exemplo, as noções de recursos pesqueiros, processamento, transbordo, etc. Entretanto carece de definições importantes para a compreensão das demais componentes da gestão pesqueira, como

a ambiental. Alguns desses conceitos se acham presentes em normas infralegais, porém, como apontado anteriormente, deviam constar da própria Lei da Pesca dada sua importância para uma compreensão sistêmica da gestão. É o caso das definições de Pesca Incidental ou Acidental (BRASIL, 2011) e de Unidade de Gestão Pesqueira (BRASIL, 2021a). Outra definição necessária é de Medidas de Ordenamento, termo razoavelmente aceito e usado pelos atores envolvidos na gestão da pesca, porém não conceituado em nenhuma norma.

A Lei da Pesca dificulta sua leitura na medida em que trata das definições no art. 2º e depois as repete ou as qualifica em outros artigos, confundindo quando é o caso de definir e quando é o caso de qualificar. Assim, “Pesca” é conceituada no art. 2º, inc. III. Já a classificação da pesca em categorias (i.e. Pesca Comercial e Não Comercial) encontra-se no art. 8º, assim como as tipologias de cada uma (i.e. Comercial: Artesanal ou Industrial; e Não Comercial: Científica, Amadora ou de Subsistência).

A norma também define Atividade Pesqueira, mas o faz apenas no art. 4º, caput. Acontece que esta definição é primordial para a compreensão do marco normativo de pesca e permeia praticamente todos os capítulos da Lei. Adicionalmente, a Lei não classifica Atividade Pesqueira em categorias. Entretanto, conceitua Atividade Pesqueira Artesanal no art.4º, parágrafo único, e faz menção à Atividade Pesqueira Comercial no art. 27, §1º, sem definir do que se trata.

Confusão semelhante ocorre quanto à definição e classificação de Pescador. O art. 2º conceitua Pescador Amador (inc. XXI) e Profissional (inc. XXII), mas não conceitua nem Pescador Artesanal nem de Subsistência, apesar de estes serem mencionados já no art. 3º, §1º.

2.2.4 PRINCÍPIOS

Os princípios podem ser entendidos como fundamento ou alicerce do Direito (Machado, 2001), orientações e diretivas de caráter geral que permitem a quem implementa ou interpreta a norma dar-lhe uma conexão sistêmica e uma racionalidade (Bonavides, 2018). Os

princípios ganham relevância particularmente nos casos em que a norma jurídica não disciplina toda a matéria deixando lacunas, ou o faz de forma pouco precisa, pois, por sua natureza de fundamento, são usados para auxiliar tanto a aplicação quanto a interpretação da norma (Bessa Antunes, 2012).

Pontuada a importância dos princípios para o Direito, é preciso identificar quais são os princípios reconhecidos como fundamentos da gestão pesqueira. A esse respeito vale mencionar os Princípios de Lisboa, um conjunto de seis princípios de gestão dos oceanos colacionados no manual de gestão pesqueira da FAO (Berkes, 2009):

- **Responsabilidade:** os usuários dos recursos naturais, como os oceanos, precisam assumir a responsabilidade por este uso, fazendo-o de modo ecologicamente sustentável, economicamente eficiente e socialmente justo.
- **Governança apropriada à escala de gestão:** a tomada de decisão deve ser feita no nível mais adequado para o acesso a informações técnicas necessárias, que garanta efetiva participação de todos os interessados, e que permita respostas rápidas e eficientes.
- **Precaução:** considerado um dos princípios basilares do direito ambiental, a precaução recomenda que, diante de incertezas a respeito de riscos de impactos irreversíveis ao meio ambiente, a tomada de decisão é pela cautela.
- **Gestão adaptativa:** toma como premissa que sempre haverá algum nível de incerteza, muito em função da complexidade inerente à gestão dos recursos pesqueiros e, portanto, a tomada de decisão deve sempre pautar-se pelo melhor conhecimento técnico e científico disponível. Fala-se aqui da gestão baseada na ciência.
- **Alocação do custo total:** a tomada de decisão precisa considerar todos os custos e benefícios, internos e externos, sociais, econômicos e ambientais.
- **Participação:** a tomada de decisão precisa envolver, de forma participativa, todos os atores interessados.



Na mesma publicação, Cochrane & Garcia (2009) também destacam o princípio da proteção aos mais vulneráveis, admitindo-se tratamento diferenciado para determinados atores como uma forma de garantir equidade. E, não menos importante, um dos principais pilares da gestão pesqueira, o princípio da sustentabilidade, segundo o qual a política de pesca precisa integrar a otimização econômica dos recursos pesqueiros, com proteção ecossistêmica e ambiental das espécies e seus habitats e equidade social.

A Lei da Pesca não traz, em sua estrutura, um capítulo ou seção explicitamente dedicada aos princípios da gestão pesqueira sustentável. Faz menção explícita apenas ao princípio da sustentabilidade (arts. 3º, caput e 5º, inc. I). Outros princípios são inseridos de forma indireta, sendo o caso da proteção dos mais vulneráveis, que está disposto no art. 3º, §1º - "o ordenamento pesqueiro deve considerar as peculiaridades e as necessidades dos pescadores artesanais, de subsistência e da aquicultura familiar, visando a garantir sua permanência e sua continuidade" - e art. 5º, inc. II - "a busca de mecanismos para a garantia da proteção e da seguridade do trabalhador e das populações com saberes tradicionais"; e o princípio da participação (art. 7º, inc. III).

Há um absoluto silêncio na Lei da Pesca sobre princípios caros à gestão pesqueira, como a gestão baseada na ciência e a precaução. A respeito deste último, importa destacar que ele chegou a ser previsto no arcabouço legal geral sobre pesca, já que o texto do Decreto nº 6.981/2009 (BRASIL, 2009b) explicitamente o trazia no seu art. 4º, parágrafo único - "na ausência ou insuficiência de dados científicos, deverá ser aplicado o princípio da precaução para a definição de critérios e padrões de uso de que trata este artigo". Mas, cabe lembrar, este Decreto foi revogado em 2019 (BRASIL, 2019a), o que limou a precaução como princípio expresso da gestão pesqueira no Brasil.

A precaução ganha ainda mais relevância numa realidade brasileira de insuficiente monitoramento dos estoques pesqueiros, e, por consequência, de carência de acesso a dados e informações técnicas e científicas aptas a auxiliar a gestão pesqueira. Diante da dificuldade de tomar decisões baseadas na ciência, é preciso considerar a precaução, adequadamente traduzida pelo Ministro Herman Benjamin, como *in dubio pro natura* (Benjamin, 2015).

Uma forma de contornar essas lacunas é lançar mão dos princípios constantes em outras normas jurídicas que permeiam a gestão pesqueira, como a PNRM (BRASIL, 2005) e a Convenção sobre Diversidade Biológica (BRASIL, 1998b).

Diferentemente da Lei da Pesca, a PNRM incorporou explicitamente não só o princípio da precaução - "adoção do princípio da precaução na exploração e aproveitamento sustentável dos recursos do mar", como também o da governança apropriada à escala de gestão - "a execução descentralizada e participativa, incentivando as parcerias da União, dos Estados, dos Municípios, do setor privado e da sociedade" (BRASIL, 2005; Anexo, item 4).

Numa interpretação sistêmica, é possível trazer esse princípio para a gestão pesqueira, na medida em que um dos objetivos da PNRM é o de "orientar o desenvolvimento das atividades que visem à utilização, exploração e aproveitamento dos recursos do mar, incluindo os recursos vivos" (BRASIL, 2005; Anexo, item 2). O problema é que, numa interpretação restritiva dessa norma, os princípios constantes da PNRM vigeriam apenas sobre o mar territorial, a zona econômica exclusiva e a plataforma continental, e não, portanto, à exploração e aproveitamento de qualquer recurso vivo, em qualquer parte do território nacional, incluindo as águas continentais, que também são foco da Lei da Pesca.

Uma outra forma de dirimir a ausência de previsão expressa do princípio da precaução na Lei da Pesca é reconhecer que a gestão pesqueira, quando tratada na perspectiva da proteção dos ecossistemas aquáticos, submete-se ao conjunto de princípios do direito ambiental, dentre eles o da precaução. É consenso na doutrina que este é um dos princípios basilares do direito ambiental brasileiro, já que o Brasil ratificou os tratados e normas internacionais sobre o assunto, com destaque para a Declaração do Rio de Janeiro de 1992 (princípio 15) e a Convenção sobre Diversidade Biológica - CDB (BRASIL, 1998b).

Assim, o Decreto nº 4.339/2002 tem como escopo formalizar, no direito pátrio, os princípios e diretrizes orientadores da Política Nacional da Biodiversidade (BRASIL, 2002a). Estas orientações aplicam-se aos com-

ponentes da diversidade biológica localizados nas áreas sob jurisdição nacional, incluindo o território nacional, a plataforma continental e a zona econômica exclusiva; e aos processos e atividades realizados sob sua jurisdição ou controle, independentemente de onde ocorram seus efeitos, dentro da área sob jurisdição nacional ou além dos limites desta (Anexo, item 3). São, portanto, de consideração obrigatória sempre que o objetivo é o de proteção ambiental e ecossistêmica das espécies objeto da pesca.

A maior parte dos princípios previstos na Política Nacional da Biodiversidade cumpre o papel de especificar como o princípio da sustentabilidade deve ser aplicado. É o que se depreende do Anexo, item 2:

- "A diversidade biológica tem valor intrínseco, merecendo respeito independentemente de seu valor para o homem ou potencial para uso humano" (inc. I);
- "Manutenção da biodiversidade é essencial para a evolução e para a manutenção dos sistemas necessários à vida da biosfera" (inc. VII);
- "É necessário garantir e promover a capacidade de reprodução sexuada e cruzada dos organismos" (inc. VII);
- "A conservação e a utilização sustentável da biodiversidade devem contribuir para o desenvolvimento econômico e social e para a erradicação da pobreza" (inc. XV);
- "A gestão dos ecossistemas deve buscar o equilíbrio apropriado entre a conservação e a utilização sustentável da biodiversidade, e os ecossistemas devem ser administrados dentro dos limites de seu funcionamento" (inc. XVI).

A norma também incorpora os princípios (Anexo, item 2):

- Da participação: "os objetivos de manejo de solos, águas e recursos biológicos são uma questão de escolha da sociedade, devendo envolver todos os setores relevantes da sociedade e todas as disciplinas científicas e considerar todas as formas de informação relevantes, incluindo os conhecimentos científicos, tradicionais" (inc. VI);

- Da governança apropriada à escala de gestão: "as ações de gestão da biodiversidade terão caráter integrado, descentralizado e participativo, permitindo que todos os setores da sociedade brasileira tenham, efetivamente, acesso aos benefícios gerados por sua utilização" (inc. XX);
- Da alocação do custo total: "os ecossistemas devem ser entendidos e manejados em um contexto econômico, objetivando: a) reduzir distorções de mercado que afetam negativamente a biodiversidade; b) promover incentivos para a conservação da biodiversidade e sua utilização sustentável; e c) internalizar custos e benefícios em um dado ecossistema o tanto quanto possível" (inc. XVII); bem como "a internalização dos custos ambientais e a utilização de instrumentos econômicos será promovida tendo em conta o princípio de que o poluidor deverá, em princípio, suportar o custo da poluição, com o devido respeito pelo interesse público e sem distorcer o comércio e os investimentos internacionais" (inc. IX);
- Da gestão adaptativa: "onde exista evidência científica consistente de risco sério e irreversível à diversidade biológica, o Poder Público determinará medidas eficazes em termos de custo para evitar a degradação ambiental" (inc. VIII).

Além de referendar propriamente os princípios de gestão pesqueira, a Política de Biodiversidade também lista um conjunto de princípios que visa reconhecer, valorizar e respeitar o conhecimento tradicional, o que pode ser usado para a interpretação e aplicação do princípio constante da Lei da Pesca, no art. 5º, inc. II - "a busca de mecanismos para a garantia da proteção e da seguridade do trabalhador e das populações com saberes tradicionais":

- "A manutenção da diversidade cultural nacional é importante para pluralidade de valores na sociedade em relação à biodiversidade, sendo que os povos indígenas, os quilombolas e as outras comunidades locais desempenham um papel importante na conservação e na utilização sustentável da biodiversidade brasileira" (inc. XII);
- "As ações relacionadas ao acesso ao conhecimento tradicional associado à biodiversidade deverão transcorrer com consentimento prévio informado dos povos indígenas, dos quilombolas e das outras comunidades locais" (inc. XIII);

- “O valor de uso da biodiversidade é determinado pelos valores culturais e inclui valor de uso direto e indireto, de opção de uso futuro e, ainda, valor intrínseco, incluindo os valores ecológico, genético, social, econômico, científico, educacional, cultural, recreativo e estético” (inc. XIV).

2.2.5 DIRETRIZES

Quando inseridas nas políticas nacionais, as diretrizes têm a função de orientar como determinado comando, instrumento ou mecanismo deve ser desenhado ou implementado. O estabelecimento de diretrizes se mostra particularmente relevante quando estas visam a orientar especificamente os órgãos públicos responsáveis pela política pesqueira, guiando-os sobre como implementar e executar os instrumentos da Política.

A Lei da Pesca não traz, em sua estrutura, um capítulo ou seção dedicado às diretrizes, porém especifica as condições que devem ser observadas para a efetivação de alguns dos instrumentos de gestão pesqueira. Este é o caso do art. 5º, que lista critérios que devem ser observados pelo órgão competente para a autorização do exercício da atividade pesqueira: “a proteção dos ecossistemas e manutenção do equilíbrio ecológico; proteção e seguridade do trabalhador e das populações com saberes tradicionais; e a segurança alimentar e sanidade dos alimentos produzidos”.

O mesmo se diz do art. 6º, que orienta as condições a serem avaliadas para a proibição da pesca: “proteção de espécies, áreas e ecossistemas ameaçados; proteção do processo reprodutivo das espécies e de outros processos vitais para a manutenção e a recuperação dos estoques pesqueiros; proteção da saúde pública; e proteção do trabalhador”.

2.2.6 ESTRUTURA INSTITUCIONAL DA GESTÃO PESQUEIRA

2.2.6.1 COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS

A pesca, enquanto uma atividade econômica é de livre iniciativa, cabendo às pessoas físicas ou jurídicas

explorá-la livremente. É uma atividade cujo exercício compete eminentemente à iniciativa privada, cabendo aos órgãos públicos, sejam eles da União, dos Estados e Distrito Federal e dos Municípios, o papel de fomento, conforme consta no art. 23, inc. VII da Constituição Federal (BRASIL, 1988a).

Porém, como já delineado, a pesca precisa seguir algumas diretrizes, na medida em que explora a fauna aquática, tida como bem público e, portanto, sujeita ao poder-dever de proteção pelo Estado. Por essa razão, a liberdade de seu exercício não é absoluta, mas condicionada a critérios, normas e padrões que a compatibilizem com direitos fundamentais, tais como a proteção do trabalho digno, do meio ambiente, e também com outros usos dos recursos hídricos (em especial, a navegação) e com a segurança nacional.

Ou seja, a pesca em si não é uma atividade que cabe ao poder público. O que cabe a este é regular e garantir as condições em que a atividade pesqueira se dá. E isto é feito por meio da edição de normas e da atividade legislativa (competência legislativa) e por meio da implementação de políticas e medidas específicas (competência administrativa).

Segundo o art. 20 da Constituição, são considerados bens da União: “os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais” (inc. III), assim como “as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26” (inc. IV), “os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva” (inc. V) e “o mar territorial” (inc. VI) (BRASIL, 1988a).

Desse modo, cabe à União o poder de explorar esses recursos, de forma direta ou indireta e o dever de zelo, cuidado, gerenciamento e manutenção para o bem comum. Desse poder-dever acarreta competência exclusiva da União para “explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão serviços de transpor-

te aquaviário e portuário” (art. 21, inc. XII, d e f); “instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso” (art. 21, inc. XIX); e “executar os serviços de polícia marítima” (art. 21, inc. XXII). Também acarreta a prerrogativa de “legislar privativamente sobre direito marítimo” (art. 22, inc. I), “águas” (art. 22, inc. IV), “diretrizes da política nacional de transportes” (art. 22, inc. IX), “regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial” (art. 22, inc. X), dentre outras (BRASIL, 1988a).

Portanto, tal competência administrativa exclusiva e a competência legislativa privativa da União interferem na atividade pesqueira de forma direta, dadas as evidentes relações que essa atividade possui com a maioria dos temas acima enumerados.

Cabe mencionar, porém, que segundo a Constituição, é uma competência comum a todos os entes da administração as ações, políticas e medidas de “proteção ambiental” e “da flora e da fauna” (BRASIL, 1988a, art. 23, incs. VI e VII). A competência para legislar sobre “proteção do meio ambiente” é concorrente (BRASIL, 1988a, art. 24, inc. VI), ou seja, o papel da União é o de definir as normas básicas e gerais de proteção, cabendo aos Estados suplementar tais normas conforme suas especificidades, desde que a legislação estadual seja mais protetiva ao meio ambiente do que a federal. Também é concorrente a competência para legislar sobre “produção e consumo” (BRASIL, 1988a, art. 24, inc. V). Portanto, em linhas gerais, a atividade de pesca deve seguir tanto as normas federais quanto estaduais relativas à proteção ambiental.



2.2.6.2 ATRIBUIÇÕES RELATIVAS À GESTÃO DE PESCA

Como detalhado em Zamboni *et al.* (2020), a gestão da pesca brasileira tem sido marcada nas últimas décadas por inúmeras mudanças das atribuições dos órgãos públicos e dos gestores correspondentes, gerando uma situação de permanente confusão e insegurança jurídica.

Em parte, isso decorre da total omissão da Lei da Pesca quanto à definição da estrutura institucional responsável pela implementação da política pesqueira, dificultando o reconhecimento dos órgãos competentes, suas responsabilidades e atribuições. A esse respeito, a Lei adota termos extremamente vagos, tais como “autoridade competente” (arts. 5º caput; 10; 11 §2º; 13 §1º e §2º; 25; 26 parágrafo único; 35 e 36), “órgão competente” (art. 18), “poder executivo” (art. 29, parágrafo único), “poder público federal” (art. 31, §1º) e “órgão responsável pela gestão dos recursos pesqueiros” (art. 34).

A mudança mais recente na estrutura de governança pesqueira brasileira ocorreu em 2019, por força da assinatura da nova gestão frente ao Governo Federal. Após mais de duas décadas em que a gestão pesqueira esteve submetida simultaneamente a órgãos ambientais e de fomento, seja em regime de divisões de tarefas, seja em regime de compartilhamento de poderes, desde 2019 praticamente toda a gestão pesqueira foi alocada de modo exclusivo no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

Tal mudança foi imposta por meio da Lei nº 13.844/2019 (BRASIL, 2019b), cujo art. 21 concentrou no MAPA a política nacional pesqueira, inclusive a gestão sustentável do uso dos recursos pesqueiros. Regulamentado pelo Decreto nº 10.827/2021 (BRASIL, 2021b), foi atribuída à Secretaria de Aquicultura e Pesca (SAP) as ações específicas voltadas à gestão pesqueira, como “*elaborar, executar, acompanhar e avaliar planos, programas e ações no âmbito de sua competência*” (art. 32, inc. IX), “*formular e normatizar as diretrizes sobre a ação governamental para a política de pesca*” (art. 32, inc. I) e “*propor e avaliar políticas e iniciativas e definir estratégias de gestão do uso sustentável dos recursos pesqueiros*” (art. 32, inc. II).

A lacuna relacionada aos espaços de participação deixada pelas revogações do Decreto nº 6.891/2009 (BRASIL, 2009b) pelo Decreto nº 10.087/2019 (BRASIL, 2019a) e implicitamente da Portaria Interministerial MPA/MMA nº 2/2009 (BRASIL, 2009c), que estabeleciam e regulamentavam o sistema de gestão compartilhada do uso sustentável dos recursos pesqueiros entre o então Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA) e o Ministério do Meio Ambiente (MMA), só foi preenchida recentemente, com a edição do Decreto nº 10.736/2021 (BRASIL, 2021a). Como será detalhado adiante, essa norma criou a “Rede Nacional Colaborativa para a Gestão Sustentável dos Recursos Pesqueiros - Rede Pesca Brasil”, sistema que prevê instâncias participativas como subsídio à gestão do MAPA, tais como os Comitês Permanentes de Gestão e um Banco Técnico-Científico. Porém, o fato terem sido criadas instâncias participativas não podem ser interpretadas como ampliação dos espaços de tomada de decisão sobre a gestão pesqueira, que continuam concentradas no MAPA. Os comitês tem caráter meramente consultivos, conforme explicita seu art. 17.

A Lei nº 13.844/2019 manteve o Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca – CONAPE (art. 22, inc. V), mas esvaziou suas atribuições.

2.2.7 INSTRUMENTOS DE GESTÃO

2.2.7.1 PLANO DE GESTÃO PESQUEIRA

Plano de Gestão Pesqueira é um acordo formal ou informal entre uma autoridade de gestão pesqueira e as partes interessadas na pescaria, que identifica essas partes e suas respectivas funções, detalha os objetivos acordados para a pescaria e especifica as regras e regulamentos que se aplicam a ela, fornecendo ainda outros detalhes relevantes para a tarefa da autoridade de gestão (FAO, 1997).

Segundo Die (2009), Plano de Gestão Pesqueira é o principal instrumento que especifica como a gestão deve ser conduzida ao longo do tempo, estabelecendo metas de longo prazo e definindo as estratégias e mecanismos táticos e de governança para atingir tais objetivos. O autor destaca que é papel das políticas nacionais explicitar o quadro geral sobre os planos de gestão,

incluindo o tipo de informação e de orientação que o plano deve conter, as metas e objetivos, as autoridades responsáveis, os mecanismos de desenvolvimento, implementação, monitoramento e avaliação do plano, os meios de participação social, etc.

A Lei da Pesca é omissa em relação ao Plano de Gestão Pesqueira como um instrumento a compor o quadro normativo nacional. É preciso um esforço interpretativo razoável para sugerir que é possível lançar mão do art. 3º como um comando que orienta um possível conteúdo dos Planos de Gestão.

De fato, as duas auditorias conduzidas pela OCEANA revelaram que apenas 9% dos estoques pesqueiros marinhos explorados atualmente no Brasil contam com Planos de Gestão, o que torna o emprego desse instrumento fundamental uma verdadeira exceção (Zamboni *et al.*, 2020; Dias *et al.*, 2022). É provável que os recursos de águas continentais sob jurisdição federal sejam ainda mais negligenciados a esse respeito.

Embora constem das competências do MAPA a política nacional pesqueira, a gestão do uso dos recursos e a elaboração, execução, acompanhamento e avaliação de planos, programas e ações (BRASIL, 2019b; 2021b), a elaboração e implementação de Planos de Gestão Pesqueira nas unidades de gestão (i.e. espécie ou grupo de espécies, ecossistemas, áreas geográficas, bacias hidrográficas, pescarias ou modalidades de pesca) só foram explicitamente mencionados, ainda que de forma não obrigatória, no Decreto nº 10.736/2021 (BRASIL, 2021b). Esta norma detalha o conteúdo mínimo que os Planos de Gestão Pesqueira devem conter – diagnóstico, objetivo, ponto de referência, medidas de ordenamento e de monitoramento e planos de implementação e revisão (art. 7º, §3º), e atribui ao MAPA a responsabilidade por editá-los (art. 7º, §4º).

O referido Decreto não obriga que, para a edição dos planos de gestão pesqueira, o MAPA considere os subsídios dos comitês permanentes de gestão da pesca. Porém, dada a atribuição geral conferida a esses comitês de assessorar a gestão para o uso sustentável dos recursos pesqueiros, conforme art. 5º, pode-se argumentar que a elaboração dos planos requer ao menos um processo de consulta a tais instâncias de participação.

Por fim, embora tenha previsto os planos de gestão pesqueira, o mesmo Decreto é omissivo em relação à importância de serem considerados outros planos que afetam a unidade de gestão. Fala-se, por exemplo, do Plano Setorial para os Recursos do Mar – PSRM (BRASIL, 2020a), do Plano Nacional de Recursos Hídricos – PNRH (BRASIL, 2006a), dos Planos de Manejo das Unidades de Conservação (BRASIL, 2000) e dos Planos de Ação Nacional para Conservação das Espécies Ameaçadas de Extinção – PAN (BRASIL, 2018a).

2.2.7.2 GESTÃO TERRITORIAL

A proibição permanente ou temporária da pesca em determinadas áreas geográficas justifica-se por pelo menos três motivos principais: a) para manutenção ou recuperação de estoques pesqueiros; b) para conservação da biodiversidade e; c) por questões de equidade, visando, por exemplo, proteger comunidades e culturas tradicionais (Hall, 2009).

A Lei da Pesca inclui a gestão territorial como um mecanismo de gestão da atividade pesqueira, na medida em que prevê a possibilidade de proibição da pesca, de forma periódica ou permanente, para proteção “*de espécies, áreas e ecossistemas ameaçados*” (art. 6º, inc. I), “*da saúde pública*” (art. 6º, inc. III) e “*do trabalhador*” (art. 6º, inc. IV). Tal gestão pode ser implementada por meio de dois instrumentos: a) interdição de áreas e, b) determinação de áreas especialmente protegidas (art. 3º, inc. VII).

Como forma de proteger a saúde pública e o trabalhador, a Lei também proíbe a atividade pesqueira “*em locais próximos às áreas de lançamento de esgoto nas águas*” (art. 6º, §1º, inc. V), assim como “*em locais que causem embarço à navegação*” (art. 6º, §1º, inc. VI e art. 2º, inc. X) e que sejam de importância para a “*segurança nacional*” (art. 2º, inc. X).

Por reconhecer em seu art. 7º, inc. II, que a determinação de áreas especialmente protegidas é um instrumento de promoção do desenvolvimento sustentável da atividade pesqueira, a Lei da Pesca se alinha à Constituição Federal de 1988, que, em seu art. 225, § 1º, inc. III, incumbe ao Poder Público “*definir os espaços territoriais e seus*

componentes a serem especialmente protegidos” (BRASIL, 1988a). Porém, a norma é silente sobre critérios específicos a serem adotados, na perspectiva da gestão pesqueira, para a definição dessas áreas de proteção. Também nada diz sobre as competências específicas dos órgãos de gestão a esse respeito. A única menção específica aos espaços especialmente protegidos encontra-se no art. 2º, inc. X, em que exclui da definição de áreas de exercício da atividade pesqueira as unidades de conservação (UC) de proteção integral ou demarcadas como patrimônio histórico.

Diante da ausência de critérios, normas e padrões específicos que possam orientar o estabelecimento de áreas especialmente protegidas para fins de gestão pesqueira, vale o regramento geral dado pela Carta e pela legislação ambiental, notadamente a lei que instituiu o SNUC (BRASIL, 2000). Ademais, a restrição à pesca em determinadas áreas também pode ser estabelecida dentro do marco legal que rege a Política Nacional de Recursos Hídricos (BRASIL, 1997); os comitês de bacia, ao desenharem os planos de recursos hídricos, podem restringir os usos e atividades dentro da bacia hidrográfica (inclusive a pesca), principalmente quando conflitantes com os usos preponderantes em que aqueles trechos/recursos hídricos se enquadram.

2.2.7.3 MEDIDAS DE CONTROLE

Conforme já abordado anteriormente, a atividade pesqueira é considerada uma atividade econômica e, portanto, de livre iniciativa e exercício. Porém, por implicar o uso de recursos naturais, seu exercício condiciona-se não apenas aos princípios orientadores da atividade econômica, como também ao respeito ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Visando assegurar a compatibilização entre a atividade econômica e a proteção ambiental, a Constituição Federal incumbe ao Poder Público “definir mecanismos de controle da produção e comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco ao meio ambiente” (BRASIL, 1988a, art. 225, §1º, inc. V).

A Lei da Pesca busca cumprir esse ditame constitucional exigindo dois principais tipos de instrumentos de con-

trole: a) atos administrativos e, b) atos autorizativos para o exercício da atividade pesqueira.

Previamente a obtenção dos atos administrativos, é necessária a inscrição junto ao Registro Geral da Atividade Pesqueira - RGP (BRASIL, 2009a, art. 25, §1º). Tal instrumento foi regulamentado pelo Decreto nº 8.425/2015 (BRASIL, 2015a), sendo exigido para os pescadores artesanais (art. 2º, inc. I), pescadores industriais (art. 2º, inc. II), pescadores amadores ou esportivos (art. 2º, inc. V), aprendizes de pesca (art. 2º, inc. IX), armadores (art. 2º, inc. III), empresas pesqueiras (art. 2º, inc. VII), e embarcações de pesca (art. 2º, inc. IV).

Isentam-se da inscrição no RGP os pescadores de subsistência e indígenas que pescam para consumo próprio e sem fins lucrativos, desde que com o emprego de petrechos autorizados em legislação, assim como os pescadores amadores que utilizam linhas de mão ou canichos simples (BRASIL, 2015ª, art. 3º, §1º).

Após a inscrição no RGP, a Lei da Pesca estabelece que o exercício da atividade pesqueira se dará mediante a obtenção de ato administrativo próprio, específico para cada atividade ou fase (BRASIL, 2009a, art. 25):



Oceana/Christian Braga

- “concessão: para exploração por particular de infraestrutura e de terrenos públicos destinados à exploração de recursos pesqueiros”;
- “permissão: para transferência de permissão; para importação de espécies aquáticas para fins ornamentais e de aquicultura, em qualquer fase do ciclo vital; para construção, transformação e importação de embarcações de pesca; para arrendamento de embarcação estrangeira de pesca; para pesquisa; para o exercício de aquicultura em águas públicas; para instalação de armadilhas fixas em águas de domínio da União”;
- “autorização: para operação de embarcação de pesca e para operação de embarcação de esporte e recreio, quando utilizada na pesca esportiva; e para a realização de torneios ou gincanas de pesca amadora”;
- “licença: para o pescador profissional e amador ou esportivo; para o aquicultor; para o armador de pesca; para a instalação e operação de empresa pesqueira. O procedimento de obtenção dessas licenças foi regulamentado no Decreto nº 8.425/2015”;
- “cessão: para uso de espaços físicos em corpos d’água sob jurisdição da União, dos Estados e do Distrito Federal, para fins de aquicultura”.

As autorizações para as embarcações comerciais estão regulamentadas pela Instrução Normativa MPA/MMA nº 10/2011 (BRASIL, 2011), cujo art. 2º, inc. VII, conceitua tais autorizações como atos pelos quais o poder público permite que o proprietário ou arrendatário de uma embarcação de pesca devidamente registrada e com as licenças exigidas, opere esta embarcação nas condições especificadas no ato autorizativo, que incluem: a) as modalidades de pesca (i.e. linha, emalhe, arrasto, cerco, armadilhas e outros métodos específicos); b) as espécies alvo, acompanhantes e incidentais e; c) a área onde é permitido o exercício da atividade pesqueira.

Já o Decreto nº 4.810/2003 (BRASIL, 2003) regulou a operação de embarcações pesqueiras nas zonas brasileiras de pesca, alto mar e por meio de acordos internacionais. A norma é voltada majoritariamente a disciplinar o tratamento dado às embarcações de pesca estrangeiras que atuam no território e nos mares brasileiros.

2.2.7.4 MEDIDAS DE ORDENAMENTO

Como ensina Pope (2009), o controle da atividade pesqueira estrutura-se em medidas de *inputs* e medidas de *outputs*. As primeiras referem-se a restrições na intensidade de uso dos petrechos e tecnologias de pesca, incluindo-se aí as embarcações, e contemplam, por exemplo, restrições na capacidade de pesca (p.ex. número máximo de embarcações em determinada área ou dentro de um período de tempo) ou tipo de petrecho/tecnologia (proibição do arrasto). Já as medidas de controle de *outputs* contemplam restrições na quantidade e nos tipos de espécies capturadas, incluindo-se as capturas incidentais.

A Lei da Pesca previu explicitamente as seguintes medidas de controle:

- Controle de petrechos de pesca: art. 3º, inc. VIII e art. 6º, §1º, inc. VII
- Períodos de defeso e temporadas de pesca: art. 3º, inc. IV, V e XI e art. 6º
- Restrições na quantidade e tamanho das espécies capturadas: art. 3º, inc. II e art. 6º, §1º, inc. II e IV
- Restrições quanto aos tipos de espécies a serem capturadas: art. 3º, inc. XI e art. 6º, §1º, inc. II
- Captura total permissível: art. 3º, inc. II
- Capacidade de suporte dos ambientes: art. 3º, inc. IX

O emprego das medidas de controle na gestão das pescarias ocorre via normas infralegais, em sua maioria instruções normativas ou portarias, que especificam as condições de pesca para determinadas espécies e como as medidas de controle devem ser implementadas. Dentre os atores da gestão pesqueira, essas normas são conhecidas como “medidas de ordenamento”, por comporem um conjunto de ações de estruturação e definição dos recursos pesqueiros que podem ser explorados, onde isso é permitido, quem o pode fazer e de que modo. Cabe ao órgão gestor da pesca identificar, para cada tipo de recurso pesqueiro, a conformação da combinação mais adequada dessas medidas (sejam elas

de *input*, de *output* ou ambas), sempre visando a gestão sustentável dos recursos pesqueiros. Trata-se, ao fim e ao cabo, da especificação de quais medidas de controle serão aplicadas.

Embora compreensível, o largo espectro de discricionariedade dado ao órgão responsável pela gestão pesqueira na escolha e implementação dessas medidas torna-se temeroso diante da carência de informações e dados técnicos mínimos para a tomada de decisão, conforme vem sendo verificado atualmente no Brasil (*vide* Zamboni *et al.*, 2020 e Dias *et al.*, 2022). Como regular a pesca de determinada espécie, sem conhecer a situação de seu estoque, sem dados sobre os vetores de estresse no seu ecossistema, etc.? Onde fica o princípio da decisão baseada na ciência?

Adicionalmente, outro problema encontrado é o processo pelo qual essas medidas de ordenamento são desenhadas. O modelo de gestão pesqueira vigente até 2018 estabelecia a atuação conjunta dos órgãos responsáveis pela política pesqueira e pela proteção ambiental, visando compatibilizar a otimização econômica da pesca e a proteção das espécies e ecossistemas aquáticos. Apesar de possibilitar um maior equilíbrio de forças, este modelo trazia como *trade-off* um contexto administrativo mais complexo e burocrático que se tornava particularmente ineficiente quando mecanismos para a resolução de conflitos não se apresentavam de forma clara no texto normativo.

Ainda, a base desse processo de decisão era compartilhada por meio dos Comitês Permanentes de Gestão da Pesca e do Uso Sustentável dos Recursos Pesqueiros - CPGs, composto por representantes do setor produtivo interessado, além de técnicos e cientistas, e pela Comissão Técnica da Gestão Compartilhada dos Recursos Pesqueiros - CTGP, constituída por membros do então MPA e do MMA. Sem os CPGs, perde-se o necessário olhar sistêmico, científico e democrático sobre a atividade pesqueira.

Atualmente, a definição das condições específicas para o uso dos recursos pesqueiros é uma atribuição exclusiva do MAPA. Acontece que esse órgão tem como principal finalidade a coordenação da política agrícola, nela subentendida a de pesca. Por mais que o MAPA

seja obrigado a submeter-se aos princípios e diretrizes relativos à sustentabilidade e à proteção ambiental, previstos na própria Lei da Pesca, assim como toda a legislação ambiental incidente, não é seu papel precípua zelar pela proteção ambiental.

Num primeiro olhar, os problemas acima apontados foram resolvidos com a instituição da Rede Pesca Brasil e, garantindo um mínimo de participação do setor produtivo nos processos de definição das regras de ordenamento da pesca. Foram criados um banco técnico-científico e dez comitês permanentes de gestão da pesca e do uso sustentável dos recursos pesqueiros, atribuindo-lhes a finalidade de subsidiar o MAPA nas atividades relacionadas à atividade pesqueira e à sua gestão sustentável (BRASIL, 2021a, art. 3º e art. 5º).

Porém, um olhar mais acurado sobre esse Decreto indica algumas fragilidades. Primeiramente, pois prevê que a Rede Pesca Brasil é composta pelos órgãos e entidades da administração pública federal, estadual, distrital e municipal (art. 1º, parágrafo único, inc. I), mas não especifica quais desses órgãos são de participação obrigatória na rede, como os órgãos responsáveis pela gestão ambiental - MMA, IBAMA e ICMBio. A mesma omissão é vista no detalhamento da composição dos comitês - prevê-se a participação de até quinze representantes de órgãos e entidades públicas, mas sem definir sobre a obrigatoriedade, sendo que esses órgãos serão definidos pelo MAPA.

Ao mencionar os demais órgãos públicos de forma genérica, sem indicar quais deles são imprescindíveis para a garantia da gestão sustentável da pesca, a norma amplia a margem de discricionariedade do MAPA; torna legal, embora tecnicamente lastimável, a situação de se criar um comitê permanente sem a participação de nenhum órgão de gestão ambiental, colocando em risco a integridade ambiental das regras de ordenamento.

Ao somar um largo âmbito de discricionariedade dado ao MAPA na definição das medidas específicas de ordenamento da pesca e à escolha dos membros que comporão os comitês de assessoramento técnico, o resultado é um risco maior de normas inefetivas, seja porque não condizem com as reais demandas de gestão sustentável do recurso pesqueiro, seja porque dissoam da realidade local.

2.2.8 INSTRUMENTOS DE MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO

O principal objetivo dos instrumentos de monitoramento e fiscalização é garantir que as ferramentas de controle estejam sendo cumpridas. Conforme detalhado por Bergh & Davies (2009), há uma extensa gama de instrumentos disponíveis que variam em termos de custos de aplicação, requisitos materiais, tecnológicos e de pessoal, aplicabilidade e eficácia para cada tipo de pescaria e ferramenta de controle a ser verificada.

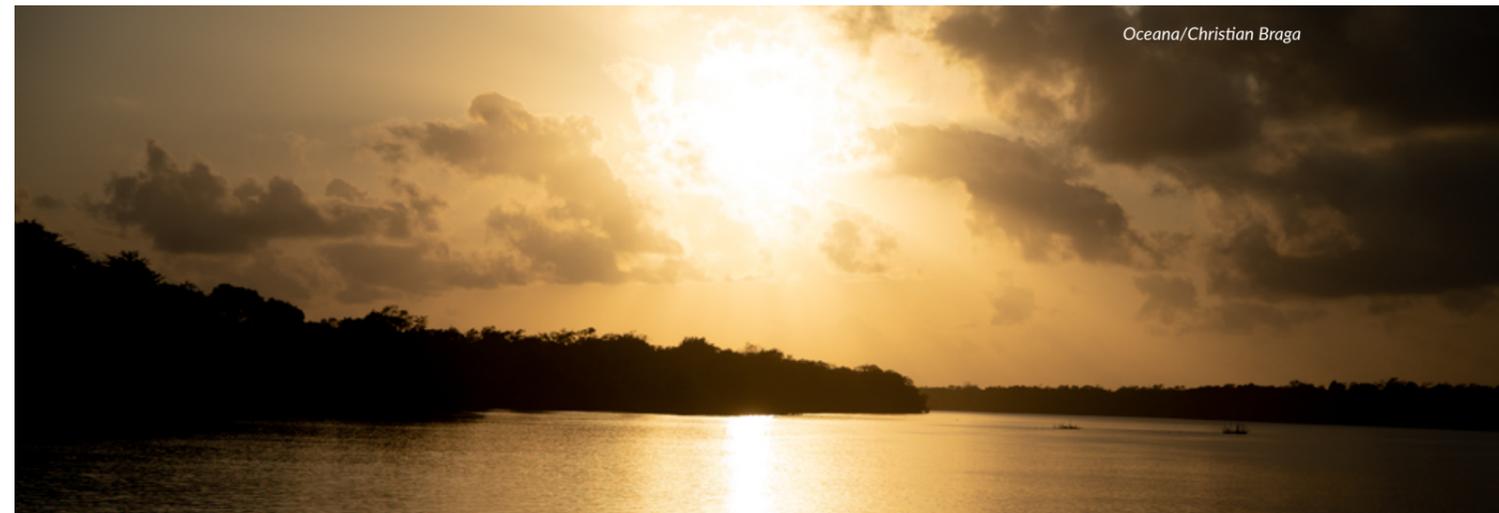
Dependendo do instrumento, sua aplicação pode se dar previamente à pescaria (p. ex. campanhas de fiscalização nos portos); durante a pesca (p.ex. mapas de bordo, rastreamento por satélite, observador de bordo e fiscalização no mar); no desembarque (p. ex. controle da produção desembarcada e fiscalização dos pescados); ou mesmo nas fases de armazenamento, processamento, transporte e comercialização (p.ex. fiscalização em estradas, indústrias e comércio).

A Lei da Pesca reconhece a importância desses instrumentos, ao exigir do poder público o estabelecimento das ações de monitoramento, controle e fiscalização da atividade pesqueira (art. 3º, inc. X) como meio para o desenvolvimento sustentável da pesca (art. 7º, inc. IX). Ademais, ela também contempla, ainda que de forma genérica, todas as etapas do monitoramento e fiscalização - “A fiscalização da atividade pesqueira abrangerá as fases de pesca, cultivo, desembarque, conservação, transporte, processamento, armazenamento e comercialização dos recursos pesqueiros, bem como o monitoramento ambiental dos ecossistemas aquáticos” (art. 31).

Entretanto, a norma não detalha quais instrumentos devem ser adotados em cada caso, tampouco suas estruturas, critérios, procedimentos, etc., deixando essa tarefa para regulamentos específicos. Mais do que isso, apenas os mapas de bordo, o rastreamento satelital (ambos no art. 32) e os observadores de bordo (art. 35) são citados na Lei, embora, sem quaisquer detalhes quanto à sua aplicação.

Mais uma vez, depende-se de instrumentos infralegais para complementação das omissões da Lei da Pesca; com efeito, refere-se ao disciplinamento dos mapas de bordo (BRASIL, 2014a), do Programa Nacional de Observadores de Bordo da Frota Pesqueira - PROBORDO (BRASIL, 2006b), e do Programa Nacional de Rastreamento de Embarcações Pesqueiras por Satélite - PREPS (BRASIL, 2006c).

Outros mecanismos de monitoramento, não mencionados na Lei da Pesca, são exigidos em condições específicas. É o caso do Regime Nacional de Certificação de Capturas (RCC), destinado a produtos exportados para a União Europeia (BRASIL, 2009d); o Certificado de Acreditação de Origem Legal (CAOL), fornecido para a exportação de produtos da pesca marinha não destinados a países do Mercosul e União Europeia (BRASIL, 2018b); mapas de produção de atuns e afins, capturados por embarcações pesqueiras nacionais e estrangeiras arrendadas (BRASIL, 2013a); e formulários e certificados de controle estatístico para acompanhar as exportações e reexportações das espécies albacora bandolim (*Thunnus obesus*) e espadarte (*Xiphias gladius*), capturadas por embarcações pesqueiras nacionais ou estrangeiras arrendadas, nas águas jurisdicionais brasileiras e nas águas internacionais sob jurisdição da Comissão Internacional para a Conservação do Atum Atlântico - ICCAT, sigla em inglês (BRASIL, 2020b).



Não se identificou regulamentos sobre instrumentos fundamentais ao monitoramento da pesca, tais como os boletins estatísticos sobre a produção pesqueira nacional, os quais trazem estatísticas sobre embarcações, pescadores, quantidades capturadas por espécie e tipo de pescaria, etc. Entende-se que os inventários estatísticos sobre a atividade pesqueira não se confundem com os sistemas de informação sobre pesca. Os inventários compõem importante ferramenta também de informação, mas são apenas uma parte do que deveriam ser os sistemas de informação. Dada sua relevância para o monitoramento da pesca, demandariam um tratamento jurídico próprio, inexistente no arcabouço pátrio.

Por fim, os mesmos apontamentos já realizados sobre as medidas de controle valem para os instrumentos de monitoramento e fiscalização: à exceção de alguns mecanismos (i.e. mapas de bordo, rastreamento por satélite), a legislação detalha pouco os critérios usados para adoção dos mecanismos de monitoramento, abrindo um espaço demasiadamente amplo de discricionariedade ao gestor público.

2.2.9 INSTRUMENTOS DE INFORMAÇÃO

Como asseverado por Cochrane & Garcia (2009) e Dias *et al.* (2022), a gestão pesqueira só é efetiva se baseada em informação técnica e científica. Todos os instrumentos de gestão, particularmente os de controle e ordenamento da pesca, têm sua efetividade condicionada ao conhecimento sobre a situação das espécies objeto da atividade pesqueira, seu ecossistema, sobre a situação da pesca em si (volumes de captura, incluindo histórico e projeções, mercado, etc.) e também sobre os demais vetores de pressão incidentes sobre as espécies (poluição, navegação, exploração petrolífera, etc.).

Importante destacar que a informação técnica e científica é a base não apenas para a adequada estruturação e implementação dos instrumentos afetos à gestão pesqueira, mas também dos mecanismos previstos nas legislações correlatas, tais como: a) a elaboração

de listas de espécies ameaçadas de extinção e planos nacionais de ação de conservação dessas espécies; b) planos de bacia; e c) criação de unidades de conservação e seus respectivos planos de manejo.

Isso implica a adoção de vários mecanismos estruturados de coleta e sistematização periódica de dados sobre os ecossistemas, os estoques pesqueiros e as condições da pesca. A esses instrumentos é preciso garantir qualidade, perenidade, transparência, publicidade e condições de acesso.

A Lei da Pesca prevê, ainda que de modo superficial, os sistemas de informação e pesquisa científica, conforme o provam os arts. 7º inc. VIII; 27, §2º; e 30. Além disso, o Decreto nº 1.694/1995 instituiu o Sistema Nacional de Informações da Pesca e Aquicultura - SINPESQ (BRASIL, 1995); entretanto, o SINPESQ nunca foi efetivamente estruturado e o Brasil permanece carente de sistemas de informação adequados e transparentes, que possam subsidiar pesquisas, tomadas de decisão e acompanhamento do desempenho das políticas públicas por parte da sociedade como um todo (ver Zamboni *et al.*, 2020; TCU, 2021 e Dias *et al.*, 2022).

2.2.10 INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO

A participação social, como componente fundamental da gestão pesqueira sustentável, foi prevista na Lei da Pesca no art. 7º inc. III. Mesmo assim, sua efetiva implementação tem sido intermitente, com lapsos temporais prejudiciais à gestão pesqueira como um todo.

Até 2018, a participação social era garantida nos termos do Decreto nº 6.981/2009 (BRASIL, 2009b) e da Instrução Normativa MPA/MMA nº 2/2009 (BRASIL, 2009c). Com a revogação dessas normas em 2019 (BRASIL, 2019a), a gestão pesqueira ficou quase três anos sem qualquer espaço formal de participação social, lacuna esta preenchida apenas recentemente, com a já mencionada edição do Decreto nº 10.736/2021, a partir da qual a gestão pesqueira passou a contar com a chamada Rede Pesca Brasil (BRASIL, 2021a), estruturada conforme o **Quadro 2**.

Quadro 2. Regras de composição e definição dos membros das instâncias participativas de gestão da pesca previstas no Decreto nº 10.736/2021.

Instância participativa	Função	Composição	Processo de definição dos membros
Banco Técnico-Científico	Subsidiar o MAPA em suas atividades relacionadas à atividade pesqueira (art. 3º)	Pesquisadores, técnicos e profissionais de notório saber com atuação comprovada em pesquisa, gestão de recursos pesqueiros ou áreas relacionadas à atividade pesqueira (art. 3º, §1º)	Editais de chamamento público; MAPA seleciona os integrantes a partir dos resultados do edital (art. 4º)
Comitê Permanente de Gestão da Pesca e do Uso Sustentável dos Recursos Pesqueiros	Subsidiar a gestão para o uso sustentável dos recursos pesqueiros (art. 5º)	Um representante da SAP/MAPA, que o coordenará (art.8º, inc. I)	Indicados pelo MAPA (art. 8º, §2º)
		Até quinze representantes de órgãos e entidades da administração pública federal, estadual, distrital ou municipal (art.8º, inc. II)	Indicados pelo MAPA (art. 8º, §2º)
		Até quinze representantes da sociedade envolvida com a atividade pesqueira (art. 8º, inc. III)	Seleção por meio de editais de chamamento público (art. 8º, §3º)
Grupos de Trabalho	Podem ser criados dentro dos Comitês Permanentes para assessoramento de temas específicos (art. 12)	No máximo 10 membros dentre os integrantes dos Comitês Permanentes e do Banco Técnico-Científico	Instituídos e compostos por definição do MAPA (art. 12, §1º, inc. I)
Grupos Técnico-Científicos	Apoio a cada Comitê Permanente (art. 13)	No máximo 25 membros dentre os integrantes do Banco Técnico-Científico	Instituídos e compostos por definição do MAPA (art. 13, §2º, inc. I)

De pronto, é importante frisar que esta intermitência entre criação e extinção de espaços participativos de gestão pesqueira pode ser vista como um exemplo dos riscos associados a um marco legal fundamentalmente apoiado em normas infralegais, conforme explicado anteriormente. A facilidade de revogação e de criação dessas normas fragiliza a estrutura participativa da gestão da pesca, trazendo um cenário de insegurança jurídica. O ideal é que a instrumentalização da participação social, prevista no art.7º, inc. III se dê em lei.

Porém, alguns pontos de atenção merecem ser levantados. Primeiro, como já mencionado anteriormente, o atual Decreto não especifica quais órgãos da administração pública dispõem de assento nos comitês permanentes, deixando essa definição para a discricionariedade do MAPA. É possível, por exemplo, haver comitês sem a participação dos órgãos ambientais, o que fragiliza a efetivação de uma gestão sustentável e integrada da pesca.

Um segundo comentário é feito em relação aos Comitês. O decreto cria dez Comitês temáticos, mas é silente sobre a possibilidade de criação de outros novos Comitês, assim como de critérios a serem seguidos para tanto.

Por fim, o art. 17 da norma é enfático ao dizer que o MAPA pode “*editar normas, estabelecer critérios e padrões e adotar medidas de gestão independentemente das recomendações emitidas pela Rede Pesca Brasil*”, não prevendo sequer a obrigatoriedade de justificativa e apresentação de motivação técnicas quando tomar decisões que contrariam as recomendações, seja do Banco Técnico-Científico, seja dos Comitês.

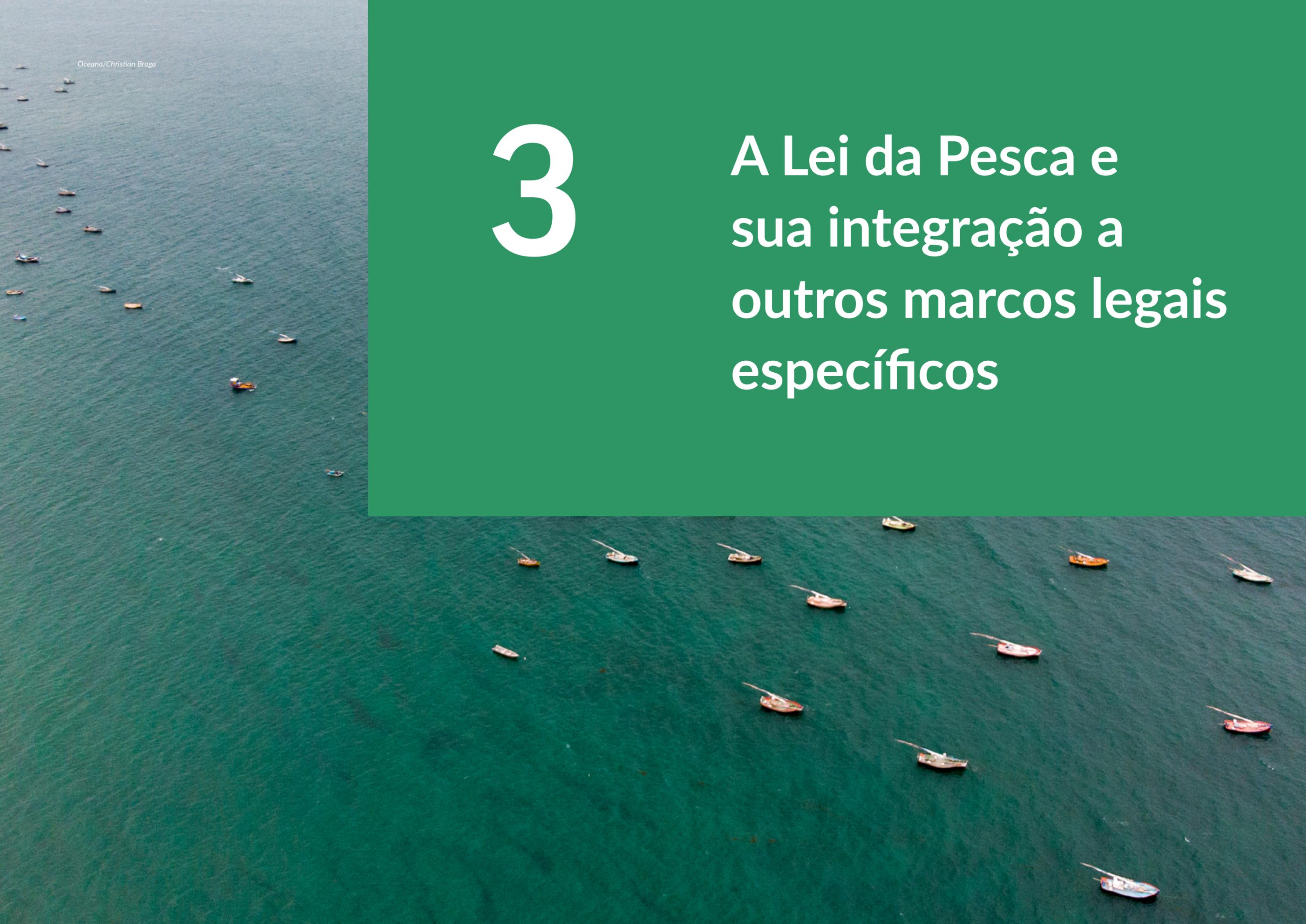
2.2.10 PENALIDADES

A Lei da Pesca não detalha quais as condutas lesivas à gestão pesqueira que devem ser enquadradas como infrações administrativas ou criminais. Ao invés disso, remete à Lei de Crimes Ambientais (BRASIL, 1998a).



3

A Lei da Pesca e sua integração a outros marcos legais específicos



Tendo em vista a estrutura complexa e multinível da política pesqueira, é natural que ela seja permeada por outras políticas públicas, devendo compatibilizar seu desenvolvimento e implementação com as diretrizes e obrigações eventualmente impostas nesses outros marcos legais. A integração entre as várias políticas pode ocorrer tanto em virtude de sobreposições dos respectivos recortes territoriais como temáticos. As principais políticas que se integram com a pesca serão detalhadas a seguir.

3.1 POLÍTICA NACIONAL PARA OS RECURSOS DO MAR

A gestão de recursos pesqueiros, quando implementada na Zona Econômica Exclusiva, Plataforma Continental e no Mar Territorial brasileiro, precisa ser compatibilizada com as diretrizes da Política Nacional para Recursos do Mar - PNRM, como *sobre o aproveitamento sustentável dos recursos do mar*, dentre os quais os recursos pesqueiros (BRASIL, 2005a).

Além de contemplar princípios consagrados e fundamentais para a pesca sustentável, várias estratégias de execução da PNRM também devem ser consideradas quando da gestão pesqueira, com destaque para (Anexo 7):

- “promover a gestão integrada dos ambientes costeiro e oceânico, visando ao uso sustentável dos recursos do mar, e a proteção dos ecossistemas, da biodiversidade e do patrimônio genético, cultural e histórico das áreas marinhas sob jurisdição nacional”;
- “fomentar projetos e atividades que visem a assegurar, de forma sustentável, o aumento da disponibilidade dos recursos pesqueiros, provenientes da maricultura e da pesca, em águas jurisdicionais brasileiras”;
- “incentivar o aproveitamento sustentável, a exportação e o consumo dos produtos de origem marinha, bem como a agregação de valor a esses produtos”;
- “fomentar no país à construção de embarcações, plataformas, boias atradoras, recifes artificiais e outros meios flutuantes e submersos para o ensino, a pesquisa, a exploração e o aproveitamento sustentável dos recursos do mar”.

Ainda, as diretrizes da PNRM devem ser detalhadas por meio de planos setoriais plurianuais, a serem elaborados pela Comissão Interministerial para os Recursos do Mar - CIRM. A mais recente versão do plano, denominada X Plano Setorial para os Recursos do Mar - X PSRM, compreende o período de 2020-2023 (BRASIL, 2020a).

Já no seu preambulo, o X PSRM evidencia sua interação com a Lei da Pesca, uma vez que explicita como um de seus objetivos “promover o desenvolvimento sustentável da pesca e da aquicultura como fonte de alimentação, emprego, renda e lazer, garantindo-se o uso sustentável dos recursos pesqueiros, bem como a otimização dos benefícios econômicos decorrentes, em harmonia com a preservação e a conservação do meio ambiente e da biodiversidade”. Tal objetivo reproduz fielmente o texto do inc. I do art. 1º da Lei da Pesca.

Para cumprir tal objetivo, o X PSRM mantém duas ações, dentre as várias existentes, diretamente vinculadas com as questões relacionadas à pesca.

A ação [REVIMAR - Avaliação, Monitoramento e Conservação da Biodiversidade Marinha](#), é coordenada pelo Ministério do Meio Ambiente, com o objetivo de “estabelecer as bases científicas e as ações integradas capazes de subsidiar políticas, ações e estratégias de conservação e uso sustentável da biodiversidade”. Ao lado de metas ligadas, por exemplo, ao controle de espécies exóticas e manutenção, conservação e ampliação de áreas marinhas protegidas, merecem especial destaque a avaliação e proteção das espécies marinhas ameaçadas de extinção, e a consolidação da estratégia de monitoramento e fiscalização da pesca.

Já a ação denominada [AQUIPESCA - Aquicultura e Pesca](#), é coordenada pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, visando “articular, em ambiente cooperativo interministerial, a elaboração e a execução do Plano de Desenvolvimento Sustentável da Pesca e Aquicultura, a fim de propor políticas, programas e ações para o desenvolvimento sustentável da pesca e da aquicultura” (Figura 2). Suas metas são intrinsecamente relacionadas à execução da política pesqueira (Item 7.3.2), e incluem, entre outras:

- A reestruturação do Sistema do Registro Geral da Atividade Pesqueira, com o posterior recadastramento dos pescadores artesanais e atualização das informações da frota pesqueira;
- Reestruturação do Programa Nacional de Rastreamento de Embarcações Pesqueiras por Satélite;
- Retomada das ações voltadas à estatística pesqueira e apoio a programas de monitoramento da biodiversidade, com ênfase no monitoramento da pesca e da biodiversidade associada, e outras iniciativas existentes;
- Apoio a políticas de incentivo ao consumo de produtos pesqueiros e aquícolas produzidos de maneira sustentável;
- Fortalecimento de ações técnicas de gestão participativa entre instituições relacionadas à atividade aquícola e pesqueira;
- Avaliação, fortalecimento ou implementação de planos de gestão para os recursos pesqueiros, e

de planos de recuperação de espécies ameaçadas de extinção;

- Apoio a projetos de pesquisa científica, monitoramento e desenvolvimento das atividades aquícolas e pesqueiras;
- Revisão e atualização de atos normativos referentes às atividades aquícolas e pesqueiras, buscando fortalecer a atividade pesqueira sustentável, com base nos melhores dados técnicos e científicos disponíveis e com participação social;
- Apoio à realização de cursos de formação profissional do aquícultor e do pescador;
- Fortalecimento da participação brasileira nos acordos internacionais relacionados à aquicultura e pesca;
- Apoio à realização de ações de combate ao lixo no mar; e
- Combate à pesca ilegal, não reportada e não regulamentada e às práticas de pesca destrutivas.

Figura 2. Integração entre a Política Nacional para os Recursos do Mar e a Política Pesqueira. **Fonte:** elaboração própria com base nos Decretos nº 9.858/2019 e 5.377/2005.

PLANO SETORIAL PARA OS RECURSOS DO MAR



Ainda que estabeleça a competência de cada Ministério para coordenar as ações sob suas respectivas responsabilidades, o X PSRM explicita a necessidade de integração e coordenação contínuas entre todos os órgãos com representação na CIRM, o que, por óbvio, inclui o MAPA.

Tal integração tem como objetivo, principalmente, compatibilizar as ações às deliberações emanadas pela CIRM, considerando as demais políticas e estratégias setoriais vigentes.

3.2 PLANO NACIONAL DE GERENCIAMENTO COSTEIRO

Conforme expresso no art. 225, §4º, da Constituição Federal, a zona costeira é considerada patrimônio nacional (BRASIL, 1988a), o que traduz a intenção da Carta em destacar seu valor ecossistêmico. Nesse sentido, condiciona o uso e a fruição privados dos recursos naturais localizados nessa área à manutenção da sua função ecológica, o que impõe cautelas especiais para as atividades econômicas ali presentes.

É importante ressaltar que esse mesmo dispositivo exige a edição de lei para regular as condições de uso das áreas consideradas como patrimônio nacional. No caso da zona costeira, essa regulação se deu pela Lei nº 7.661/1988, que fornece as diretrizes para o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC (BRASIL, 1988b).

A qualificação constitucional da zona costeira como patrimônio nacional exige que todos os instrumentos de gestão pesqueira incidentes nesta área estejam alinhados, quando de seu desenho e implementação, às diretrizes específicas estabelecidas no PNGC. Dentre essas diretrizes, está a prioridade à conservação e proteção dos recursos naturais tais como recifes, ilhas, estuários, lagunas, baías e enseadas, praias; promontórios, costões e grutas marinhas; restingas e dunas; florestas litorâneas, manguezais e pradarias submersas. A implementação dessas diretrizes deve ser feita por meio de zoneamento de uso e de atividades (art. 3º), cabendo à CIRM aprovar o PNGC.

Um dos instrumentos do PNGC é o Plano de Ação Federal para a Zona Costeira - PAF-ZC, cuja quarta versão é do ano de 2017 e foi elaborada para o triênio 2017-2019 (Ministério do Meio Ambiente, 2021). Diferentemente do X PSRM, o plano não define estratégias de gestão pesqueira, focando mais em projetos de fortalecimento da pesquisa, capacitação e boas práticas em gerenciamento costeiro. Percebe-se que o Plano, tal qual estabelecido, nada se parece com um zoneamento de uso e atividades, levantando o questionamento sobre a efetividade do PNGC.

Ainda que não esteja explícito, é importante destacar a obrigatória necessidade de compatibilização da gestão pesqueira com as diretrizes gerais do Plano, as quais devem ser observadas pelo MAPA em todas as ações concernentes à pesca na zona costeira (Figura 3).

Oceana/Matias Quinteros



Figura 3. Integração entre o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e a Política Pesqueira. Fonte: elaboração própria com base na Lei nº 7.661/1988.

PLANO NACIONAL DE GERENCIAMENTO COSTEIRO



3.3 SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Como abordado anteriormente, a Lei da Pesca inclui a gestão territorial como um mecanismo de gestão da atividade pesqueira, na medida em que prevê a possibilidade de proibição da pesca, de forma periódica ou permanente, para proteção de espécies, áreas e ecossistemas ameaçados; da saúde pública e do trabalhador (BRASIL, 2009a; art. 6º). No art. 3º, inc. VII, especifica que esse tipo de restrição à pesca pode se dar a partir da criação de áreas especialmente protegidas e, no art. 7º, reconhece que esta medida é um instrumento de promoção do desenvolvimento sustentável da atividade pesqueira.

O estabelecimento de espaços territoriais a serem especialmente protegidos encontra respaldo constitucional (BRASIL, 1988a, art. 225, § 1º, inc. III). Como bem pontua Bessa Antunes (2012), a demarcação desses espaços cumpre a função de atender a um interesse

da coletividade quanto a conservação e preservação da biodiversidade por seu valor intrínseco. Há aqui, portanto, uma sobreposição do interesse coletivo em detrimento de eventuais interesses individuais e atividades de exploração dos recursos naturais ali presentes. Dito em outras palavras, o Estado brasileiro tem o poder-dever de delimitar áreas onde entende que, em nome da coletividade, deve prevalecer a conservação e a preservação da biodiversidade.

No Brasil, o marco legal que disciplina a criação e a gestão de espaços especialmente protegidos para fins de conservação e preservação da biodiversidade é a Lei nº 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC (BRASIL, 2000).

As Unidades de Conservação (UCs) são espaços territorialmente definidos por lei ou decreto que têm por objetivo a preservação ou conservação da flora e da fauna. O SNUC estabelece dois tipos de UCs: as de proteção integral e as de uso sustentável. As primeiras têm

por objetivo a preservação da biodiversidade, sendo o uso dos recursos naturais nelas presentes admitidos somente em casos excepcionais previstos no próprio SNUC. As segundas visam à compatibilização entre a conservação da natureza e o uso sustentável de seus recursos naturais (art. 7º).

O SNUC define cinco categorias de UCs de proteção integral, e sete de uso sustentável. Segundo o art. 22, a criação de uma UC deve ser precedida de estudos técnicos e de consultas públicas junto às partes interessadas. Trata-se de requisitos obrigatórios que buscam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade. Não é demais observar que tanto os estudos técnicos quanto as consultas públicas devem obter insumos necessários para justificar a necessidade e a importância da criação de determinada UC, considerando objetivos de manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos; proteção de espécies ameaçadas de extinção; preservação e restauração da diversidade de ecossistemas naturais; desenvolvimento sustentável; proteção de paisagens naturais e de beleza cênica; proteção e recuperação de recursos hídricos; valorização econômica da diversidade biológica; e proteção dos recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente (art.4º).

Embora a legislação não o determine explicitamente, em tese, o processo de criação de uma UC que possa afetar direta ou indiretamente área de interesse pesqueiro, precisa avaliar, nos referidos estudos técnicos, as interfaces entre a Unidade e a atividade pesqueira, assim como consultar a autoridade de gestão pesqueira e os atores potencialmente afetados (pescadores, empresas de pesca, etc.). É preciso embasar a decisão pela criação da UC quanto à importância de se sobrepor o interesse coletivo de preservação e conservação da biodiversidade sobre a atividade extrativa.

Cabe ressaltar que a pesca, seja ela comercial, amadora ou de subsistência só pode ser exercida no interior dos limites geográficos de alguns tipos de UCs de uso sustentável (p. ex. Área de Proteção Ambiental e Reserva Extrativista), e desde que tal atividade seja prevista e regulamentada no respectivo Plano de Ma-

nejo. O Plano de Manejo é o documento técnico que define as prioridades, diretrizes e medidas de gestão da UC, e que contém os requisitos e exigências para as atividades a serem nela exercidas, inclusive as de cunho econômico.

Além disso, com exceção da Área de Proteção Ambiental e da Reserva Particular do Patrimônio Natural, todas as UCs, sejam de proteção integral ou de uso sustentável, devem possuir uma zona de amortecimento no seu entorno e, quando conveniente, corredores ecológicos (art. 25). Nessas áreas, as atividades humanas (inclusive a pesca) estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o fim de proteger a própria UC.

Conforme disposto no Decreto nº 4.340/2002 (BRASIL, 2002b), as UCs de proteção integral devem contar com um conselho consultivo, enquanto as de uso sustentável devem ser geridas por conselhos deliberativos, presididos pelo chefe da UC, vinculado ao órgão ambiental responsável (por exemplo, o ICMBio para UCs federais). Os conselhos são compostos preferencialmente de modo paritário por representantes de órgãos públicos e da sociedade civil. De acordo com o art. 17, §1º, "a representação dos órgãos públicos deve contemplar, quando couber, os órgãos ambientais dos três níveis da Federação e órgãos de áreas afins, tais como pesquisa científica, educação, defesa nacional, cultura, turismo, paisagem, arquitetura, arqueologia e povos indígenas e assentamentos agrícolas". Já o §2º estabelece que "a representação da sociedade civil deve contemplar, quando couber, a comunidade científica e organizações não-governamentais ambientalistas com atuação comprovada na região da unidade, população residente e do entorno, população tradicional, proprietários de imóveis no interior da unidade, trabalhadores e setor privado atuantes na região e representantes dos Comitês de Bacia Hidrográfica".

Os conselhos consultivo e deliberativo têm diversas atribuições, dentre as quais, acompanhar a elaboração, implementação e revisão do Plano de Manejo da UC; buscar a integração desta com as demais unidades e espaços territoriais especialmente protegidos e com o seu entorno; compatibilizar os interesses dos diversos segmentos sociais relacionados com a unidade; e propor diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e otimizar a relação com a população do entorno ou

do interior da unidade, conforme o caso (art. 20, incs., II, III, IV e IX).

Da avaliação do SNUC e sua legislação correlata, percebe-se que existe uma forte relação de complementariedade com a Lei da Pesca, na medida em que o SNUC ordena os procedimentos e requisitos para criação e gestão de espaços territorialmente protegidos. Entretanto, é fato que a priorização da conservação e preservação em detrimento dos interesses da exploração pesqueira em determinada área pode ensejar conflitos, cuja minimização pode ser buscada legalmente por meio de:

- Participação ativa dos órgãos de gestão pesqueira (i.e. o MAPA no nível federal, assim como os órgãos estaduais e locais, se houver) e dos setores diretamente envolvidos com a pesca (pescadores, entidades representativas do setor pesqueiro, empresas de pesca, etc.) no processo de avaliação prévia e tomada
- Uma vez instituída a UC, participação ativa no respectivo conselho consultivo ou deliberativo, conforme o caso. A Lei exige que tanto os conselhos consultivos quanto os deliberativos sejam compostos por representantes dos órgãos e setores afetados, o que pode incluir a pesca (Figura 4).

de decisão sobre a criação da UC em determinada área. Conforme explicitado, o órgão ambiental competente (ICMBio, no caso de UCs federais) é obrigado a realizar estudos prévios e consultas públicas como requisito para a criação das Unidades. Tanto os órgãos de gestão pesqueira quanto os envolvidos com a atividade pesqueira deveriam ser ouvidos neste processo, sob pena de invalidar a criação da mesma. Além disso, os estudos técnicos precisam contemplar a avaliação da atividade pesqueira na área alvo, sopesando o interesse socioeconômico com o de preservação.

Figura 4. Integração entre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação e a Política Pesqueira, considerando Unidades de Conservação Federais. Fonte: elaboração própria com base na Lei nº 9.985/2000.

UNIDADES DE CONSERVAÇÃO



Por fim, cabe registrar a percepção de que existe espaço para tirar melhor proveito das relações de complementariedade que existem entre o SNUC e os objetivos da gestão pesqueira. A instituição de UCs de uso sustentável direcionadas para a conservação de ecossistemas aquáticos pode servir também para a valorização de conhecimentos e práticas de pesca artesanal e tradicional, tendo como resultado uma sistemática de gestão pesqueira e ambiental integrada. Como bem aponta Dumith (2012) ao falar do caso específico de RESEX marinhas:

“As RESEXs Marinhas que têm em seu âmago a questão pesqueira artesanal são formas inovadoras que apresentam um grande potencial de aumento de renda e emprego, além de proverem um manejo mais participativo dos recursos pesqueiros. Embora sejam áreas da União, as RESEXs Marinhas são geridas coletivamente, na forma de gestão compartilhada, através de um conselho deliberativo (...) O conselho deliberativo deve criar e revisar periodicamente um plano de manejo, visando à sustentabilidade dos recursos naturais assim como da população tradicional. A implementação das RESEXs Marinhas está relacionada diretamente com o empoderamento das populações de pesca artesanal. O Estado, ao ceder o uso de parte do domínio da União a um grupo da população, está apoiando um processo inteiramente novo de constituição de espaços públicos e de elaboração e aplicação de regras para a sua utilização. O Estado (...) reconhece o direito consuetudinário dos pescadores artesanais sobre territórios marinhos e as formas de arranjos e representações simbólicas de tradição pesqueira secular, sendo um veículo de manejo que associa os usuários e a administração pública na gestão do uso e na manutenção dos recursos naturais, buscando soluções mais singulares e eficientes para gestão dos recursos pesqueiros, respeitando-se a multiplicidade dos grupos de pescadores artesanais, suas diferenças culturais e distintas trajetória históricas.

3.4 POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS

A Lei nº 9.433/1997 (BRASIL, 1997), que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, é o principal marco legal sobre gestão de recursos hídricos no Brasil, abrangendo todos os recursos de água doce do território nacional. Ela toma como premissa que a água é um bem de domínio público, finito e dotado de valor econômico (art. 1º, incs. I e II), e estabelece que a sua gestão deve mirar o uso múltiplo das águas (art. 1º, inc. IV).

Dentre tais usos destaca-se a pesca, afinal, os recursos hídricos são os habitats naturais dos recursos pesqueiros. Daí a necessária e óbvia intersecção entre a Lei da Pesca e essa Política, lembrando que o ponto de partida da compatibilização entre os diversos usos é a garantia da disponibilidade hídrica, tanto qualitativa quanto quantitativa.

A atividade pesqueira (não incluída a aquicultura) é considerada como um uso não consuntivo, pois não demanda retirada de água do ambiente. Mesmo assim, sujeita-se às regras e aos instrumentos da Política de Recursos Hídricos.

Nesse sentido, vale mencionar o enquadramento dos recursos hídricos em classes de uso preponderante, previsto nos arts. 5º, inc. II e 9º. As classes de uso são usadas como parâmetros para o estabelecimento das diretrizes de gestão de cada bacia hidrográfica. Esse enquadramento deve mirar o objetivo de futuro para determinada bacia, a partir da ponderação sobre a situação atual dos recursos hídricos nela existentes, a visão de futuro ideal para eles e o que é realista alcançar no horizonte do planejamento. Assim, o enquadramento é instrumento central dos planos de gestão de recursos hídricos, na medida em que permitem apontar para onde a gestão deve caminhar (BRASIL, 2008a).

Para efetivar tal enquadramento, adotam-se critérios de disponibilidade hídrica, tanto qualitativa quanto quantitativa, sendo que, quanto maior a numeração da classe em que o recurso hídrico se enquadra, mais essa disponibilidade está comprometida (BRASIL, 2005b).

Conforme demonstra o **Quadro 3**, a atividade pesqueira está listada como uso preponderante nos recursos hídricos enquadrados na Classe II. Na Classe III, o uso preponderante restringe-se à pesca amadora. Tais enquadramentos não significam, contudo, a proibição da atividade pesqueira em recursos enquadrados nas demais classes. Na verdade, o enquadramento é um instrumento que auxilia o Comitê de Bacia Hidrográfica quando do desenvolvimento dos Planos de Gestão Hídrica a estabelecerem as prioridades de uso e as medidas de gestão. Assim, a esses planos cabe sinalizar quais as condições em que a pesca poderá ser exercida

de modo a garantir o uso preponderante daquela classe de enquadramento.

O enquadramento também auxilia a tomada de decisão nos casos em que há conflito pelo uso da água, já que devem prevalecer os usos preponderantes em cada classe. Por exemplo, em recursos hídricos enquadrados na Classe I, o uso preponderante é a proteção das comunidades aquáticas e, portanto, nos corpos d'água assim classificados, a pesca poderá ser restringida nos respectivos planos de gestão, caso ela venha a conflitar com esse uso.

Quadro 3. Usos preponderantes dos corpos hídricos, incluindo a atividade pesqueira, conforme as respectivas classes, segundo a Resolução CONAMA nº 357/2005.

Classe	Uso Permitido
Especial	Não se destina à pesca. Trata-se de áreas em que o uso preponderante é o de abastecimento para consumo humano, com desinfecção, preservação do equilíbrio natural das comunidades aquáticas e a preservação em UCs de proteção integral.
I	Não se destina à pesca. Os usos preponderantes visam ao abastecimento para consumo humano, após tratamento simplificado; proteção das comunidades aquáticas; recreação de contato primário, tais como natação, esqui aquático e mergulho; irrigação de hortaliças que são consumidas cruas e de frutas que se desenvolvam rentes ao solo e que sejam ingeridas cruas sem remoção de película; e à proteção das comunidades aquáticas em Terras Indígenas.
II	Pesca é considerada um dos usos preponderantes. A atividade pesqueira deverá ser compatibilizada com outros usos preponderantes: abastecimento para consumo humano, após tratamento convencional; proteção das comunidades aquáticas; recreação de contato primário, tais como natação, esqui aquático e mergulho; irrigação de hortaliças, plantas frutíferas e de parques, jardins, campos de esporte e lazer, com os quais o público possa vir a ter contato direto.
III	Apenas a pesca amadora é considerada um uso preponderante. Ela deverá ser compatibilizada com os seguintes usos preponderantes: abastecimento para consumo humano, após tratamento convencional ou avançado; irrigação de culturas arbóreas, cerealíferas e forrageiras; recreação de contato secundário; e dessedentação de animais.

Por não implicar modificações na quantidade ou qualidade da água existente em um corpo de água, a atividade pesqueira não se sujeita nem à outorga nem à cobrança pelo uso dos recursos hídricos (BRASIL, 1997, arts. 12 e 20). Porém, deve mesmo assim ser considerada nos Planos de Recursos Hídricos, conforme arts. 6º, 7º e 8º. Considerado um tipo de plano diretor, o plano de bacia tem por finalidade definir as diretrizes de gestão com vistas à solução dos conflitos de uso e à melhoria quantitativa e qualitativa dos recursos hídricos de determinada bacia hidrográfica, e também especificar as metas de melhoria, bem como as medidas, planos, programas e demais ações de gerenciamento a serem adotados.

Sua elaboração contempla etapas de diagnóstico da situação dos recursos hídricos, prognóstico a apontar as tendências de futuro, bem como as prioridades e medidas de ação necessárias à adequada gestão. Um dos pontos mais importantes é que os planos de bacia ditam quais são as prioridades e as diretrizes para a implementação dos instrumentos da Política.

Os planos devem ser aprovados pelo Comitê de Bacia – instância de gestão de cada bacia hidrográfica, de caráter participativo e composto por representantes dos usuários (que, portanto, podem incluir o setor pesqueiro), entidades ambientais de defesa dos recursos hídricos, e governos federal, estaduais e municipais. No caso das bacias hidrográficas federais, a coordenação desses comitês compete à Agência Nacional de Águas – ANA, e o órgão federal de gestão pesqueira, no caso, o MAPA, poderia ter assento no colegiado, assim como os órgãos estaduais ligados à pesca.

Trata-se da instância mais importante de gestão hídrica, sendo responsável também por acompanhar e monitorar a implementação desses planos, dirimir os conflitos pelo uso da água sempre que existirem, propor aos Conselhos de Recursos Hídricos a criação de áreas de restrição de uso para fins de proteção dos ecossistemas aquáticos, etc.

Da avaliação conjunta entre a Lei da Pesca e a Política Nacional de Recursos Hídricos verifica-se uma relação de complementaridade (Figura 5). Vejamos:

- O objetivo da Política de Recursos Hídricos é o de permitir o uso sustentável dos recursos hídricos de água doce do Brasil, compatibilizando os usos múltiplos com a disponibilidade hídrica qualitativa e quantitativa.
- A atividade pesqueira, por ser um uso não consuntivo da água, sujeita-se às diretrizes da Política de Recursos Hídricos. Assim sendo, os órgãos responsáveis pela gestão de pesca precisam incorporar essas diretrizes em suas ações, medidas e no desenho e implementação dos instrumentos de gestão pesqueira.
- Especificamente, a gestão pesqueira precisa estar atenta ao enquadramento dado aos recursos hídricos onde a pesca se dá, respeitando as orientações que os planos de bacia estabelecem para a bacia hidrográfica.
- Os órgãos de pesca também devem participar ativamente dos comitês de bacia, principalmente para orientar a compatibilização da atividade pesqueira com os demais usos e a proteção ambiental dos recursos hídricos.
- O setor pesqueiro (i.e. pescadores, empresas), assim como as organizações de pesquisa e de defesa da pesca sustentável, também devem compor os comitês de bacia, porque esta é a instância de gestão dos recursos hídricos, não só responsável pelo desenho dos planos de bacia (e, portanto, das condicionantes e prioridades de gestão) como também pela deliberação sobre os conflitos envolvendo a pesca e os outros usos.

Figura 5. Integração entre a Política de Recursos Hídricos e a Política Pesqueira, no âmbito federal. **Fonte:** elaboração própria com base na Lei nº 9.433/1997.

PLANO DE RECURSOS HÍDRICOS



3.5 POLÍTICA NACIONAL DA BIODIVERSIDADE

A Política Nacional da Biodiversidade – PNB - foi instituída pelo Decreto nº 4.339/2002 (BRASIL, 2002a), contemplando uma série de princípios e diretrizes para a conservação da biodiversidade e a proteção do patrimônio genético. Como informa Bessa Antunes (2012), essa norma mescla as orientações constantes da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) com diretrizes trazidas de outros marcos legais, como a Política Nacional do Meio Ambiente. O mesmo autor identifica uma série de questões jurídicas associadas a essa norma, a começar pelo formato: trata-se de um decreto quando deveria, em verdade, revestir-se do formato de uma lei.

O maior impacto da PNB sobre a gestão da pesca refere-se ao disciplinamento das questões pertinentes às espécies ameaçadas de extinção. O item 9 do Anexo da norma estabelece a conservação das espécies, particularmente das ameaçadas de extinção, como uma diretriz de ação, e o item 10.1.4 exige do poder público a elaboração e manutenção de listas atualizadas de espécies endêmicas e ameaçadas no país.

A elaboração das listas das espécies ameaçadas de extinção compete ao MMA (BRASIL, 2020c), subsidiado por estudos e propostas elaborados pelo ICMBio (BRASIL, 2020d). A Portaria MMA nº 43/2014 instituiu o Programa Nacional de Conservação das Espécies Ameaçadas de Extinção - Pró-Espécies, detalhou as categorias de enquadramento das espécies ameaçadas, bem como disciplinou os critérios e os procedimentos a serem adotados para se realizar tal enquadramento (BRASIL, 2014b). Segundo essa norma, a classificação das espécies deve ser feita a partir da “criação e gerenciamento de bases de dados e sistemas de informação voltados a subsidiar as avaliações de risco de extinção e o planejamento de ações para conservação” (art. 4º, inc. I). A avaliação do estado de conservação das espécies deve se dar com base em informações científicas existentes (arts. 4º, inc. II e 6º).

Na tarefa de subsidiar tecnicamente o MMA na elaboração e atualização das listas de espécies ameaçadas, o ICMBio deve seguir os critérios e procedimentos descritos na Instrução Normativa ICMBio nº 34/2013 (BRASIL, 2013b). Segundo essa norma, o enquadramento de uma espécie na lista só pode ser feito a partir de uma avaliação do estado de sua conservação, entendido este como um “diagnóstico que identifica as principais ameaças



Oceana/Marcos Jatahy

às espécies da fauna brasileira, as áreas importantes para sua manutenção e a compatibilidade com atividades antrópicas" (art. 1º, §2º).

Esta avaliação deve tomar como parâmetros, dentre outros (art. 2º):

- Regularidade e continuidade do processo de avaliação;
- Adoção da União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN) como referencial para a categorização das espécies conforme o risco de extinção: extinta, extinta na natureza, regionalmente extinta, criticamente em perigo, em perigo, vulnerável, quase ameaçada, menos preocupante, dados insuficientes e não aplicável (art. 7º);
- A consideração de todo o grupo taxonômico para os animais vertebrados.

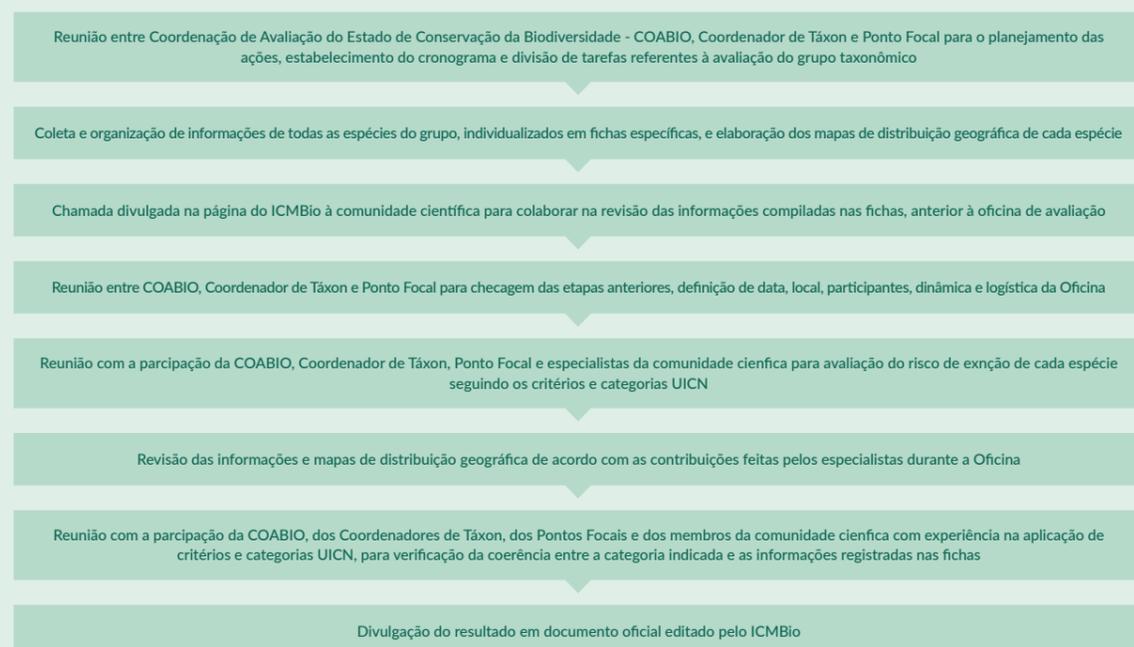
A norma adota os mesmos indicadores sugeridos pela UICN para avaliar o estado de conservação das

espécies: "tamanho da população e informações sobre fragmentação, flutuações ou declínio passada e/ou projetado"; "extensão da distribuição geográfica, da área de ocupação e informações sobre fragmentações, declínio ou flutuações"; "ameaças que afetam a espécie"; "medidas de conservação já existentes" (art. 8º).

Além de detalhar as análises e os estudos técnicos que precisam ser conduzidos, essa norma também exige a participação de especialistas da comunidade científica, seja na composição dos grupos técnicos responsáveis pelos estudos (art. 4º, inc. III), seja via participação em reuniões e oficinas de planejamento (art. 9º, incs. III, IV e V). A proposta de lista ou de sua atualização também passa por consulta ampla à comunidade científica (arts. 9º, inc. III e 13, inc. II), conforme detalha a Figura 6.

Entretanto, não há a menção a participação de outros atores nesse processo, como por exemplo, representantes do setor produtivo da pesca que possam contribuir com conhecimento tradicional e local e pessoas de notório saber.

Figura 6. Fluxograma do processo de avaliação e enquadramento de espécies nas categorias UICN de ameaça de extinção. **Fonte:** elaboração própria com base na IN ICMBio nº 34/2013.



As listas de espécies ameaçadas de extinção devem ser revistas a cada cinco anos e precisam ser publicadas e divulgadas. Ainda, as normas exigem o desenvolvimento de Planos de Ação Nacional para Conservação de Espécies Ameaçadas de Extinção - PAN, como um mecanismo para reverter a situação das espécies ameaçadas (BRASIL, 2002a; 2014b). Cabe ao ICMBio a elaboração desses planos, cujos procedimentos constam na Instrução Normativa ICMBio nº 21/2018, e devem tomar como base informações e conhecimento técnico e científico, bem como contar com a participação de entidades técnicas especializadas (BRASIL, 2018a).

Segundo o art. 1º, §2º da norma, os PAN são definidos como "instrumentos de gestão, construídos de forma participativa, para o ordenamento e a priorização de ações para a conservação da biodiversidade e seus ambientes naturais, com um objetivo estabelecido em um horizonte temporal definido".

Os PAN podem ser desenvolvidos para espécies específicas ameaçadas de extinção ou então focarem nos ecossistemas em que estas vivem (art. 10, inc. I). Devem contemplar minimamente qual a visão de futuro, os objetivos geral e específicos, e as ações a serem implementadas; cabe registrar que a norma é explícita ao exigir tanto a demonstração da relação causal entre as ações e os objetivos pretendidos, como o foco nas principais ameaças a serem reduzidas ou suprimidas (art. 4º, inc. III).

As ações devem estar alinhadas com um plano de governança, serem exequíveis e estipuladas dentro de um cronograma de execução (art. 4º, inc. IV). A mesma norma reforça a obrigatoriedade de que os PAN sejam baseados em dados técnicos e com apoio de centros de pesquisa (art. 6º), e resultem de processos participativos e transparentes (arts. 1º §2º, 4º, incs. II, VI e VII).

A norma estabelece que o processo de elaboração e implementação dos PAN deve considerar o envolvimento de atores que tenham relevância para a redução das ameaças à biodiversidade (art. 4º, inc. II), o que se dará por meio de oficinas de planejamento, das quais participam representantes de universidades e instituições de pesquisa, organizações governamentais e não governamentais, sociedade civil organizada, setor privado, representantes de povos e comunidades tradicionais e, quando pertinente, pessoas físicas (art. 12, §1º).

Também estão previstos mecanismos de monitoramento, como a definição de uma matriz de indicadores, metas e de gestão da implementação do PAN, o que deve ser feito por um Grupo de Assessoramento Técnico (GAT) constituído por membros de diferentes setores participantes do PAN, em geral, os mesmos que participaram das oficinas de planejamento (art.16).

Não obstante a obrigatoriedade de que as listas de espécies ameaçadas permaneçam atualizadas (BRASIL, 2002a), as listas mais recentes de espécies da fauna que habitam ecossistemas aquáticos datam do ano de 2014. Trata-se da Portaria MMA nº 444/2014 que detalha as espécies de mamíferos, aves, reptéis e anfíbios ameaçados de extinção (BRASIL, 2014c), e da Portaria MMA nº 445/2014 que lista as espécies de peixes e invertebrados aquáticos ameaçados de extinção (BRASIL, 2014d).

A captura, transporte, armazenamento, guarda e manejo de peixes e invertebrados aquáticos ameaçados de extinção são proibidos, mesmo quando a atividade de pesca não seja a principal ameaça a espécie. As exceções estão previstas quando os espécimes têm por finalidade a pesquisa e desde que previamente autorizado (BRASIL, 2014d; art. 2º, § 1º), bem como quando for reconhecida a possibilidade de uso da espécie, através de ato do MMA, e cujo manejo seja regulamentado por norma específica de ordenamento (BRASIL, 2018c).

Os animais capturados de modo incidental devem ser liberados vivos ou descartados no ato da captura, necessitando se registrar a captura e a liberação ou o descarte, conforme regulamentação específica (BRASIL, 2014d, art. 2º, §3º). O não cumprimento dessa regra configura crime ambiental, sujeito à pena de detenção de um a três anos e multa (BRASIL, 1998a, art. 34, parágrafo único, inc. I). A obrigação de liberação, no ato da captura, dos animais capturados incidentalmente, também está expressamente prevista dentro do marco legal da pesca (BRASIL, 2011; 2015b). A captura deve ser registrada nos mapas de bordo.

Como demonstrado, a Política Nacional da Biodiversidade e a Política Pesqueira se interconectam de diferentes formas. Ambas comungam princípios e diretrizes que orientam a priorização da proteção da biodiversidade e a sustentabilidade da pesca. Ambas também preveem a obrigatoriedade de descarte das es-

pécies ameaçadas quando capturadas incidentalmente e pregam a necessidade de se tomar medidas para evitar esse tipo de captura.

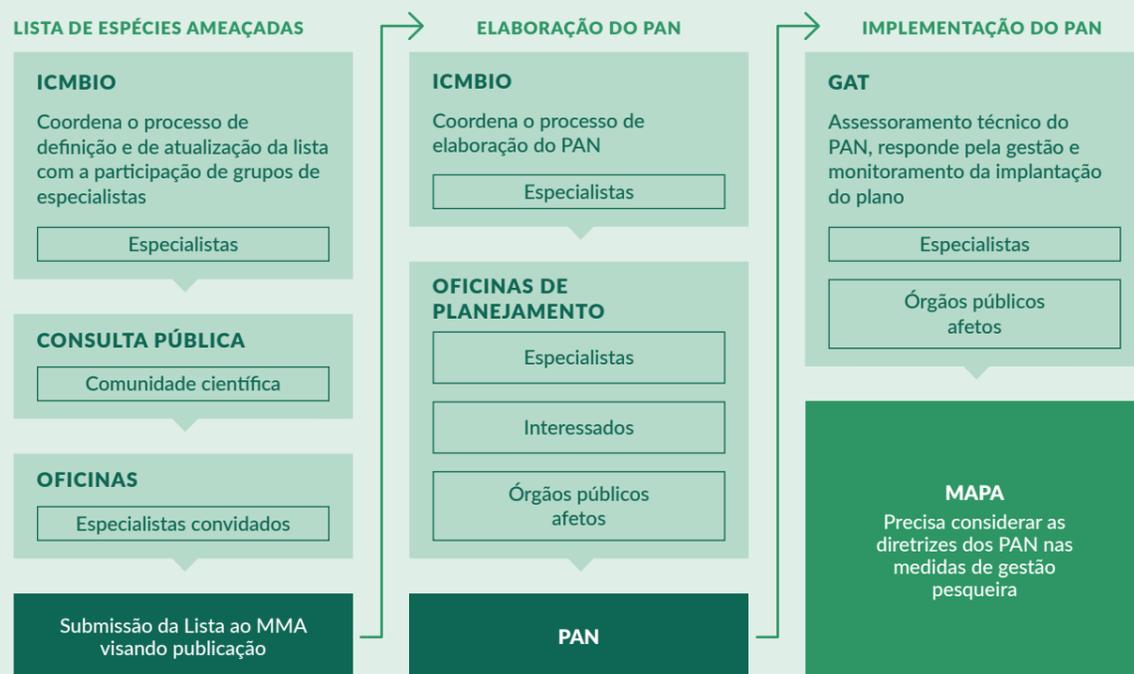
Os espaços de integração específica entre as Políticas, embora previstos, normalmente se dão de maneira bastante indireta (Figura 7). Fala-se de:

- As regras que disciplinam os procedimentos para elaboração e atualização das listas das espécies em extinção exigem que estas sejam feitas com base em informação técnica e científica e com a participação de especialistas. Apesar de a norma não detalhar que tipo de especialista, entende-se que há a necessidade de participação de pessoas com conhecimento técnico-científico sobre gestão pesqueira, porém não há garantias desse cumprimento;

- As mesmas regras exigem que a proposta das listas de espécies ameaçadas seja colocada em consulta pública à comunidade científica. Entretanto, não há a menção a participação dos atores e agentes envolvidos com a gestão pesqueira;
- Os PAN também pressupõem tanto o embasamento técnico-científico, como processos participativos. Os agentes envolvidos na gestão pesqueira, sejam eles representantes do MAPA, dos órgãos estaduais de pesca, pescadores, entidades representativas do setor, assim como comunidades tradicionais, precisam ser informados e convidados a participar desses processos de modo que possam efetivamente participar da elaboração e da implementação desses planos, garantindo-se que estes contemplem minimamente a perspectiva da gestão pesqueira.

Figura 7. Espaços potenciais de convergência entre a Política Nacional da Biodiversidade e a Política Pesqueira. **Fonte:** elaboração própria com base na IN ICMBio nº 21/2018.

ESPÉCIES AMEAÇADAS DE EXTINÇÃO



Cabe destacar que as normativas que disciplinam os processos de elaboração e atualização tanto das listas de espécies ameaçadas quanto dos PAN, parecem ter sido desenhadas a partir do olhar exclusivo da conservação e proteção ambiental e pensadas para uma estrutura de governança impraticável na realidade institucional brasileira. Dito em outros termos, ao prever de forma bastante genérica os processos participativos, as normas parecem ter minimizado a realidade conflituosa preponderante no país.

A Instrução Normativa ICMBio nº 34/2013, ao especificar os coordenadores do processo de avaliação sobre o enquadramento da espécie, requer expertises bastante detalhadas no que toca à biologia, ecologia, biogeografia e conservação, mas apenas conhecimento sobre as atividades antrópicas que impactam a espécie sob análise (BRASIL, 2013b, art. 4º). Seria importante trazer para o coração dessa coordenação também especialistas e pessoas de notório saber que pudessem agregar expertise sobre as inter-relações econômicas e sociais das atividades produtivas de maior pressão sobre a espécie. Elementos que pudessem contribuir para melhor identificar a magnitude e a complexidade desses vetores e, portanto, antever desafios a serem superados.

A mesma norma prevê consulta pública para a comunidade científica colaborar com a revisão e a análise, mas não detalha o que deve ser feito com o resultado desse processo. Pergunta-se se não seria o caso de agregar a previsão explícita de trazer para os processos análises econômicas e de conjuntura social.

O mesmo se diz das reuniões previstas ao longo do processo. Fala-se da participação de especialistas, mas não se especifica a necessidade de pessoas que possam agregar dados sobre as atividades de pressão, a exemplo de especialistas em gestão pesqueira, que possam aportar dados sobre estatística de pesca, capturas incidentais, tendências do mercado, etc., nem especialistas em outras atividades econômicas que impactam diretamente as espécies, como o caso da construção de empreendimentos.

O caso dos processos de desenvolvimento dos PANs é ainda mais emblemático, na medida que toda sua coordenação é feita apenas por especialistas em conservação pertencentes aos quadros do ICMBio.

Novamente, seria importante agregar especialistas que possam contribuir com o conhecimento de outras áreas, principalmente daquelas relativas aos vetores de pressão sobre as espécies ou ecossistemas alvo. Sem um profundo conhecimento sobre esses vetores, a chance de um PAN virar apenas uma peça de papel é grande.

Finalizando, é preciso notar que recursos pesqueiros, uma vez diagnosticados como ameaçados de extinção no escopo das ações previstas na PNB, deixam legalmente de poder ser alvo da exploração comercial e da própria gestão pesqueira, passando a ser foco de planos de recuperação, desenvolvidos também no escopo da PNB. Tal circunstância implica profundos impactos no sistema, não apenas no que tange ao ambiente produtivo da pesca, como no próprio ambiente de governança dos recursos pesqueiros envolvidos. Trata-se, portanto, de um dos mais relevantes e potencialmente conflituosos processos de integração entre essas políticas públicas.

3.6 CÓDIGO DE CAÇA

A Lei nº 5.197/1967 conhecida como Código de Caça, configura uma das mais antigas legislações de proteção ambiental no país, ainda que sua finalidade, à época em que foi editada, visava mais à proteção da fauna na perspectiva de manutenção de seu estoque do que à sua conservação por seu valor intrínseco (BRASIL, 1967; Freiria, 2011). Com a promulgação da Constituição de 1988, a maior parte de seus dispositivos foi mantida, desde que com a garantia da sua interpretação conforme os termos constitucionais.

A maioria desses dispositivos aplica-se exclusivamente ao ato de caça, o que, por si, exclui as atividades pesqueiras. No entanto, há alguns artigos que, por se referirem à fauna silvestre como um todo, sem qualquer qualificação, valem também para a fauna aquática. Este é o entendimento de Paulo Affonso Leme Machado, para quem pode-se enquadrar, num sentido amplo, a fauna aquática como parte da fauna silvestre (Machado, 2001).

Um desses dispositivos é o art. 1º, que define como propriedade do Estado "quaisquer espécies, em qualquer fase do seu desenvolvimento e que vivem naturalmente

fora do cativeiro, constituindo a fauna silvestre, bem como seus ninhos, abrigos e criadouros naturais”, e proibindo-se sua utilização, perseguição, destruição, caça ou apanha.

Interpretado à luz da Constituição, tal comando leva ao entendimento de que, em verdade, o termo “propriedade do Estado” não tem a conotação típica do direito civil, ou seja, de que apenas o Estado pode ter o pleno uso e gozo dos recursos faunísticos do país, mas sim significa que ao Estado foi dado o poder-dever de tutela, reconhecendo a fauna como um bem público, cuja proteção é de sua atribuição. Neste sentido, cabe a esse mesmo Estado o dever de estabelecer as condições de gestão, uso e exploração desse bem.

Outro dispositivo de abrangência ampla é o art. 4º, que proíbe a introdução de espécies exóticas sem prévia autorização. Vale lembrar que essa proibição também foi prevista no SNUC, na PNB e qualificada como crime e infração administrativa.

Há dispositivos que ao usarem o termo “apanha” adicionalmente ao de “caça”, tais como os arts. 8º e 10, podem induzir ao entendimento de que “apanha”, por ser genérico, poderia implicar a pesca. De todo modo, trata-se de comandos, obrigações e proibições que já foram objeto de tratamento específico para o caso de pesca dado em outras normas. E, como ensina Ferraz Jr. (1995), deve-se aplicar a regra de interpretação jurídica que diz que norma jurídica mais recente e mais específica revoga norma mais antiga e genérica.

Tome-se o caso do art. 10 que proíbe a apanha de espécimes da fauna silvestre se utilizados os métodos e artifícios ali listados. Ora, a Lei da Pesca, no seu art. 6º, §1º detalha os casos específicos em que a pesca é proibida (BRASIL, 2009a). Entende-se, portanto, o disposto na Lei da Pesca, publicada em 2009, prevalece sobre o Código de Caça.

3.7 LEI DE CRIMES AMBIENTAIS

A configuração de condutas de pesca ilegal está disciplinada em dois principais marcos legais: a Lei nº 9.605/1998, que tipifica como crimes ambientais

determinadas condutas e detalha os procedimentos criminais e administrativos correspondentes (BRASIL, 1998a), e o Decreto nº 6.514/2008, que especifica infrações administrativas contra o meio ambiente (BRASIL, 2008b).

Numa leitura das normas, dois pontos principais chamam a atenção. O primeiro, e mais importante, é o fato de a Lei de Crimes Ambientais ter optado por especificar tipos penais para os atos de pesca, afastando explicitamente a incidência dos crimes contra a fauna previstos nos seus arts. 29 a 33. Essa estratégia fundamenta-se no reconhecimento, por parte da Lei de Crimes Ambientais, da necessidade de tratar de forma diferente a fauna objeto de pesca, na medida em que esta, diferentemente das outras espécies animais, traz em si um valor econômico agregado.

A pesca é reconhecida como atividade econômica fundamental à garantia da segurança alimentar e todo objeto de pesca, à exceção da aquicultura, é uma espécie da fauna silvestre. O tratamento jurídico normalmente dado aos componentes da fauna terrestre, no entanto, é totalmente diferente do tratamento dado à certos grupos da fauna aquática. Cita-se como exemplo os atuns – mundialmente reconhecidos como recursos pesqueiros de grande importância socioeconômica, explorados, inclusive, industrialmente. É raro, por outro lado, que se enxergue nos componentes da fauna terrestre uma perspectiva de seu valor nutricional e econômico, sendo exceções os casos da subsistência de comunidades indígenas que sobrevivem, em parte, devido à caça. Apesar destas perspectivas totalmente diferentes, tanto recursos pesqueiros quanto espécies da fauna terrestre são igualmente componentes da fauna brasileira silvestre.

A segunda observação diz respeito à predominância das chamadas normas penais em branco, ou seja, a tipificação de crime só se configura quando associada a outras normas jurídicas que disciplinam a atividade pesqueira. Por exemplo, o crime de pescar em período no qual a pesca esteja proibida só se configura se houver uma norma jurídica a especificar qual é esse período.

Os tipos penais e as infrações administrativas de relevância para a pesca estão listados nos Quadros 4 e 5.

Quadro 4. Infrações criminais relacionadas à pesca dispostas na Lei nº 9.605/1998.

Base legal	Tipificação	Pena
Art.34	Pescar em período no qual a pesca seja proibida	Detenção de um ano a três anos ou multa, ou ambas as penas cumulativamente
Art.34	Pescar em lugares interditados por órgão competente	Detenção de um ano a três anos ou multa, ou ambas as penas cumulativamente
Art.34, parágrafo único	Pescar espécies que devam ser preservadas ou espécimes com tamanhos inferiores aos permitidos	Detenção de um ano a três anos ou multa, ou ambas as penas cumulativamente
Art.34, parágrafo único, inc. I	Pescar quantidades superiores às permitidas	Detenção de um ano a três anos ou multa, ou ambas as penas cumulativamente
Art.34, parágrafo único, inc. II	Pescar mediante a utilização de aparelhos, petrechos, técnicas e métodos não permitidos	Detenção de um ano a três anos ou multa, ou ambas as penas cumulativamente
Art.34, parágrafo único, inc. III	Transportar, comercializar, beneficiar ou industrializar espécimes provenientes da coleta, apanha e pesca proibidas	Detenção de um ano a três anos ou multa, ou ambas as penas cumulativamente
Art.35, inc. I	Pescar mediante a utilização de explosivos ou substâncias que, em contato com a água, produzam efeito semelhante	Reclusão de um ano a cinco anos
Art.35, inc. II	Pescar mediante a utilização de substâncias tóxicas, ou outro meio proibido pela autoridade competente	Reclusão de um ano a cinco anos

Quadro 5. Infrações administrativas relacionadas à pesca dispostas no Decreto nº 6.514/2008.

Base legal	Tipificação	Pena
Art.35, caput	Pescar em período no qual a pesca seja proibida	Multa de R\$ 700,00 a R\$ 100.000,00, com acréscimo de R\$ 20,00 por quilo ou fração do produto da pescaria, ou por espécime quando se tratar de produto de pesca para uso ornamental

Base legal	Tipificação	Pena
Art.35, caput	Pescar em local onde a pesca é proibida	Multa de R\$ 700,00 a R\$ 100.000,00, com acréscimo de R\$ 20,00 por quilo ou fração do produto da pescaria, ou por espécime quando se tratar de produto de pesca para uso ornamental
Art.35, parágrafo único, inc. I	Pescar espécies que devam ser preservadas ou espécimes com tamanhos inferiores aos permitidos	Multa de R\$ 700,00 a R\$ 100.000,00, com acréscimo de R\$ 20,00 por quilo ou fração do produto da pescaria, ou por espécime quando se tratar de produto de pesca para uso ornamental
Art.35, parágrafo único, inc. II	Pescar quantidades superiores às permitidas	Multa de R\$ 700,00 a R\$ 100.000,00, com acréscimo de R\$ 20,00 por quilo ou fração do produto da pescaria, ou por espécime quando se tratar de produto de pesca para uso ornamental
Art.35, parágrafo único, inc. II	Pescar mediante a utilização de aparelhos, petrechos, técnicas e métodos não permitidos	Multa de R\$ 700,00 a R\$ 100.000,00, com acréscimo de R\$ 20,00 por quilo ou fração do produto da pescaria, ou por espécime quando se tratar de produto de pesca para uso ornamental
Art.35, parágrafo único, inc. III	Transportar, comercializar, beneficiar ou industrializar espécimes provenientes da coleta, apanha e pesca proibidas	Multa de R\$ 700,00 a R\$ 100.000,00, com acréscimo de R\$ 20,00 por quilo ou fração do produto da pescaria, ou por espécime quando se tratar de produto de pesca para uso ornamental
Art.35, parágrafo único, inc. IV	Transportar, conservar, beneficiar, descaracterizar, industrializar ou comercializar pescados ou produtos originados da pesca, sem comprovante de origem ou autorização do órgão competente	Multa de R\$ 700,00 a R\$ 100.000,00, com acréscimo de R\$ 20,00 por quilo ou fração do produto da pescaria, ou por espécime quando se tratar de produto de pesca para uso ornamental
Art.35, parágrafo único, inc. V	Capturar, extrair, coletar, transportar, comercializar ou exportar espécimes de espécies ornamentais oriundos da pesca, sem autorização do órgão competente ou em desacordo com a obtida	Multa de R\$ 700,00 a R\$ 100.000,00, com acréscimo de R\$ 20,00 por quilo ou fração do produto da pescaria, ou por espécime quando se tratar de produto de pesca para uso ornamental
Art.35, parágrafo único, inc. VI	Deixar de apresentar declaração de estoque	Multa de R\$ 700,00 a R\$ 100.000,00, com acréscimo de R\$ 20,00 por quilo ou fração do produto da pescaria, ou por espécime quando se tratar de produto de pesca para uso ornamental

>>>

Base legal	Tipificação	Pena
Art.36	Pescar mediante a utilização de explosivos ou substâncias que, em contato com a água, produzam efeitos semelhantes, ou substâncias tóxicas, ou ainda, por outro meio proibido pela autoridade competente	Multa de R\$ 700,00 a R\$ 100.000,00, com acréscimo de R\$ 20,00 por quilo ou fração do produto da pescaria
Art.37	Exercer a pesca sem prévio cadastro, inscrição, autorização, licença, permissão ou registro do órgão competente, ou em desacordo com o obtido	Multa de R\$ 300,00 a R\$ 10.000,00, com acréscimo de R\$ 20,00 por quilo ou fração do produto da pesca, ou por espécime quando se tratar de produto de pesca para fins ornamentais
Art.38	Importar ou exportar quaisquer espécies aquáticas, em qualquer estágio de desenvolvimento, bem como introduzir espécies nativas, exóticas ou não autóctones em águas jurisdicionais brasileiras, sem autorização ou licença do órgão competente, ou em desacordo com a obtida	Multa de R\$ 3.000,00 a R\$ 50.000,00, com acréscimo de R\$ 20,00 por quilo ou fração do produto da pescaria, ou por espécime quando se tratar de espécies aquáticas, oriundas de produto de pesca para ornamentação
Art.38, §1º	Introduzir espécies nativas ou exóticas em águas jurisdicionais brasileiras, sem autorização do órgão competente, ou em desacordo com a obtida	Multa de R\$ 3.000,00 a R\$ 50.000,00, com acréscimo de R\$ 20,00 por quilo ou fração do produto da pescaria, ou por espécime quando se tratar de espécies aquáticas, oriundas de produto de pesca para ornamentação A multa será aplicada em dobro se houver dano ou destruição de recife de coral
Art.39	Explorar campos naturais de invertebrados aquáticos e algas, bem como recifes de coral sem autorização do órgão ambiental competente ou em desacordo com a obtida	Multa de R\$ 500,00 a R\$ 50.000,00, com acréscimo de R\$ 20,00 por quilo ou espécime do produto
Art.39, parágrafo único, inc. I	Utilizar, comercializar ou armazenar invertebrados aquáticos, algas, ou recifes de coral ou subprodutos destes sem autorização do órgão competente ou em desacordo com a obtida	Multa de R\$ 500,00 a R\$ 50.000,00, com acréscimo de R\$ 20,00 por quilo ou espécime do produto
Art.39, parágrafo único, inc. II	Afundar embarcações ou lançar detritos de qualquer natureza sobre bancos de moluscos ou corais, devidamente demarcados em carta náutica	Multa de R\$ 500,00 a R\$ 50.000,00, com acréscimo de R\$ 20,00 por quilo ou espécime do produto
Art.41	Deixar, os comandantes de embarcações destinadas à pesca, de preencher e entregar, ao fim de cada viagem ou semanalmente, os mapas fornecidos pelo órgão competente	Multa de R\$ 1.000,00



3.8 INTEGRAÇÃO DA LEI DA PESCA COM AS DEMAIS POLÍTICAS PÚBLICAS

Como explanado nos itens anteriores, embora não esteja prevista no texto da Lei da Pesca, a sua integração com outras políticas públicas nacionais é inevitável. Seja por decisões emanadas no escopo dessas outras políticas interferirem na atividade pesqueira (p.ex. criação de UC em determinada área de pesca, ou veto à pesca em certas áreas de uma bacia hidrográfica), seja por esta atividade interferir igualmente na execução dessas políticas, vez que é usuária dos corpos hídricos e da zona costeira, agente de transformação da abundância e viabilidade populacional dos recursos pesqueiros, e responsável pela geração de alimentos, bens e serviços relacionados aos recursos aquáticos.

Contudo, a adequada governabilidade dessa integração, com vistas a minimizar conflitos e maximizar benefícios, requer espaços onde esse processo possa ser conduzido. Sem mecanismos formais e organizados de participação de todas as partes interessadas, torna-se improvável a tomada de decisões que congreguem e considerem as distintas e complexas forças existentes no uso sustentável dos espaços e recursos naturais.

O exame das políticas selecionadas no presente estudo demonstrou, em princípio, a existência desses espaços

de diálogo institucional. Contudo, conforme abordado anteriormente, os mecanismos participativos no âmbito da gestão pesqueira (i.e. CPGs) carecem de solidez normativa suficiente para se tornarem fóruns efetivamente permanentes e participativos, haja vista que sua existência não está prevista em lei. Ademais, sua composição é totalmente dependente da discricionariedade do órgão gestor, podendo, em tese, excluir membros indispensáveis para a efetiva integração das políticas públicas.

Na ótica inversa, ou seja, vista a partir dos espaços de integração organizados no âmbito das demais políticas, nem sempre está clara a possibilidade de tomada de assento do órgão ou de especialistas e pessoas de notório saber em gestão pesqueira nos respectivos fóruns de discussão, vez que não há previsão normativa específica que designe os ocupantes das respectivas vagas. Exceção deve ser feita com relação ao PSRM e suas respectivas ações, visto que o MAPA, por exemplo, é membro permanente da CIRM, colegiado sob o qual o Plano é elaborado e executado.

De todo modo, a existência de espaços de integração, ainda que potenciais, é um ativo importante e que pode ser aprimorado mediante iniciativas das partes envolvidas. Tais espaços, como visto, se dão principalmente na elaboração e na implementação dos planos e instrumentos afetos às respectivas políticas públicas, conforme detalha o **Quadro 6**.

Quadro 6. Resumo de mecanismos de interação entre a gestão pesqueira e demais planos e instrumentos relacionados.

	Plano ou Instrumento								
	Plano de gestão pesqueira	Norma de ordenamento pesqueiro	PSRM	PNGC	Criação de UCs	Plano de manejo de UCs	Plano de Bacia Hidrográfica	Lista de Espécies Ameaçadas de Extinção	PAN
Previsão Legal	Lei nº 13.844/2019 Art.21; art.22, inc. V Decreto nº 10.827/2021 Art. 32, inc. IX Decreto nº 10.736/2021	Lei nº 11.959/2009 Decreto nº 10.736/2021	Decreto nº 5.377/2005	Lei nº 7.661/1988	Constituição Federal de 1988 Art.225, § 1º, inc. III Lei nº 9.985/2000 Decreto nº 4.340/2002	Lei nº 9.985/2000 Decreto nº 4.340/2002	Lei nº 9.433/1997	Decreto nº 4.339/2002 Portaria MMA nº 43/2014 IN ICMBio nº 34/2013	Decreto nº 4.339/2002 Portaria MMA nº 43/2014 IN ICMBio nº 34/2013 IN ICMBio nº 21/2018
Finalidade	Estabelecer diretrizes para o desenvolvimento sustentável, que será discutido no âmbito dos CPGs	Instrumentos de gestão (controle, monitoramento), devem ser aplicados à unidade de gestão	Definir diretrizes sobre o aproveitamento sustentável dos recursos do mar	Orientar a utilização nacional dos recursos na Zona Costeira, de forma a contribuir para elevar a qualidade da vida de sua população, e a proteção do seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural.	Estabelecimento de espaços territoriais a serem especialmente protegidos	Documento técnico que define as prioridades, diretrizes e medidas de gestão da UC, e que contém os requisitos e exigências para as atividades a serem nela exercidas, inclusive as de cunho econômico	Definir as diretrizes de gestão com vistas à solução dos conflitos de uso e à melhoria quantitativa e qualitativa dos recursos hídricos de determinada bacia hidrográfica	Diagnóstico que identifica as principais ameaças às espécies da fauna brasileira, as áreas importantes para sua manutenção e a compatibilidade com atividades antrópicas	Reverter a situação das espécies ameaçadas de extinção
Processo de elaboração	Sem previsão legal	Diretriz geral disposta no Decreto nº 10.736/2021	Norma não detalha	Norma não detalha	Disposto no Decreto nº 4.340/2002	Disposto no Decreto nº 4.340/2002	Disposto na Lei nº 9.433/1997	Disposto na Portaria MMA nº 43/2014 e na IN ICMBio nº 34/2013	Disposto na IN ICMBio nº 21/2018
Órgão responsável	SAP/MAPA	MAPA	CIRM, coordenado pela Marinha do Brasil	CIRM, coordenado pela Marinha do Brasil	MMA e ICMBio	Conselho deliberativo se UC, se de uso sustentável, e órgão gestor, se UC de proteção integral (ouvido o conselho consultivo)	Comitê de Bacia Hidrográfica	ICMBio pela elaboração e MMA pela publicação	ICMBio
Participação de órgãos de gestão pesqueira	MAPA coordena	MAPA coordena	MAPA é membro da CIRM	MAPA é membro da CIRM	Por meio de consulta pública	Como membros dos conselhos	Como membros dos Comitês	Não há previsão	Não há previsão
Participação de órgãos ambientais	Potencialmente nos CPGs	Sem previsão legal explícita	MMA é membro da CIRM	MMA é membro da CIRM	MMA e ICMBio na esfera federal	Gestores das próprias UCs	Como membros dos Comitês	ICMBio coordena a elaboração e MMA a publicação	ICMBio coordena todo o processo
Participação do setor pesqueiro	Nos CPGs	Nos CPGs	Por meio de grupos técnicos que podem ser criados pela CIRM	Por meio de grupos técnicos que podem ser criados pela CIRM	Por meio de consulta pública	Como membros dos conselhos	Como membros dos Comitês	Não há previsão	Não há previsão

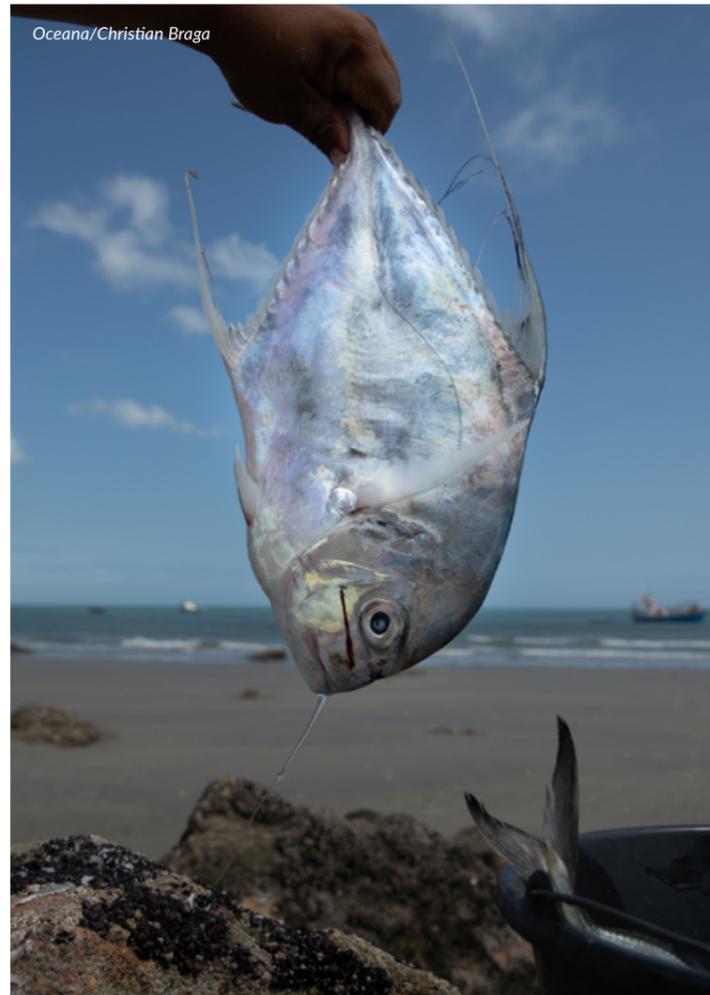
Ainda no que tange a integração interinstitucional, é necessário examinar as atribuições específicas da gestão dos recursos pesqueiros envolvendo o MAPA e outros órgãos governamentais.

Conforme já mencionado anteriormente, a atual legislação concentrou no MAPA, mais especificamente, na SAP, as atribuições relacionadas à gestão pesqueira, (BRASIL, 2019b; 2021b). Tal secretaria responde pela definição dos padrões, planos, diretrizes e autorizações diversas relacionadas à pesca, além de elaborar e responder pelas normas de ordenamento da gestão pesqueira.

Contudo, essa concentração de atribuições na SAP/MAPA não reduziu os potenciais conflitos que possam existir com outros órgãos governamentais, em especial, os de gestão ambiental. Segundo a mesma Lei, compete ao MMA a política ambiental nacional, tendo no IBAMA o principal órgão de execução dessa política (art. 6º, inc. V).

Enquanto órgão executor da PNMA, ao IBAMA cabem diversas atribuições relacionadas à atividade pesqueira e aos recursos pesqueiros (BRASIL, 2019c):

- Elaborar o sistema de informação para a gestão do uso dos recursos pesqueiros (art. 2º, inc. XVI);
- Elaborar e estabelecer critérios, padrões e propor normas ambientais para a gestão do uso dos recursos pesqueiros (art. 2º, inc. XVII);
- Apoiar o desenvolvimento e a implementação do Sistema Nacional de Controle da Origem de Pescado (DOP) e do Sistema de Estatística de Pesca (ESTATPESCA) e promover sua gestão (art. 111, inc. II);
- Apoiar a capacitação para a gestão do uso dos recursos faunísticos e pesqueiros no âmbito do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA (art. 111, inc. III);
- Coordenar, supervisionar, propor normas e orientar tecnicamente ações e programas permanentes de monitoramento do uso da fauna e dos recursos pesqueiros, de âmbito regional ou nacional, de forma articulada com outras instituições (art. 111, inc. IV);



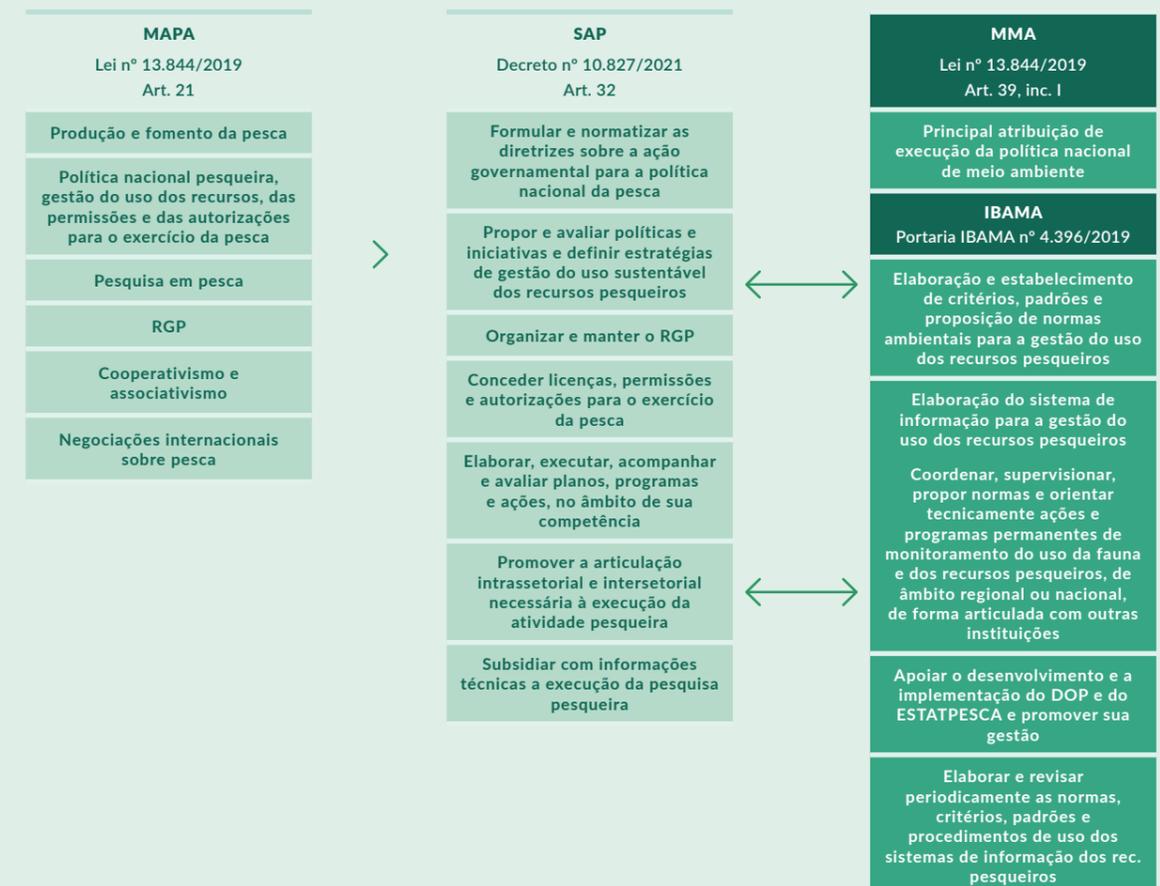
- Realizar diagnósticos, avaliações, modelos, relatórios temáticos e outros produtos vinculados ao processamento dos dados brutos dos sistemas de informação sobre o uso de espécimes, produtos e subprodutos da fauna e recursos pesqueiros (art. 111, inc. V);
- Elaborar e revisar periodicamente as normas, critérios, padrões e procedimentos de uso dos sistemas de informação sobre o uso da fauna e recursos pesqueiros (art. 111, inc. VI).

Também cabe ao IBAMA elaborar e divulgar periodicamente a relação de espécies da fauna ameaçadas de extinção no território brasileiro, ainda que sejam recursos pesqueiros (BRASIL, 2000, art. 53).

Ao se examinar essas normas de maneira sistêmica, a questão que se levanta diz respeito à normatização da pesca a partir da lupa ambiental. O regramento da pesca com o objetivo de garantir a proteção das espécies

continua sendo uma atribuição dos órgãos ambientais, cabendo à SAP/MAPA o papel de integrar essas medidas em sua atribuição de efetivar a gestão sustentável dos recursos pesqueiros. É o que ilustra a **Figura 8**.

Figura 8. Atribuições relacionadas à gestão pesqueira conferidas legalmente à SAP/MAPA e ao IBAMA.



Como promover essa complexa integração, sem a formalização havida, por exemplo, durante o período em que a gestão pesqueira se deu de forma conjunta pelo MPA e MMA, por obra do Decreto nº 6.981/2009 (BRASIL, 2009b) e da Portaria Interministerial MPA/MMA nº 2/2009 (BRASIL, 2009c)?

Observando a questão especificamente a partir do marco legal da pesca, o único espaço de integração possível entre a SAP/MAPA e o MMA, IBAMA e ICMBio para discussão e definição da forma como as regras ambientais serão compatibilizadas com aquelas da gestão pesqueira é por meio dos CPGs. É o que mostra a **Figura 9**.

Figura 9. Espaços potenciais de convergência entre a política ambiental e a política pesqueira.



Não menos importante, é preciso também analisar a integração entre os instrumentos de coleta, sistematização e disponibilização da informação de interesse para a gestão pesqueira. Conforme detalha o **Quadro 7**, a legislação prevê uma série de plataformas, sistemas e instrumentos vinculados às diversas políticas públicas, cuja finalidade é prover a informação de uma forma coerente. Porém, não se observa uma integração entre esses instrumentos, o que acarreta riscos à sua efetividade.

Quadro 7. Instrumentos de coleta, sistematização, análise e disponibilização de dados e informações científicos afetos à pesca previstos nas políticas públicas analisadas.

Política	Mecanismo de Informação e Pesquisa
Política Nacional para os Recursos do Mar	<p>Explícita como estratégias do PNRM:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Formação de recursos humanos; 2) Fomento à pesquisa, ciência e tecnologia marinhas, com destaque para: promover estudos e pesquisas para conhecimento, inventário, avaliação do potencial, aproveitamento sustentável, gestão e ordenamento do uso dos recursos vivos e não-vivos existentes nas áreas marítimas sob jurisdição e de interesse nacional; e estabelecer, implantar e manter sistema nacional de monitoramento oceanográfico e climatológico marinho. <p>O X-PSRM previu medidas específicas para o monitoramento e pesquisa:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) apoiar os projetos de pesquisa científica, monitoramento e desenvolvimento das atividades aquícolas e pesqueiras; b) apoiar a realização de cursos de formação profissional do aqüicultor e do pescador; c) retomar as ações voltadas à estatística pesqueira e apoiar programas de monitoramento da biodiversidade, com ênfase no monitoramento da pesca e da biodiversidade associada, e outras iniciativas existentes. <p>O X-PSRM estabeleceu como produtos: publicação de dados estatísticos, pesquisas científicas e inovação tecnológica em pesca e aqüicultura realizadas; e formação profissional do aqüicultor e do pescador compatível com a demanda da sociedade</p>
Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro	<p>Prevê, no art. 8º, que os dados e as informações resultantes do monitoramento exercido sob responsabilidade municipal, estadual ou federal na Zona Costeira compõem o Subsistema "Gerenciamento Costeiro", integrante do Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente - SINIMA</p> <p>Obriga os órgãos setoriais e locais do SISNAMA, bem como universidades e demais instituições culturais, científicas e tecnológicas a encaminhar ao Subsistema os dados relativos ao patrimônio natural, histórico, étnico e cultural, à qualidade do meio ambiente e a estudos de impacto ambiente realizados na Zona Costeira</p>
Sistema Nacional de Unidades de Conservação	<p>Exige, no art.50, que o MMA crie um Cadastro Nacional de Unidades de Conservação, que conterá os dados principais de cada unidade de conservação, incluindo, dentre outras características relevantes, informações sobre espécies ameaçadas de extinção, situação fundiária, recursos hídricos, clima, solos e aspectos socioculturais e antropológicos</p> <p>Também obriga o governo a submeter ao Congresso Nacional um relatório de avaliação global da situação das unidades de conservação federais, a cada dois anos (art. 51)</p>
Política Nacional de Recursos Hídricos	<p>O Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos (SIRH) é um dos instrumentos da gestão de recursos hídricos (art.5º, inc. VI). O SIRH é conceituado como um sistema de coleta, tratamento, armazenamento e recuperação de informações sobre recursos hídricos e fatores intervenientes em sua gestão</p> <p>Mínimamente, precisa disponibilizar dados sobre situação qualitativa e quantitativa dos recursos hídricos no Brasil e outros dados necessários para subsidiar os planos de recursos hídricos (arts.25, 26 e 27)</p>
Política Nacional da Biodiversidade	<p>O componente 1 da Política Nacional da Biodiversidade estabelece diretrizes voltadas à geração, sistematização e disponibilização de informações que permitam conhecer os componentes da biodiversidade do país e que apoiem a gestão da biodiversidade, bem como diretrizes relacionadas à produção de inventários, à realização de pesquisas ecológicas e à realização de pesquisas sobre conhecimentos tradicionais</p> <p>Estabelece a criação de um programa nacional de inventários biológicos integrados a estudos do meio físico, com ênfase em grupos taxonômicos megadiversos abrangendo os diferentes habitats e regiões geográficas do país, preferencialmente realizados em áreas prioritárias para conservação, estabelecendo-se protocolos mínimos padronizados para coleta, com obrigatoriedade do uso de coordenadas geográficas (georreferenciamento)</p>

4

Análise Geral

4.1 A LEI DA PESCA COMO POLÍTICA DA PESCA SUSTENTÁVEL NO BRASIL

A partir dos diversos elementos examinados no presente trabalho, verifica-se que a Lei da Pesca sinaliza uma tentativa de estruturação de uma política sustentável da pesca no Brasil. De um modo geral, seus objetivos, princípios e diretrizes alinham-se a uma visão que privilegia uma gestão sustentável da atividade pesqueira.

No entanto, essa Lei e o conjunto de normas a ela vinculadas trazem em si uma série de lacunas e omissões que contribuem para reduzir a sua força e, com isso, contribuir para sua inefetividade em sustentar uma gestão sustentável, nas perspectivas econômica, ambiental e social. Os principais pontos de fragilidade desse marco legal são detalhados a seguir.

O marco legal da pesca é estruturado majoritariamente por normas infralegais, o que o enfraquece sob a perspectiva normativa, ampliando o risco de insegurança jurídica

A excessiva generalidade e insuficiência de conteúdo da Lei da Pesca, acarreta uma predominância de normas

jurídicas infralegais no marco normativo como um todo, envolvendo, sobretudo, portarias e instruções normativas. Trata-se de normas de natureza administrativa, cuja finalidade deveria se restringir a disciplinar procedimentos e regras internas de órgãos administrativos. Assim, sob uma perspectiva legal, vislumbra-se um sistema normativo fraco, o que implica um maior risco de insegurança jurídica e inefetividade.

Um exemplo real dessa fragilidade é o caso da participação social, a qual é muito brevemente prevista no art. 7º, inc. III da Lei da Pesca como um dos elementos para o desenvolvimento sustentável da atividade pesqueira. A falta de quaisquer outros dispositivos na Lei que vinculem esse princípio aos mecanismos pelos quais ele deve ser efetivado resulta numa previsão praticamente figurativa. Tanto que após sua revogação em 2019, a recriação dos Comitês Permanentes de Gestão ocorreu apenas em 2021, sendo que os dispositivos deste último decreto ainda não foram inteiramente regulamentados e postos em prática. Destaca-se, sem quaisquer consequências práticas sobre o próprio órgão encarregado da gestão pesqueira nacional.

O marco legal da pesca é omissivo quanto à incorporação de princípios internacionalmente considerados como fundamentais à gestão pesqueira, com destaque para a gestão baseada na ciência e a precaução

A solução imediata para essa lacuna está na adoção de uma interpretação sistêmica do ordenamento jurídico brasileiro, “emprestando” dispositivos hoje ausentes nas normas específicas sobre pesca. Nesse aspecto em particular, cabe destacar a consideração dos princípios previstos na Política Nacional da Biodiversidade e na Política Nacional para os Recursos do Mar.

A Lei da Pesca não incorporou a definição de conceitos-chave para a gestão pesqueira, o que fragiliza a unidade conceitual do marco legal de pesca como um todo

A Lei da Pesca não traz as definições de unidade de gestão ou de pescadores artesanais e de subsistência,

por exemplo, o que, em parte, é corrigido mais uma vez por meio de definições incorporadas a instrumentos infralegais. Ademais, a lei apresenta uma estrutura relativamente desorganizada que dificulta sua compreensão e acompanhamento. Faz-se necessária uma seleção minuciosa dos conceitos indispensáveis para a correta interpretação e aplicação da lei e do seu marco normativo derivado, além de uma reestruturação geral das diversas seções, tornando-as mais coerentes e organizadas em seus respectivos conteúdos.

O marco legal da pesca, apesar de fazer menção a vários instrumentos de gestão pesqueira, é muitas vezes silente quanto ao disciplinamento específico desses instrumentos, deixando uma margem muito ampla de discricionariedade do órgão gestor da pesca em definir como e em que situações e condições esses instrumentos devem ser aplicados

As principais lacunas observadas a esse respeito estão descritas no **Quadro 8**.

Quadro 8. Lacunas encontradas no disciplinamento dos instrumentos de gestão pesqueira.

Instrumento	Lacunas encontradas
Planos de gestão pesqueira	Foram apenas recentemente previstos legalmente, por meio do Decreto nº 10.736/2021. Porém, segundo essa norma, o MAPA poderá estabelecê-los, conforme sua discricionariedade. A norma também não traz critérios técnicos que deverão ser observados pelo MAPA para avaliar se é o caso ou não de ter um plano de gestão pesqueira
Gestão territorial	Não há critérios a serem observados para que se defina áreas interditas para a pesca ou espaços a serem protegidos. Vale o comentário que estes critérios poderiam ser úteis, por exemplo, para compatibilizar a gestão pesqueira com a criação e a gestão de unidades de conservação
Medidas de controle da pesca e regras de ordenamento pesqueiro	Apesar de listadas várias medidas comumente adotadas na gestão da pesca, não há regramentos que disciplinam os critérios técnicos mínimos e as condições em que tais medidas devem ser empregadas. Por mais que se compreenda que tal emprego ocorre especificamente para cada unidade de gestão, a norma deveria conter um quadro geral sobre essas medidas, abordando seu conceito, hipóteses de adoção, e critérios técnicos gerais a serem considerados em sua utilização e/ou, na aferição da sua efetividade
Medidas de monitoramento e avaliação	Os comentários feitos sobre as medidas de controle valem para os instrumentos de monitoramento e fiscalização. A norma apenas menciona os mapas de bordo, observadores de bordo e rastreamento por satélite, sem quaisquer detalhes sobre sua aplicação, e sequer considera outros mecanismos de monitoramento, abrindo espaço de discricionariedade muito amplo ao gestor público
Participação social	Embora o Decreto nº 10.736/2021 tenha preenchido a lacuna existente na Lei quanto aos espaços de participação social, criando o banco técnico-científico e os comitês permanentes de gestão, sua existência permanece frágil, posto que podem ser revogados com relativa facilidade. Além disso, o decreto é contundente ao apontar esses espaços como de caráter meramente consultivo, podendo o MAPA decidir contrariamente às recomendações dadas por eles, sem sequer precisar justificar os motivos dessa decisão

A gestão da pesca foi centralizada no MAPA, sendo que os espaços de integração com as outras políticas, no âmbito administrativo, são dispostas de forma bastante genérica

O atual modelo de gestão administrativa concentrou no MAPA a atividade pesqueira. Assim, a Lei da Pesca deveria formalizar os instrumentos e mecanismos básicos pelos quais a integração entre as diversas políticas seria propiciada, com destaque para os espaços como os Comitês Permanentes de Gestão, figurando como instrumentos centrais para a harmonização e integração da agenda pesqueira e ambiental.

4.2 A LEI DA PESCA E OS DEMAIS MARCOS JURÍDICOS

Da perspectiva estritamente normativa, verifica-se complementaridade entre o marco legal da Lei da Pesca e as políticas avaliadas – a Política Nacional para Recursos do Mar (PNRM), o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), a Política Nacional de Recursos Hídricos, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e a Política Nacional da Biodiversidade (PNB).

O problema surge na medida em que se verificam muitas lacunas, tanto no marco legal da gestão pesqueira, quanto nas demais políticas, que acabam por dificultar a compreensão e a integração efetiva entre elas, resultando em espaços vazios na sua implementação. Dentre essas lacunas no marco legal da pesca, cabe mencionar:

Os limites das atribuições conferidas ao MAPA para definir os padrões, critérios e normas de ordenamento da gestão sustentável da pesca não são exatamente claros, sobretudo quando confrontados com as atribuições dos órgãos responsáveis pela política ambiental, notadamente o IBAMA e o ICMBio

Como dito, a Lei nº 13.844/2019 concentrou no MAPA/SAP as ações de Estado relacionadas à gestão susten-

tável da pesca, mas manteve atribuições do IBAMA e ICMBio relacionadas à definição de critérios, normas e padrões ambientais relacionados aos recursos pesqueiros. Os espaços formais em que poderia ocorrer a integração entre as atribuições da SAP/MAPA e as do IBAMA e ICMBio são pouco precisos. No caso do estabelecimento das normas de ordenamento pesqueiro e dos planos de gestão da pesca, esses espaços seriam os Comitês Permanentes de Gestão. Porém, o Decreto nº 10.736/2021, que disciplina esses comitês previu apenas de forma bastante genérica a participação de órgãos da administração pública federal.

A própria Lei da Pesca, ou mesmo o Decreto nº 10.736/2021 que regulamenta as regras para estabelecimento das medidas de ordenamento e dos planos de gestão pesqueira, não previram a necessidade de o MAPA considerar os demais planos afetos aos recursos pesqueiros

Tanto a Lei como o Decreto são silentes sobre a existência de outras políticas e planos afetos à pesca e, portanto, sobre a necessidade de uma abordagem integrada e complementar. É o caso, por exemplo, do Plano Setorial para os Recursos do Mar, do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, dos Planos de Bacia, dos Planos de Manejo das Unidades de Conservação e dos Planos de Ação para a Conservação de Espécies Ameaçadas de Extinção.

Não é clara a inclusão dos órgãos de gestão pesqueira e dos atores envolvidos com a atividade (pescadores, armadores, indústrias, ONGs, pesquisadores) na gestão ambiental relacionada às espécies ameaçadas de extinção

As normas que regulam os procedimentos tanto de caracterização das espécies como ameaçadas de extinção quanto da elaboração dos planos de ação para conservação das mesmas, não explicitam a necessidade de consulta e de participação dos órgãos de gestão pesqueira (no caso, o MAPA) e das demais partes interessadas, nos casos em que as espécies objeto são de interesse pesqueiro.

Não é clara a inclusão dos órgãos de pesca e dos atores envolvidos na atividade pesqueira no SNUC, em especial, nos processos de criação de unidades de conservação

As normas que regulam a criação de UCs não explicitam a necessidade de consulta e participação dos órgãos de pesca (no caso, do MAPA) nos casos de áreas de interesse para a pesca e/ou de presença de comunidades de pescadores tradicionais e artesanais. O mesmo se diz da composição dos conselhos consultivos e deliberativos que respondem pela gestão das UCs.

A Lei nº 7.661/1988 que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro exige o zoneamento de atividades e usos da zona costeira, mas não há informação sobre sua implementação

O zoneamento de atividades e usos da zona costeira possui profundas relações com a atividade pesqueira sendo, portanto, de interesse direto da gestão pesqueira. A manutenção do acesso dos pescadores ao mar e das estruturas de apoio à atividade (sobretudo

artesanal) junto à costa, conflitos entre atividades distintas pelo uso das áreas de pesca, conservação de ecossistemas vitais ao ciclo de vida de inúmeros recursos pesqueiros (p.ex., estuários, manguezais, lagunas), manutenção da qualidade da água frente à crescente urbanização e diversificação de usos da zona costeira, são apenas alguns exemplos de temas que necessitam estar contemplados na agenda da gestão pesqueira integrada.

Os diferentes marcos legais analisados previram mecanismos de coleta, sistematização e disponibilização da informação, mas eles não conversam entre si

Conforme explicitado no **Quadro 7**, há vários instrumentos complementares previstos nas diversas políticas, mas não existe uma política ou programa apto a integrá-los, ou, ao menos, estruturar mecanismos de interface que possam maximizar seu uso e evitar sobreposições.

No **Quadro 9**, são sistematizadas as principais situações de complementaridade, lacunas e conflitos identificados.

Quadro 9. Síntese das complementaridades, lacunas e conflitos identificados entre as políticas públicas analisadas e a Lei da Pesca.

Política Nacional para os Recursos do Mar

Há complementaridade? Sim. A PNRM complementa a Lei da Pesca, ao estabelecer diretrizes sobre como deve ser feito o aproveitamento sustentável dos recursos do mar. Esta complementaridade se dá por meio do Plano Setorial para os Recursos do Mar. Cabe lembrar que o MAPA é um dos membros da CIRM e, portanto, corresponsável pela elaboração do PSRM.

Há lacunas? Não se identificou lacunas.

Há conflitos? Não se identificou conflitos de base normativa. Pode haver conflitos na implementação da gestão pesqueira, se esta for conduzida de forma contrária às diretrizes da PNRM.

Há espaços formais que permitem a integração entre as políticas? Sim. A CIRM, da qual o MAPA é parte integrante. Cabe à CIRM aprovar o plano setorial.



Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro

Há complementaridade? Sim. A Zona Costeira foi considerada um patrimônio nacional, com prioridade de proteção. O PNGC é o mecanismo que disciplina como a proteção dessa área deve se dar, cabendo à gestão pesqueira seguir as diretrizes aí definidas.

Há lacunas? Sim. O art. 3º da Lei nº 7.661/1988 estabelece que as diretrizes de proteção da zona costeira deverão ser estabelecidas a partir de zoneamento de uso e atividades. Porém, não se encontrou as regras de zoneamento no mais recente PNGC. Cabe lembrar que o PNGC é aprovado pela CIRM, do qual o MAPA faz parte, tornando-o corresponsável por este instrumento.

Há conflitos? Não se identificou conflitos de base normativa. Pode haver conflitos na implementação da gestão pesqueira, se esta for conduzida de forma contrária às diretrizes gerais do PNGC. As regras de ordenamento pesqueiro devem considerar o zoneamento de atividades e usos da zona costeira.

Há espaços formais que permitem a integração entre as políticas? Sim. A CIRM, do qual o MAPA é parte integrante. Cabe à CIRM aprovar o PNGC.

Sistema Nacional de Unidades de Conservação

Há complementaridade? Sim, o SNUC disciplina um dos instrumentos previstos na Lei da Pesca - áreas a serem especialmente protegidas.

Há lacunas? Sim. Do lado do marco legal de pesca, falta a definição de critérios técnicos a serem considerados, como, por exemplo, sob a perspectiva da gestão pesqueira, quando e como identificar como necessária a definição de áreas a serem protegidas? Esses critérios seriam úteis inclusive para o SNUC, que os poderia usar na ponderação pela criação de uma unidade de conservação. Do lado do SNUC, as regras que disciplinam os procedimentos de criação de uma UC, não previram explicitamente que os estudos técnicos a serem realizados incluam a avaliação da interface entre a conservação e a gestão do ponto de vista da pesca. Também não se prevê a obrigatoriedade de consulta ao órgão gestor de pesca no processo de avaliação prévia à decisão de criação de uma UC.

Há conflitos? Não se identificou conflitos de base normativa. Pode haver conflitos na implementação da gestão pesqueira, se esta for conduzida de forma contrária ao que estabelece o plano de manejo da UC. Ou se a implementação da UC afetar seriamente a atividade pesqueira.

Há espaços formais que permitem a integração entre as políticas? Não de forma explícita. O marco legal do SNUC exige que tanto os conselhos consultivos quanto os deliberativos criados para a gestão das UCs sejam compostos por representantes dos órgãos e setores afetados, o que permite ao órgão de gestão de pesca e aos agentes de pesca assumirem assentos nestes colegiados. Essas serão as instâncias em que se discutirá e se buscará dirimir os conflitos que possam surgir entre a atividade pesqueira e a gestão da UC.



Política Nacional de Recursos Hídricos	
Há complementaridade?	Sim. O objetivo da política é o de permitir o uso sustentável dos recursos hídricos de água doce do Brasil, compatibilizando os usos múltiplos com a disponibilidade hídrica qualitativa e quantitativa. A atividade pesqueira, por ser um uso não consuntivo da água, sujeita-se às diretrizes dessa política. Assim sendo, os órgãos responsáveis pela gestão de pesca precisam incorporar suas diretrizes em suas ações, medidas e no desenho e implementação dos instrumentos de gestão pesqueira.
Há lacunas?	Não se identificou lacunas.
Há conflitos?	Não se identificou conflitos de base normativa. Pode haver conflitos na implementação da gestão pesqueira, se estar for feita de forma contrária ao que preconiza o plano de bacia. Especificamente, a gestão pesqueira precisa estar atenta ao enquadramento dado aos recursos hídricos onde a pesca se dá, respeitando as orientações que os planos de bacia estabelecem para a bacia hidrográfica.
Há espaços formais que permitem a integração entre as políticas?	Sim. Os Comitês de Bacia.

Política Nacional da Biodiversidade	
Há complementaridade?	Sim, as diretrizes da PNB especificam como o princípio da sustentabilidade deve ser incorporado à gestão pesqueira.
Há lacunas?	Sim. A norma que disciplina o procedimento a ser seguido para a definição e atualização da lista de espécies ameaçadas de extinção (IN ICMBio nº 34/2013) prevê a participação de especialistas, sem explicitar, no caso de espécies de interesse pesqueiro, a necessidade de participação de especialistas em gestão pesqueira. O mesmo se diz quanto aos procedimentos a serem seguidos para elaboração dos planos de ação nacionais para conservação das espécies ameaçadas de extinção (PAN), que também não especificam a necessidade de consulta e participação de especialistas em pesca e agentes dos órgãos de gestão pesqueira.
Há conflitos?	Não se identificou conflitos de base normativa. Pode haver conflitos na implementação da gestão pesqueira, se esta for feita de forma contrária ao que preconizam os PANs.
Há espaços formais que permitem a integração entre as políticas?	Não de forma explícita. Entretanto a integração poderia ocorrer, a partir dos procedimentos gerais previstos em normas: a) por intermédio da participação de especialistas em gestão pesqueira nas etapas de elaboração e atualização das listas das espécies em extinção; b) por meio das consultas públicas, onde se garante a participação dos atores e agentes envolvidos com a gestão pesqueira e; c) por meio dos planos de ação de conservação das espécies, que também pressupõem tanto o embasamento técnico-científico, como processos participativos. Os agentes envolvidos na gestão pesqueira, sejam eles representantes do MAPA, dos órgãos estaduais de pesca, pescadores e empresas de pesca, assim como comunidades tradicionais, todos precisam ser informados desses processos de modo que possam efetivamente participar da elaboração e da implementação desses planos, garantindo-se que estes contemplem minimamente a perspectiva da gestão pesqueira.

Código de Caça	
Há complementaridade?	Sim, o Código de Caça reforça o ditame constitucional de que a fauna silvestre é um bem público.
Há lacunas?	Não se identificou lacunas.
Há conflitos?	Num primeiro olhar, poder-se-ia argumentar que haveria conflito entre as disposições do Código de Caça que falam em “apanha” de espécies da fauna silvestre e a Lei da Pesca. Toma-se o caso do art.10 que proíbe a apanha de espécimes da fauna silvestre se utilizados os métodos e artifícios ali listados. Ora, a Lei da Pesca, no art.6º, §1º detalha os casos específicos em que a pesca é proibida. Porém, é de se aplicar a regra de interpretação jurídica que diz que norma jurídica mais recente e mais específica revoga norma mais antiga e genérica. Portanto, que a Lei da Pesca, publicada em 2009, com o fim específico de disciplinar a pesca, deve prevalecer sobre o Código de Caça nesses casos.
Há espaços formais que permitem a integração entre as políticas?	Não se aplica.

Lei de Crimes Ambientais	
Há complementaridade?	Sim, na medida em que os crimes e as infrações administrativas previstos são considerados como normas penais em branco e pressupõem a existência prévia de norma legal que disciplina a atividade pesqueira para orientar quanto à ocorrência ou não do tipo penal.
Há lacunas?	Não se identificou lacunas.
Há conflitos?	Não se identificou conflitos.
Há espaços formais que permitem a integração entre as políticas?	Não se aplica.

4.3 RECOMENDAÇÕES PARA O APRIMORAMENTO DA LEI DA PESCA

Os recursos pesqueiros precisam ser compreendidos dentro de uma visão ecossistêmica, de ativo ambiental

A partir da análise tanto do marco legal da pesca, quanto das normas a ele afetas, ficou evidente a sobreposição entre duas perspectivas distintas sobre o mesmo bem público – a fauna aquática. O próprio texto constitucional entende essa fauna tanto como um objeto apto à exploração econômica, quanto como um bem de uso comum ao povo e sujeito à especial proteção, pelo seu valor ambiental intrínseco.

A Constituição, contudo, ao invés de reforçar as diferenças entre essas duas visões, impõe a obrigatoriedade de sua compatibilização, o que deve ser a regra, e não a exceção, nos regimes jurídicos que regulam os recursos pesqueiros/fauna aquática.

Uma das normas jurídicas que soube resolver essa falsa dicotomia foi a Lei de Crimes Ambientais que, ao separar os crimes relacionadas à pesca daqueles aplicáveis à fauna em geral, reconheceu, por um lado, a legitimidade da pesca enquanto uma atividade econômica e social fundamentalmente baseada na fauna silvestre, e, por outro, impôs limites ao seu exercício buscando que a coesão entre pesca e proteção ambiental.

Esse raciocínio deveria ser a matriz a guiar todas as normas jurídicas afetas aos recursos pesqueiros/fauna aquática, incluindo a Lei da Pesca. Dito de outra forma, o reconhecimento da especificidade da fauna aquática que, em si é silvestre, como razão de ser da pesca e como elemento fundamental ao equilíbrio dos ecossistemas,

poderia ser feito de forma mais explícita tanto nas normas jurídicas que o privilegiam pelo lado da atividade econômica, quanto por aquelas que o tratam como um ativo ambiental.

A Lei da Pesca deveria explicitar a sua relação com outras políticas públicas nacionais, e criar mecanismos que fomentem a integração entre a gestão pesqueira e tais políticas

A menção aos demais marcos legais afetos à pesca tem o condão de fomentar a integração nas duas vias do processo. Por um lado, forçar a gestão pesqueira a ocupar os espaços de participação disponíveis no âmbito de outras políticas públicas, contribuindo com demandas e informações da área pesqueira que sejam relevantes para uma tomada de decisão que, inclusive, resguarde, dentro dos limites legais, os interesses e objetivos da pesca sustentável; por outro, reduzir a discricionariedade excessiva do gestor, fazendo com que a observância dos ditames das outras políticas sejam devidamente incorporadas na agenda da gestão pesqueira nacional.

A Lei da Pesca deveria conter uma seção específica de Princípios, com conteúdo significativamente ampliado em relação à norma em vigor

Apesar de constituírem elementos extremamente relevantes na composição das políticas públicas, os Princípios são tratados de maneira dispersa e tímida na Lei da Pesca em vigor, o que é exemplificado pela existência de omissões significativas como a do princípio da precaução e da gestão baseada na ciência. A Política Nacional da Biodiversidade e a Política Nacional para os Recursos do Mar, por outro lado, constituem bons exemplos de marcos normativos cujos textos trazem uma lista robusta de Princípios que podem servir de inspiração para a correção dessa falha.

É fundamental definir, em lei, a estrutura institucional responsável pela gestão pesqueira, inclusive, contemplando os espaços formais de participação e suporte técnico-científico à tomada de decisão

Como bem descrito por Zamboni *et al.* (2020), a profunda instabilidade institucional vivenciada pelo Brasil na área da gestão pesqueira é um dos fatores determinantes para o fracasso da boa condução da política de pesca. É necessário conferir um grau mínimo de perenidade de estruturas, equipes e processos de gestão, sem o que, será impossível reverter os péssimos indicadores evidenciados nas duas Auditorias da Pesca (*vide* Zamboni *et al.*, 2020 e Dias *et. al.*, 2022).

A Lei da Pesca precisa definir claramente a estrutura institucional responsável pela implementação da política pesqueira, assim como suas responsabilidades e atribuições. Adicionalmente, também deve contemplar a definição das instâncias participativas formais de consulta e assessoramento à tomada de decisão, inclusive, de suporte técnico-científico. A integração às demais políticas públicas deve permear a própria composição dessas instâncias, prevendo assento obrigatório a órgãos responsáveis pela condução de tais políticas, a exemplo daqueles ligados ao meio ambiente.

Os Planos de Gestão devem ser considerados instrumentos prioritários de gestão pesqueira

A previsão dos Planos de Gestão como instrumentos de gestão pesqueira deve estar estabelecida no corpo da Lei da Pesca, e não em decreto, como ocorre atualmente. A lei deve disciplinar os requisitos e conteúdos mínimos dos planos, e os procedimentos para sua elaboração, aferição de resultados e revisão. Sua aplicação deve, por fim, ser considerada como prioritária para as unidades de gestão, conferindo clareza, transparência, embasamento técnico-científico e previsibilidade na condução da gestão pesqueira nacional.

É necessário ampliar a gama de instrumentos de monitoramento e fiscalização previstos em lei, e aprofundar o seu tratamento na norma, especificando as condições mínimas que devem ser observadas pelo gestor para sua aplicação. Consideração semelhante se aplica aos instrumentos de informação

A Lei da Pesca deve prever a possibilidade de adoção de outros mecanismos de monitoramento pesqueiro e/ou fiscalização para além dos mapas de bordo, rastreamento satelital e observadores de bordo mencionados atualmente. Ademais, as diretrizes básicas de utilização de cada um desses mecanismos também necessitam estar contempladas na norma, evitando questionamentos jurídicos, e/ou excessiva discricionariedade por parte do órgão gestor, quanto à sua aplicação.

De maneira similar, a norma deve assegurar a operacionalização de mecanismos perenes, confiáveis, e transparentes de informação sobre a atividade pesqueira e os recursos explorados, sob pena da gestão pesqueira nacional permanecer incapaz de fornecer soluções normativas eficazes para os problemas existentes, inclusive, inviabilizando o princípio da gestão baseada na ciência.

Por fim, ainda que não esteja no escopo da mudança da lei, é fundamental promover maior articulação institucional junto aos órgãos responsáveis pelas políticas públicas afetas à pesca, visando: a) assegurar a participação permanente da área pesqueira nos respectivos espaços de consulta e, b) fortalecer a transversalidade das discussões e decisões entre diferentes áreas para a devida compatibilização das visões dos recursos pesqueiros seja como componentes ambientais dos ecossistemas, seja como ativos sociais e econômicos.



5

Literatura citada



Afonso da Silva, J., 2000. Direito ambiental constitucional. Malheiros, São Paulo, 3ª ed., 306p.

Bastardie, F.; Brown, E. J.; Andonegi, E.; Arthur, R.; Beukhof, E.; Depestele, J.; Döring, R.; Eigaard, O. R.; García-Barón, I.; Llope, M.; Mendes, H.; Piet, G. & D. Reid., 2021. A review characterizing 25 ecosystem challenges to be addressed by an ecosystem approach to fisheries management in Europe. *Front. Mar. Sci.* 7:629186. doi: 10.3389/fmars.2020.629186.

Benjamin, A. H. 2015. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. In: Canotilho, J. J. G. & J.R.M. Leite (org.). *Direito Constitucional Brasileiro*. 6ª ed. rev. Saraiva, São Paulo.

Bergh, E. & S. Davies., 2009. Fishery monitoring, control and surveillance. Pp. 373-403. In: Cochrane, K.L. & S. Garcia (Eds.) 2009. *A fishery manager's guidebook*. 2nd ed. FAO and Wiley-Blackwell, 518 p.

Berkes, F., 2009. Social aspects of fisheries management. pp. 52-74. In: Cochrane, K.L. & S. Garcia (Eds.) 2009. *A fishery manager's guidebook*. 2nd ed. FAO and Wiley-Blackwell, 518 p.

Bessa Antunes, P., 2012. *Direito Ambiental*. Editora Atlas, São Paulo, 14ª ed., 1152p.

Bonavides, P., 2018. *Curso de Direito Constitucional*. Malheiros, São Paulo, 33ª edição atual., 869 p.

BRASIL, 1967. Presidência da República. Lei nº 5.197 de 3 de janeiro de 1967. Dispõe sobre a proteção à fauna e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 05 de janeiro de 1967, p. 177.

BRASIL, 1981. Presidência da República. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 02 de setembro de 1981, p. 16509.

BRASIL, 1988a. Assembleia Nacional Constituinte. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, 05 de outubro de 1988, p. 1.

BRASIL, 1988b. Presidência da República. Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988. Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 18 de maio de 1988, p. 8633.

BRASIL, 1995. Presidência da República. Decreto nº 1.694, de 13 de novembro de 1995. Cria o Sistema Nacional de Informações da Pesca e Aquicultura - SINPESQ, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 14 de novembro de 1995, p. 18217.

BRASIL, 1997. Presidência da República. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inc. XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. *Diário Oficial da União*, Brasília, 9 de janeiro de 1997, Seção 1, p. 470.

BRASIL, 1998a. Presidência da República. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 13 de fevereiro de 1998, Seção 1, p. 1. Retificação: *Diário Oficial da União*, Brasília, 17 de fevereiro de 1998, Seção 1, p. 1.

BRASIL, 1998b. Presidência da República. Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998. Promulga a Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada no Rio de Janeiro, em 05 de junho de 1992. *Diário Oficial da União*, Brasília, 17 de março de 1998, Seção 1, p. 1.

BRASIL, 2000. Presidência da República. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 19 de julho de 2000, Seção 1, p. 1.

BRASIL, 2002a. Presidência da República. Decreto nº 4.339, de 22 de agosto de 2002. Institui princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional da Biodiversidade. *Diário Oficial da União*, Brasília, 23 de agosto de 2002, Seção 1, p. 2.

BRASIL, 2002b. Presidência da República. Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002. Regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 23 de agosto de 2002, Seção 1, p. 9.

BRASIL, 2003. Presidência da República. Decreto nº 4.810, de 19 de agosto de 2003. *Estabelece normas para operação de embarcações pesqueiras nas zonas brasileiras de pesca, alto mar e por meio de acordos internacionais, e dá outras providências*. *Diário Oficial da União*, Brasília, 20 de agosto de 2003, Seção 1, p. 28.

BRASIL, 2005a. Presidência da República. Decreto nº 5.377, de 23 de fevereiro de 2005. Aprova a Política Nacional para os Recursos do Mar - PNRM. *Diário Oficial da União*, Brasília, 24 de fevereiro de 2005, Seção 1, p. 1.

BRASIL, 2005b. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº 357 de 17 de março de 2005. Dispõe sobre a classificação dos corpos de água e diretrizes ambientais para o seu enquadramento, bem como estabelece as condições e padrões de lançamento de efluentes, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 18 de março de 2005, p. 58.

BRASIL, 2006a. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional de Recursos Hídricos. Resolução nº 58, de 30 de janeiro de 2006. Aprova o Plano Nacional de Recursos Hídricos, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 08 de março de 2006, Seção 1, p. 53.

BRASIL, 2006b. Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República e Ministério do Meio Ambiente. Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 29 de setembro de 2006. Estabelece as diretrizes para a elaboração e condução do Programa Nacional de Observadores de Bordo da Frota Pesqueira - PROBORDO, assim como os procedimentos para a atuação dos Observadores de Bordo nas embarcações de pesca integrantes do PROBORDO. *Diário Oficial da União*, Brasília, 11 de outubro de 2006, Seção 1, p. 9.

BRASIL, 2006c. Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República, Ministério do Meio Ambiente e Comando da Marinha. Instrução Normativa

Conjunta nº 02, de 04 de setembro de 2006. Institui o Programa Nacional de Rastreamento de Embarcações Pesqueiras por Satélite - PREPS para fins de monitoramento, gestão pesqueira e controle das operações da frota pesqueira permissionada pela Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República - SEAP/PR. *Diário Oficial da União*, Brasília, 15 de setembro de 2006, Seção 1, p. 7.

BRASIL, 2008a. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional de Recursos Hídricos. Resolução nº 91, de 5 de novembro de 2008. Dispõe sobre procedimentos gerais para o enquadramento dos corpos de água superficiais e subterrâneos. *Diário Oficial da União*, Brasília, 6 de fevereiro de 2009, Seção 1, p. 99.

BRASIL, 2008b. Presidência da República. Decreto nº 6.514 de 22 de julho de 2008. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 23 de julho de 2008, Seção 1, p. 1.

BRASIL, 2009a. Presidência da República. Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, regula as atividades pesqueiras, revoga a Lei nº 7.679, de 23 de novembro de 1988, e dispositivos do Decreto-Lei nº 221, de 28 de fevereiro de 1967, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 30 de junho de 2009, Seção 1, p. 1.

BRASIL, 2009b. Presidência da República. Decreto nº 6.981, de 13 de outubro de 2009. Regulamenta o art. 27, § 6º, inc. I, da Lei nº 10.683, de 2003, dispendo sobre a atuação conjunta dos Ministérios da Pesca e Aquicultura e do Meio Ambiente nos aspectos relacionados ao uso sustentável dos recursos pesqueiros. *Diário Oficial da União*, Brasília, 14 de outubro de 2009, Seção 1, p. 13.

BRASIL, 2009c. Ministério da Pesca e Aquicultura e Ministério do Meio Ambiente. Portaria Interministerial nº 2, de 13 de novembro de 2009. Regulamenta o Sistema de Gestão Compartilhada, definido pela Instrução Normativa Interministerial MPA/MMA nº 5, de 13 de abril de 2010. *Diário Oficial da União*, Brasília, 16 de novembro de 2009, Seção 1, p. 63.

BRASIL, 2009d. Ministério da Pesca e Aquicultura. Instrução Normativa nº 5, de 11 de dezembro de 2009. Institui o Regime Nacional de Certificação de Capturas (RCC) para os produtos de origem da pesca extrativa marinha, capturados por embarcações fornecedoras de matéria prima com finalidade de exportação, devidamente inscritas no Registro Geral da Atividade Pesqueira. Diário Oficial da União, Brasília, 23 de dezembro de 2009, Seção 1, p. 83.

BRASIL, 2011. Ministério da Pesca e Aquicultura e Ministério do Meio Ambiente. Instrução Normativa Interministerial nº 10, de 10 de junho de 2011. Aprova as normas gerais e a organização do sistema de permisionamento de embarcações de pesca para acesso e uso sustentável dos recursos pesqueiros, com definição das modalidades de pesca, espécies a capturar e áreas de operação permitidas. Diário Oficial da União, Brasília, 13 de junho de 2011, Seção 1, p. 50.

BRASIL, 2013a. Ministério da Pesca e Aquicultura. Instrução Normativa nº 5, de 18 de junho de 2013. Dispõe sobre a entrega dos mapas de produção de atuns e afins, capturados por embarcações pesqueiras nacionais e estrangeiras arrendadas. Diário Oficial da União, Brasília, 19 de junho de 2013, Seção 1, p. 36.

BRASIL, 2013b. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Instrução Normativa nº 34, de 17 de outubro de 2013. Disciplina as diretrizes e procedimentos para a Avaliação do Estado de Conservação das Espécies da Fauna Brasileira, a utilização do sistema ESPÉCIES e a publicação dos resultados, e cria a Série Fauna Brasileira. Diário Oficial da União, Brasília, 18 de outubro de 2013, Seção 1, p. 93.

BRASIL, 2014a. Ministério da Pesca e Aquicultura. Instrução Normativa nº 20, de 10 de setembro de 2014. Estabelece critérios e procedimentos para preenchimento e entrega de Mapas de Bordo das embarcações registradas e autorizadas no âmbito do Registro Geral da Atividade Pesqueira – RGP. Diário Oficial da União, Brasília, 11 de setembro de 2014, Seção 1, p. 42.

BRASIL, 2014b. Ministério do Meio Ambiente. Portaria nº 43, de 31 de janeiro de 2014. Institui o Programa Nacional de Conservação das Espécies Ameaçadas de Extinção – Pró-Espécies, com o objetivo de adotar ações de preven-

ção, conservação, manejo e gestão, com vistas a minimizar as ameaças e o risco de extinção de espécies. Diário Oficial da União, Brasília, 5 de fevereiro de 2014, Seção 1, p. 53.

BRASIL, 2014c. Ministério do Meio Ambiente. Portaria nº 444, de 17 de dezembro de 2014. Reconhece como espécies da fauna brasileira ameaçadas de extinção aquelas constantes da “Lista Nacional Oficial de Espécies da Fauna Ameaçadas de Extinção” – Lista, conforme Anexo I da presente Portaria, em observância aos arts. 6º e 7º, da Portaria no 43, de 31 de janeiro de 2014. Diário Oficial da União, Brasília, 18 de dezembro de 2014, Seção 1, p. 121.

BRASIL, 2014d. Ministério do Meio Ambiente. Portaria nº 445, de 17 de dezembro de 2014. Reconhece como espécies de peixes e invertebrados aquáticos da fauna brasileira ameaçadas de extinção aquelas constantes da “Lista Nacional Oficial de Espécies da Fauna Ameaçadas de Extinção – Peixes e Invertebrados Aquáticos” – Lista, conforme Anexo I desta Portaria, em observância aos arts. 6º e 7º, da Portaria nº 43, de 31 de janeiro de 2014. Diário Oficial da União, Brasília, 18 de dezembro de 2014, Seção 1, p. 126.

BRASIL, 2015a. Presidência da República. Decreto nº 8.425 de 31 de março de 2015. Regulamenta o parágrafo único do art. 24 e o art. 25 da Lei no. 11.959, de 29 de junho de 2009, para dispor sobre os critérios para inscrição no Registro Geral da Atividade Pesqueira e para concessão de autorização, permissão ou licença para o exercício da atividade pesqueira. Diário Oficial da União, Brasília, 1º de abril de 2015, Seção 1, p. 2.

BRASIL, 2015b. Ministério da Pesca e Aquicultura e Ministério do Meio Ambiente. Instrução Normativa Interministerial nº 01, de 26 de março de 2015. Altera dispositivos da Instrução Normativa Interministerial MPA/MMA nº 10, de 13 de junho de 2011. Diário Oficial da União, Brasília, 27 de abril de 2015, Seção 1, p. 66.

BRASIL, 2018a. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Instrução Normativa nº 21, de 18 de dezembro de 2018. Disciplina os procedimentos para a elaboração, aprovação, publicação, implementação, monitoria, avaliação e revisão de Planos de Ação Nacional para Conservação de Espécies Ameaçadas de Extinção. Diário Oficial da União, Brasília, 19 de dezembro de 2018, Seção 1, p. 163.

BRASIL, 2018b. Presidência da República. Secretaria Geral. Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca. Instrução Normativa nº 1, de 17 de maio de 2018. Estabelece o Certificado de Acreditação de Origem Legal (CAOL), para os produtos de origem da pesca extrativa marinha, capturados por embarcações fornecedoras de matéria prima para exportação. Diário Oficial da União, Brasília, 18 de maio de 2018, Seção 1, p. 5.

BRASIL, 2018c. Ministério do Meio Ambiente. Portaria nº 73, de 26 de março de 2018. Altera a Portaria nº 445, de 17 de dezembro de 2014. Diário Oficial da União, Brasília, 28 de março de 2018, Seção 1, p. 160.

BRASIL, 2019a. Presidência da República. Decreto nº 10.087, de 5 de novembro de 2019. Declara a revogação, para os fins do disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, de decretos normativos. Diário Oficial da União, Brasília, 6 de novembro de 2019, Seção 1, p. 6.

BRASIL, 2019b. Presidência da República. Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera as Leis nos 13.334, de 13 de setembro de 2016, 9.069, de 29 de junho de 1995, 11.457, de 16 de março de 2007, 9.984, de 17 de julho de 2000, 9.433, de 8 de janeiro de 1997, 8.001, de 13 de março de 1990, 11.952, de 25 de junho de 2009, 10.559, de 13 de novembro de 2002, 11.440, de 29 de dezembro de 2006, 9.613, de 3 de março de 1998, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.346, de 10 de outubro de 2016; e revoga dispositivos das Leis nos 10.233, de 5 de junho de 2001, e 11.284, de 2 de março de 2006, e a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017. Diário Oficial da União, Brasília, 18 de junho de 2019, Seção 1 – Edição Extra, p. 4.

BRASIL, 2019c. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Portaria nº 4.396, de 10 de dezembro de 2019. Aprova o Regimento Interno do Ibama. Diário Oficial da União, Brasília, 11 de dezembro de 2019, Seção 1, p.147.

BRASIL, 2020a. Presidência da República. Decreto nº 10.544, de 16 de novembro de 2020. Aprova o X Plano Setorial para os Recursos do Mar. Diário Oficial da União, Brasília, 17 de novembro de 2020, Seção 1, p. 1.

BRASIL, 2020b. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Secretaria de Aquicultura e Pesca. Portaria nº 297, de 2 de dezembro de 2020. Institui os formulários e certificados de controle estatístico para acompanhar as exportações e reexportações das espécies albacora bandolim (*Thunnus obesus*) e espadarte (*Xiphias gladius*), capturadas por embarcações pesqueiras nacionais ou estrangeiras arrendadas, nas águas jurisdicionais brasileiras e nas águas internacionais sob jurisdição da Comissão Internacional para a Conservação do Atum Atlântico – ICCAT. Diário Oficial da União, Brasília, 4 de dezembro de 2020, Seção 1, p. 51.

BRASIL, 2020c. Presidência da República. Decreto nº 10.455, de 11 de agosto de 2020. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Meio Ambiente e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. Diário Oficial da União, Brasília, 12 de agosto de 2020, Seção 1, p. 3.

BRASIL, 2020d. Presidência da República. Decreto nº 10.234, de 11 de fevereiro de 2020. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e transforma cargos em comissão. Diário Oficial da União, Brasília, 12 de fevereiro de 2020, Seção 1, p. 2.

BRASIL, 2021a. Presidência da República. Decreto nº 10.736, de 29 de junho de 2021. Institui a Rede Nacional Colaborativa para a Gestão Sustentável dos Recursos Pesqueiros - Rede Pesca Brasil. Diário Oficial da União, Brasília, 30 de junho de 2021, Seção 1, p. 1.

BRASIL, 2021b. Presidência da República. Decreto nº 10.827, de 30 de setembro de 2021. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança e altera o Decreto nº 3.035, de 27 de abril de 1999 e o Decreto nº 6.010, de 3 de janeiro de 2007. Diário Oficial da União, Brasília, 1º de outubro de 2021, Seção 1, p. 3.

Cochrane, K.L. & S. Garcia., 2009. Introduction – Fisheries Management. pp. 1-17. In: Cochrane, K.L. & S. Garcia (Eds.) (2009). A fishery manager's guidebook. 2nd ed. FAO and Wiley-Blackwell, 518 p.

Costello, C.; Ovando, D.; Clavelle, T.; Strauss, C.K.; Hilborn, R.; Melnychuk, M.C.; Branch, T.A.; Gaines, S.D.; Szuwalski, C.S.; Cabral, R.B.; Rader, D.N. & A. Leland., 2016. Global fishery prospects under contrasting management regimes. PNAS, 113(18): 5125-5129.

Dias, M.; Zamboni, A. & L. Canton., 2022. Auditoria da Pesca - Brasil 2021: uma avaliação integrada da governança, da situação dos estoques e das pescarias. Oceana Brasil, Brasília/DF, 2ª ed., 92p.

Dias-Neto, J. & J. de F. Dias., 2015. O. O uso da biodiversidade aquática no Brasil: uma avaliação com foco na pesca. IBAMA, Brasília, 288 p.

Die, D.J., 2009. Chapter 6 – Fishery's management plans. pp. 425-444. In: Cochrane, K.L. & S. Garcia (Eds.) 2009. A fishery manager's guidebook. 2nd ed. FAO and Wiley-Blackwell, 518 p.

Dumith, R.C., 2012. A importância da gestão compartilhada e das áreas marinhas protegidas para o sistema socioecológico da pesca artesanal: o caso das reservas extrativistas marinhas. GeoTextos, 8(2): 97-121.

FAO, 1997. Fisheries management. Technical Guidelines for Responsible Fisheries No. 4. Rome, FAO. 68 p.

FAO, 2020. The State of World Fisheries and Aquaculture 2020. Sustainability in action. Rome. <https://doi.org/10.4060/ca9229en>

Ferraz Jr., T.S. 1995. Introdução ao estudo do direito. Editora Atlas, São Paulo.

Freiria, R.C. 2011. Direito, gestão e políticas públicas ambientais. Editora Senac, São Paulo, 240 p.

Garcia, S.M.; Zerbi, A.; Aliaume, C.; Do Chi, T. & G. Lasserre., 2003. The ecosystem approach to fisheries. Issues, terminology, principles, institutional foundations, implementation and outlook. FAO Fisheries Technical Paper, nºo. 443. FAO, Roma, 71 p.

Golden, C.D., Koehn, J.Z., Shepon, A. et al., 2021. Aquatic foods to nourish nations. Nature, 598: 315-320. <https://doi.org/10.1038/s41586-021-03917-1>.

Hall, S. 2009. Area and time restrictions. pp. 196-219. In: Cochrane, K.L. & S. Garcia (Eds.) 2009. A fishery manager's guidebook. 2nd ed. FAO and Wiley-Blackwell, 518 p.

Hilborn, R.; Amoroso, R.A.; Anderson, C.M.; Baumb, J.K.; Branch, T.A.; Costello, C.; de Moord, C.L.; Faraje, A.; Hivelya, D.; Jensenf, O.P.; Kurotag, H.; Little, L.R.; Macei, P.; McClanahanj, T.; Melnychuk, M.C.; Mintok, C.; Oliol, G.C.; Parma, A.M.; Ponsa, M.; Segurado, S.; Szuwalski, C.S.; Wilson, J.R. & Ye, Y., 2020. Effective fisheries management instrumental in improving fish stock status. PNAS, 117(4): 2218-2224.

Kuemplangan. B., 2009. Legal aspects. Pp. 105-134. In: Cochrane, K.L. & S. Garcia (Eds.) 2009. A fishery manager's guidebook. 2nd ed. FAO and Wiley-Blackwell, 518 p.

Machado, P.A.L., 2001. Direito ambiental brasileiro. Malheiros, São Paulo, 9ª edição, ver. Atual. E ampl., 1031 p.

Ministério do Meio Ambiente, 2017. IV Plano de Ação Federal para a Zona Costeira 2017/2019. Brasília/DF, 36 p.

Murawski, S. A. 2000. Definitions of overfishing from an ecosystem perspective. ICES Journal of Marine Science, 57: 649-658.

Pope, J., 2009. Input and Output Controls: The Practice of Fishing Effort and Catch Management in Responsible Fisheries. pp. 220-252. In: Cochrane, K.L. & S. Garcia (Eds.) (2009). A fishery manager's guidebook. 2nd ed. FAO and Wiley-Blackwell, 518 p.

TCU, 2021. Acórdão 1638/2021 – Plenário. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1638%2520ANOA-CORDAO%253A2021/DTRELEVANCIA%-2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%-2520desc/0/%2520, acesso em 27/07/2021.

Winter, G., 2009. Preface. pp. xiii-xiv In: Winter, G. (Ed). 2009. Towards sustainable fisheries law. A comparative analysis. IUCN, Gland, Switzerland. xiv + 340 pp.

Zamboni, A.; Dias, M. & L. Iwanicki., 2020. Auditoria da Pesca: uma avaliação integrada da governança, da situação dos estoques e das pescarias. Oceana Brasil, Brasília/DF, 1ª. Ed., 63 p.



OCEANA Proteger os oceanos
e alimentar o mundo