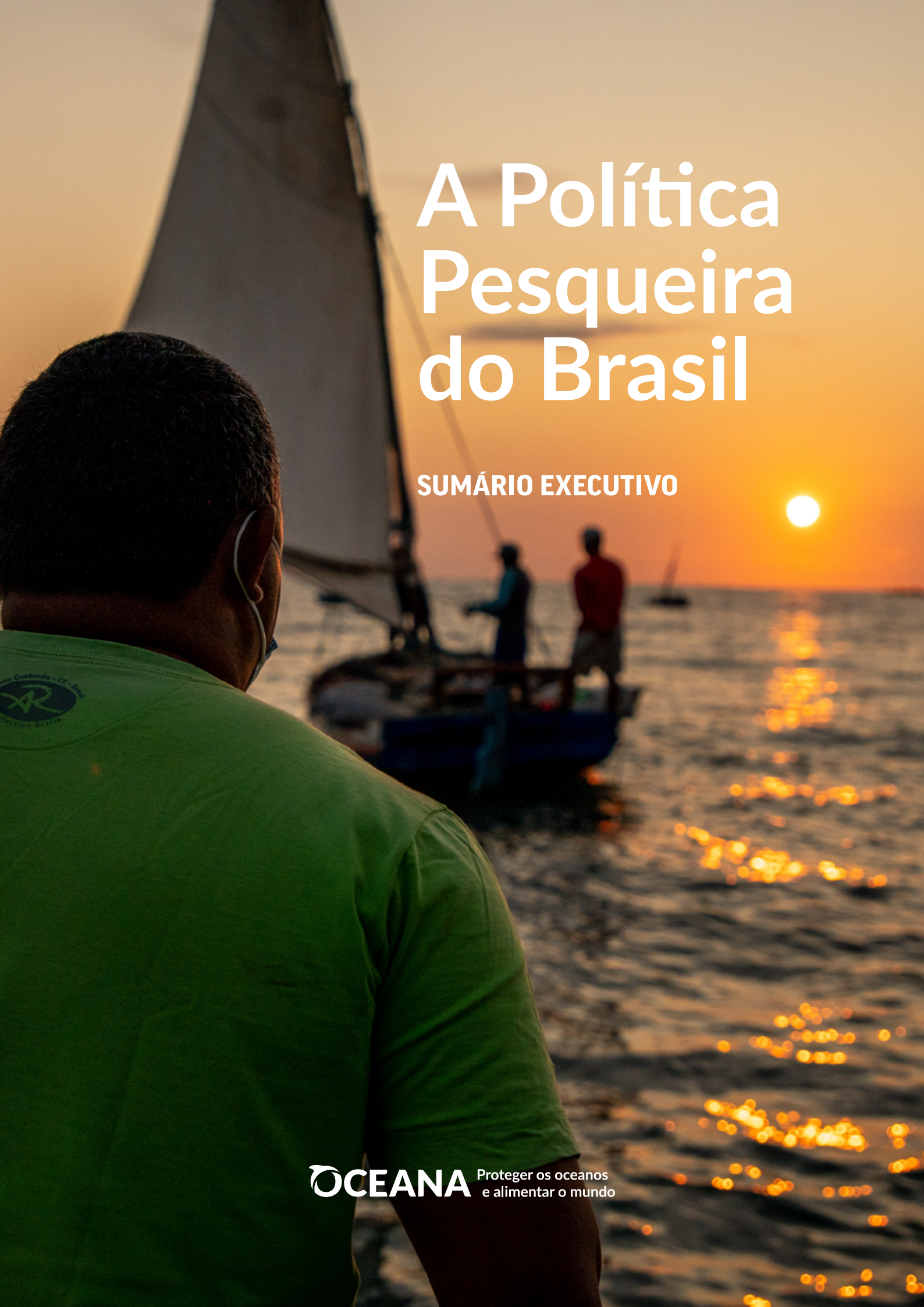


A man in a green shirt is seen from the back, looking out at a sailboat on the ocean at sunset. The sun is low on the horizon, creating a warm orange glow and reflecting on the water. Two other people are visible on the sailboat in the distance.

A Política Pesqueira do Brasil

SUMÁRIO EXECUTIVO

A Política Pesqueira do Brasil

SUMÁRIO EXECUTIVO

Diretor-Geral

Ademilson Zamboni

Diretor Científico

Martin Dias

Diretora de Comunicação

Camilla Valadares

**Diretor Administrativo
e Financeiro**

José Machado

Gerente de Campanhas

Lara Iwanicki

Cientista Marinha Sênior

Letícia Canton

Analistas de Campanhas

Iran Magno

Miriam Bozzetto

**Analista Administrativo
e Financeiro**

Lúcia Silva

Analista de Operações

Juliana Silva

Assistente Executiva

Edna Santana

Gerente de Comunicação

Patrícia Bonilha

Analista de Comunicação

Beatriz Ribeiro

FICHA TÉCNICA

Autores

Kamyla Borges Cunha

Paulo Ricardo Pezzuto

Ademilson Zamboni

Letícia Canton

Martin Dias

**Projeto Gráfico
e Diagramação:**

DUO Design

Foto da capa

Oceana/Christian Braga

Dezembro de 2022

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

Sumário

7	Introdução
11	Metodologia
15	Resultado e recomendações
15	3.1 Marco Legal
16	3.2 Escopo
16	3.3 Objetivos
17	3.4 Definições
20	3.5 Estrutura institucional
21	3.6 Princípios e Diretrizes
21	3.7 Critérios de acesso e direitos gerais de pesca
23	3.8 Instrumentos
23	3.9 Monitoramento, controle e fiscalização
24	3.10 Proibições e Penalidades
24	3.10 Abordagens Alternativas
27	Literatura citada

1



Introdução

Como toda atividade extrativa, a pesca traz consigo benefícios para a humanidade e, ao mesmo tempo, impactos ambientais. Dentre as razões pelas quais a atividade pesqueira segue existindo, destaca-se a sua importância na produção de alimentos, na geração de empregos e na manutenção de culturas e de povos tradicionais. Já entre os motivos para que a pesca seja administrada com cautela, destacam-se os seus impactos ambientais, sejam eles intencionais (isto é, a remoção das espécies por meio da captura dirigida) sejam eles não-intencionais, decorrentes de “efeitos colaterais”, tais como as capturas incidentais, os descartes e os danos aos ecossistemas aquáticos causados pela atividade pesqueira e pelos aparelhos utilizados.

A chave para a sustentabilidade da pesca como atividade é encontrar o equilíbrio entre a maximização dos benefícios gerados e a manutenção de seus impactos dentro de níveis aceitáveis para os estoques pesqueiros e ecossistemas. Este equilíbrio é alcançado por um conjunto de processos de governança (denominados, no caso, como “gestão pesqueira”) que devem ter por alicerce atributos como participação social, ciência, planejamento e controle. Tudo isso imerso dentro de uma estrutura institucional, capaz de garantir que esse equilíbrio não se perca no espaço e no tempo.

Conforme revelado pelas “Auditorias da Pesca” publicadas pela Oceana em 2020 e 2022, a pesca no Brasil encontra-se em uma situação preocupante (Zamboni et al., 2020 e Dias et al., 2022). 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 explorados. Os indicadores utilizados nesses estudos apontam ainda para fatores complicadores, como elevada instabilidade institucional, carência generalizada de instrumentos de planejamento (planos de gestão pesqueira), cobertura insuficiente dos mecanismos de monitoramento pesqueiro (no mar e em terra), precariedade no ordenamento das pescarias e falta de transparência na divulgação de dados e nos processos de tomada de decisão, dentre outros.

Com o propósito de promover um entendimento mais amplo sobre as causas desse cenário, a Oceana traz uma publicação composta por este Sumário Executivo e outros dois relatórios técnicos. Nesses documentos foi traçada uma análise aprofundada do marco legal da pesca no Brasil (Borges et al., 2022), enquanto em Pezzuto et al. (2022) foi aplicado um olhar comparativo entre a política pesqueira nacional e a legislação de ou-



tros países que desempenham bem a complexa tarefa de administrar a pesca. Esse conjunto de achados visa contribuir para o aprimoramento da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca - Lei Federal nº 11.959/2009, mais conhecida como Lei da Pesca, criando bases mais sólidas para o desenvolvimento sustentável da atividade pesqueira no Brasil.

Duas questões orientaram esta pesquisa:

- (1) A Lei nº 11.959/2009 é capaz de promover uma gestão adequada da pesca no Brasil em sintonia com o que está previsto na Constituição Federal e nas demais políticas públicas que incidem sobre o meio ambiente e os recursos naturais renováveis?
- (2) A Lei favorece que a gestão da atividade pesqueira seja realizada utilizando como base as melhores técnicas e informações disponíveis, e se encontra alinhada às melhores práticas internacionais?

Neste documento trazemos um resumo das constatações das pesquisas, além de recomendações para uma futura revisão da referida legislação. As análises detalhadas podem ser consultadas na íntegra nos dois volumes do relatório “[A Política Pesqueira do Brasil](#)”; dois apêndices também compõem o conjunto dessa publicação.

Oceana/Bento Viana

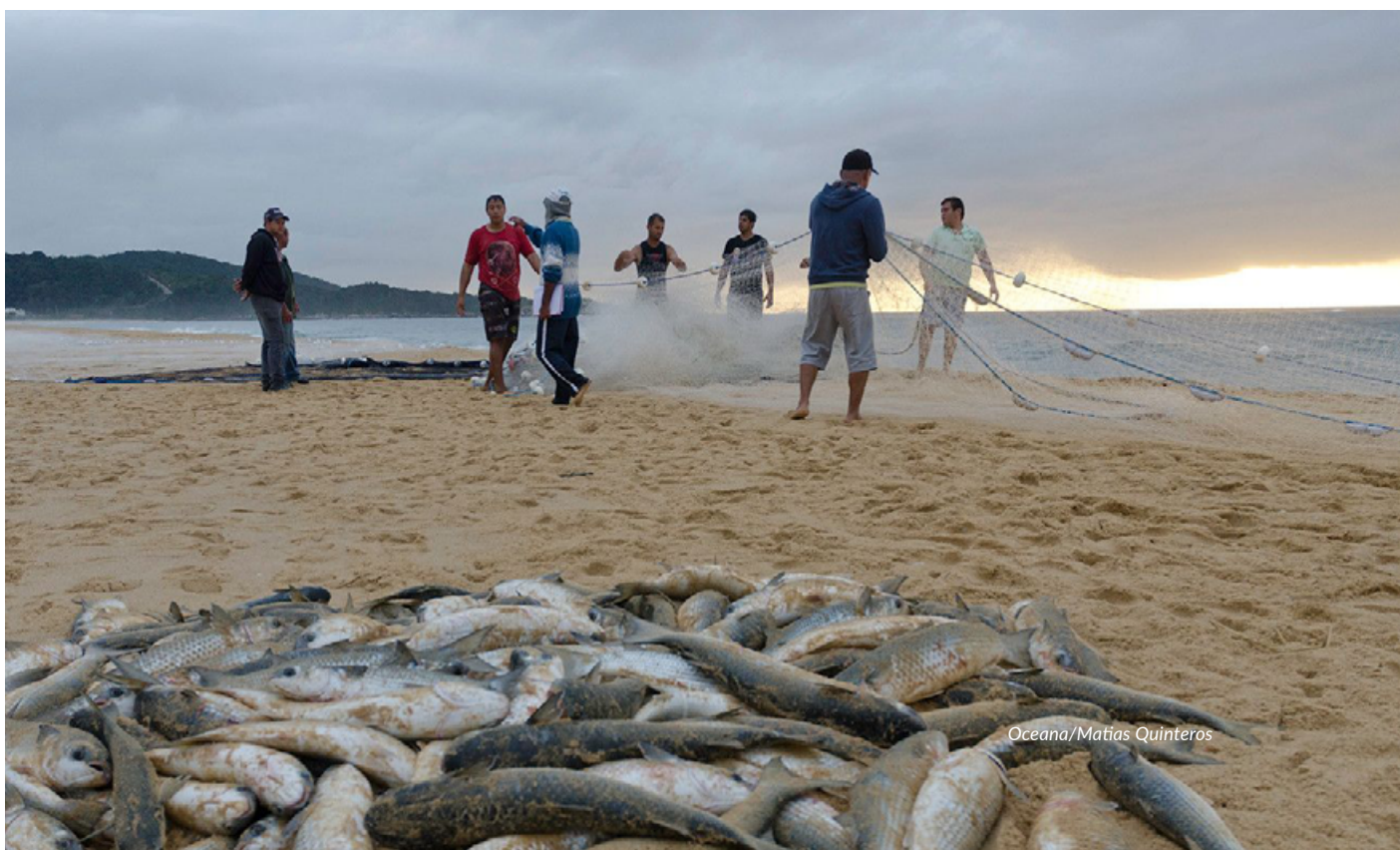
2



Metodologia

A estrutura da Lei no 11.959/2009 (mais conhecida como Lei da Pesca) segue, em geral, a estrutura de uma política (*policy*) e, portanto, foi analisada sob o contexto dos elementos tipicamente encontrados nesse tipo de legislação ([Quadro 1](#)). Os dispositivos da Lei da Pesca foram reorganizados dentro dessa estrutura e comparados,

tanto com a Constituição Federal como com as políticas ambientais brasileiras. Essa mesma abordagem foi utilizada para comparar a Lei da Pesca brasileira com a legislação pesqueira de seis outros países notadamente avançados em termos de gestão pesqueira, sendo eles: África do Sul, Argentina, Austrália, Estados Unidos, Noruega e Rússia.



Quadro 1. Elementos tipicamente estruturantes de uma política pública de pesca

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
CrITÉRIOS de Acesso e Direitos Gerais de Pesca	Estabelece os pré-requisitos para se exercer a atividade pesqueira e as pessoas ou grupos de pessoas que podem participar da pesca, incluindo, eventualmente, pessoas ou frotas estrangeiras
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
Abordagens Alternativas	Estabelece a capacidade do Estado ou da autoridade de manejo para delegar atribuições, assim como se envolver em outras abordagens de gestão, como parcerias e outros arranjos cooperativos quando apropriado
Regulações Complementares	Estabelece requisitos, padrões, restrições e procedimentos que, por seu excessivo detalhamento, não estão descritos na lei, mas que são necessários para a sua implementação

Fonte: adaptado de Kuemlangan (2009). Tradução livre.

3



Resultado e recomendações

A Constituição Federal de 1988 reconhece a pesca como uma atividade econômica, pertencente à política agrícola. Garante-lhe a livre iniciativa e a proteção do pescador, sobretudo artesanal. A atividade pesqueira, contudo, deve ser exercida de forma integrada à proteção dos ecossistemas, sua fauna e flora. Essa compatibilização, portanto, não é apenas um elemento central da gestão dos recursos pesqueiros, mas, sobretudo, um ditame constitucional e, nesse sentido, deve ser inerente ao marco legal e infralegal de disciplinamento da pesca.

A Lei da Pesca constitui o ápice do guarda-chuva normativo infraconstitucional relacionado à gestão das atividades de pesca e aquicultura no Brasil. Como qualquer instrumento do gênero, espera-se que este 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 as obrigações dos usuários/participantes diretos desse processo. Ademais, o marco normativo deve permitir, facilitar e dar suporte à gestão pesqueira, garantindo que os termos e as condições sob as quais as pescarias são geridas e os mecanismos que regulam os conflitos sejam postos em prática.

Em um primeiro olhar sobre a Lei da Pesca, conclui-se que a norma é significantemente 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 política sejam alcançados.

3.1 MARCO LEGAL

O quadro normativo que complementa a Lei da Pesca e que, junto com ela, conforma o marco legal da pesca, carece de regulamentação de várias diretrizes e instrumentos previstos na Lei. Ainda, o predomínio de normas de caráter infralegal, tais como instruções normativas, indicam um marco legal fragilizado do ponto de vista de sua força jurídica.

A Lei da Pesca deve conter definições, princípios, diretrizes e instrumentos caros à gestão pesqueira, bem como responsáveis, prazos, critérios de implementação, penalidades, entre outros. Ainda devem ser estabelecidos prazos para a regulamentação de seus dispositivos.

3.2 ESCOPO

A Lei da Pesca é uma política de abrangência nacional, conforme a competência concorrente da União para legislar sobre pesca, e tem como escopo o disciplinamento da pesca, abrangendo também a aquicultura. Merece atenção, no entanto, a ausência, de maneira clara e inequívoca, que sua abrangência também atinge as operações de pesca realizadas por embarcações brasileiras em águas marinhas não jurisdicionais, bem como de menção aos demais marcos normativos com os quais a Lei se correlaciona.

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, as atividades de pesca e de aquicultura são essencialmente distintas – a primeira é uma atividade extrativa, de coleta de recursos dentro do ambiente natural, e a segunda se caracteriza pelo cultivo de organismos aquáticos. Se, do ponto de vista administrativo, há sentido mantê-las sob um mesmo arcabouço normativo, do ponto de vista da gestão das respectivas atividades e de seus impactos, pesca e aquicultura não possuem qualquer relação que justifique estarem sob o mesmo guarda-chuva.

Exemplos dessa especificação podem ser observadas nas leis nacionais de países como Argentina, EUA e Noruega, que regem exclusivamente a atividade pesqueira marinha, ou no caso da Austrália, onde a lei disciplina apenas a pesca comercial. Já a legislação russa contempla a atividade pesqueira marinha e continental em sua respectiva Lei Geral. Em nenhum dos casos analisados, pesca e aquicultura estão sob a mesma política.

A aplicabilidade da Lei às águas de jurisdição nacional é óbvia. Entretanto, no que se refere à pesca marinha, a norma não é exatamente explícita quanto à sua abrangência fora das águas jurisdicionais brasileiras. Não há qualquer dispositivo que aponte a obrigatoriedade de embarcações pesqueiras que arvoem a bandeira brasileira em águas internacionais se submeterem ao inteiro conteúdo da lei e a outros regramentos estabelecidos,

por exemplo, por organizações regionais de ordenamento pesqueiro atuantes nas áreas em questão.

Não havendo artigos específicos sobre o assunto, tal aplicabilidade tem que ser deduzida a partir, pelo menos, da interpretação concatenada de vários dispositivos do texto legal. Levando em consideração as especificidades da pesca de alto-mar, e os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, seria recomendável que a Lei incorporasse artigos explícitos determinando sua inteira aplicabilidade (sem prejuízo de outras exigências específicas) a todas as embarcações brasileiras que estejam operando em águas não jurisdicionais – a exemplo da legislação nacional de pesca da África do Sul, da Noruega e da Rússia, e reafirmando os compromissos do país com as normas internacionais sobre o tema – conforme disposto na lei de pesca da Argentina.

A menção a outros marcos legais vigentes que se relacionam com a Lei da Pesca, tais como os de seguridade social e de proteção do pescador artesanal, e as principais normas de proteção ambiental nacionais, seria importante à medida que explicitaria a necessidade de a Lei ser implementada de maneira integrada a outras políticas correlatas, o que não ocorre.

Recomenda-se também manter a gestão pesqueira marinha federalizada, porém considerando outros arranjos institucionais e de processos que visem a tornar mais eficaz a gestão dos inúmeros recursos distribuídos ao longo da extensa costa brasileira, sobretudo aqueles situados na zona costeira. Isto se traduziria na criação de mecanismos que, mesmo mantendo-se a gestão, em seu contexto maior, centralizada, possibilite o desenvolvimento de arranjos locais e regionais que respondam de maneira mais eficaz à heterogeneidade da pesca costeira no Brasil.

3.3 OBJETIVOS

Os objetivos da Lei nº 11.959/2009 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. Entretanto, desconsideram o papel crucial da pesquisa e do monitoramento para a gestão da pesca nacional; não criam vinculações que obriguem o efetivo e contínuo combate, por parte das autoridades de manejo, à pesca ilegal, não reportada e não regulamentada (INN); não explicitam, de maneira clara e inequívoca, que os objetivos da Política abrangem as operações de pesca realizadas por embarcações brasileiras em águas marinhas não jurisdicionais; e não fazem uso da terminologia “pesca responsável”, elemento estratégico para estabelecer coerências com princípios e diretrizes específicas ao tema.

A lei brasileira traz uma série de conceitos embutidos em seus objetivos que não estão definidos ou subentendidos em qualquer ponto do texto. Ainda que seu significado possa ser esclarecido em outras leis, isso pode resultar em diferentes interpretações, dependendo até mesmo da orientação política e dos conhecimentos subjacentes do leitor.

À semelhança da lei dos EUA (*Magnuson-Stevens Fisheries Management Act*), a Lei da Pesca nacional seria mais consistente e atribuiria o mesmo peso hierárquico à geração de informações e aos processos que dela dependem se incorporasse, explicitamente, os termos “pesquisa” e “monitoramento” na sua redação. Visando garantir maior coerência quanto à aplicabilidade da norma em águas extraterritoriais, deveria ainda haver uma referência explícita à sua abrangência.

A incorporação de texto específico tratando do combate à pesca INN reforçaria o compromisso do Estado brasileiro em monitorar, fiscalizar, controlar e regulamentar suas próprias pescarias. Além disso, a inclusão do termo “responsável” no texto, estabeleceria vínculo indireto ao Código de Conduta para a Pesca Responsável (CCRF).

A inclusão de tópicos como “participação social”, “transparência” e “equidade”, com o propósito de alicerçar dispositivos - tais como: **(1)** formação de comitês de assessoramento; **(2)** acesso à informação; **(3)** transparência na tomada de decisão; **(4)** condicionamento do fomento aos limites da sustentabilidade; e **(5)** formulação de regras que garantam os direitos e os meca-

nismos necessários à proteção da pesca de pequena escala - aproximaria a legislação brasileira dos modelos estrangeiros, de modo a tornar os objetivos concretos e operacionais.

3.4 DEFINIÇÕES

No capítulo de definições contidas na Lei chamam atenção: a) a ausência de conceitos importantes para a compreensão sistêmica do ordenamento jurídico da pesca, como “abordagem ecossistêmica”, “captura incidental”, “conhecimento tradicional e local”, “descarte”, “espécie-alvo”, “estoque pesqueiro”, “estoque sobre pescado”, “fauna acompanhante previsível”, “finning”, “ponto de referência”, etc.; b) certa confusão entre definição e qualificação dos agentes envolvidos na gestão pesqueira; e c) inconsistências em certas definições que demandam correção e/ou a busca de novo consenso sobre sua interpretação, como “atividade pesqueira artesanal”, “ordenamento pesqueiro”, “pesca artesanal” e “industrial” e “recursos pesqueiros”.

A definição de pescador amador está equivocada, visto que o mesmo é enquadrado como “a pessoa física, brasileira ou estrangeira, que, licenciada pela autoridade competente, pratica a pesca sem fins econômicos”, enquanto o pescador profissional é aquele que “[...] exerce a pesca com fins comerciais [...]”. A distinção entre pesca realizada com ou sem fins comerciais reconhece três tipos de pesca nessa última categoria: a pesca científica, a amadora e a de subsistência. Portanto, pela redação acima mencionada quem pratica não apenas a pesca amadora mas também a pesca científica e a de subsistência seria enquadrado como pescador amador, visto que todas as três não têm finalidade econômica. A definição correta de pescador amador é encontrada no Decreto nº 8.425/2015: “pessoa física, brasileira ou estrangeira, que pratica a pesca com finalidade de lazer ou desporto, com equipamentos ou petrechos previstos em legislação específica, sem fins comerciais”.

Reiteradas vezes a norma faz referência a dois termos cruciais, não trazendo, contudo, uma definição do seu significado. Há pelo menos duas vertentes de interpretação do conceito de *sustentabilidade* ou *uso sustentável*,



com profundas implicações quanto ao comportamento das autoridades quando deparadas com pressões de ordem ambiental, econômica e social. Uma dessas vertentes observa a sustentabilidade no campo do *tripé* formado entre o equilíbrio ambiental, social e econômico. A segunda entende que, por ser uma atividade extrativa, aspectos sociais e econômicos da pesca dependem, em última instância, do meio ambiente e de seus recursos – sem o quais não haveria a pesca. A vertente adotada pela política pesqueira deveria figurar de maneira explícita na seção de definições ou, extraordinariamente, estar descrito junto ao princípio correspondente, não deixando margem para dúvidas sobre como ele deve ser interpretado por todas as partes interessadas na pesca.

Imerso em um contexto de incremento exponencial da velocidade das transformações tecnológicas, sociais e ambientais experimentadas pelo planeta (e pela pesca), o princípio da sustentabilidade deveria estar, além de explicitamente estabelecido na norma, trazendo maior relevância aos atributos ambientais, uma vez que são estes a sustentação do *tripé* da sustentabilidade.

A Lei da Pesca dificulta sua leitura na medida em que trata das definições em artigo específico 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, e classificada em categorias (i.e. pesca comercial e não comercial), bem como em tipologias (i.e. comercial: artesanal ou industrial; e não comercial: científica, amadora ou de subsistência). A norma também define atividade pesqueira, porém o faz somente ao longo do texto. 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, como faz com o termo pesca. Entretanto, conceitua atividade pesqueira artesanal. Já atividade pesqueira comercial, por outro lado, é apresentada sem qualquer definição do que se trata. Confusão semelhante ocorre quanto à definição e classificação de pescador, pois conceitua pescador amador e profissional, mas não o faz com pescador artesanal nem de subsistência.

Há lacunas ainda nas definições de atividade pesqueira artesanal. “*Consideram-se atividade pesqueira artesanal [...], os reparos realizados em embarcações de pequeno porte e o processamento do produto da pesca artesanal*”. Esse último ponto merece reflexão. Presume-se que na elaboração desse trecho específico da norma o legislador tenha considerado o processamento “doméstico” do pescado pelo próprio pescador ou por seus familiares. Entretanto, ao não fazer tal especificação, abre-se margem para que qualquer processamento de pescado proveniente da pesca artesanal, inclusive em indústrias de grande porte, seja considerado atividade pesqueira artesanal, o que não faz sentido. A industrialização propriamente dita não pode ser considerada uma atividade artesanal mesmo que a matéria-prima tenha tido sua origem na pesca artesanal.

Definições de ordenamento pesqueiro também é um ponto que chama atenção. O termo é definido como “*o conjunto de normas e ações que permitem administrar a atividade pesqueira, com base no conhecimento atualizado dos seus componentes biológico-pesqueiros, ecossistêmico, econômicos e sociais*”. A definição é adequada, mas a expressão “*conhecimento atualizado*” é relativamente vaga, não designando a fonte desse conhecimento. O termo deveria explicitar a importância do conhecimento científico, assim como do conhecimento ecológico tradicional e local, o que implica, por consequência, a contribuição e participação das partes interessadas no processo de normatização, algo que a Lei da Pesca não faz.

A distinção entre pesca artesanal e industrial também chama atenção. Na norma atual, a principal distinção entre esses dois tipos de pesca se dá pelas relações trabalhistas; na pesca artesanal, o pescador profissional atua de forma autônoma ou em regime de economia familiar, enquanto na pesca industrial, os pescadores são empregados ou atuam em regime de parceria por cotas-partes. Ainda, pescadores artesanais exercem a atividade sem embarcação ou utilizando embarcações de pequeno porte (i.e., aquelas com AB menor ou igual a 20), já os industriais utilizam, segundo a norma, embarcações de pequeno, médio (i.e. AB maior que 20 e menor ou igual a 100) ou grande porte (i.e. AB maior que 100).

Globalmente, a distinção entre pesca artesanal e industrial, assim como entre pesca de pequena e de grande escala é complexa e pode envolver inúmeros indicadores, sobretudo em razão da enorme diversidade de objetivos, formas de organização social, tipos de embarcações, petrechos, produtividade e suas variações regionais dentro e entre países. Nesse cenário, qualquer “linha de corte” estabelecida entre duas categorias provavelmente acarretará “efeitos de borda” indesejáveis, contemplando ou excluindo elementos que não se reconhecem dentro da outra categoria.

Entretanto, uma distinção baseada quase que unicamente no aspecto trabalhista não é adequada. Tais conceitos merecem amplo debate envolvendo questões de ordem biológico-pesqueira, tecnológica, trabalhista, antropológica, sociológica e gerencial. Discussão essa que deve ser realizada com a participação de especialistas e partes interessadas visando, caso apropriado, redefinir esses tipos de pesca, de modo que reflitam o mais fielmente possível as características distintivas pertinentes à complexa realidade brasileira.

A Lei de Crimes Ambientais descreve pesca como o “[...] ato tendente a retirar, extrair, coletar, apanhar, apreender ou capturar espécimes dos grupos dos peixes, crustáceos, moluscos e vegetais hidróbios, suscetíveis ou não de aproveitamento econômico, ressaltadas as espécies ameaçadas de extinção, constantes nas listas oficiais da fauna e da flora” [grifo nosso]. Já na Lei da Pesca, o conceito é muito mais abrangente: “os animais e os vegetais hidróbios passíveis de exploração, estudo ou pesquisa pela pesca amadora, de subsistência, científica, comercial e pela aquicultura” [grifo nosso]. Enquanto a expressão “passíveis de” pode encerrar um significado de “permitido”, excluindo, portanto, espécies para as quais haja algum tipo de veto específico à sua captura, o fato é que a redação genérica possibilita, em tese, a exploração de grupos não listados na Lei de Crimes Ambientais.

Embora as nações com visão ecossistêmica da pesca explorem os recursos pesqueiros visando à produção de benefícios econômicos e sociais, seu manejo parece se guiar a partir da compreensão do valor “ambiental” desses recursos. Mesmo que tal significado não esteja

traduzido na literalidade do termo ou que a tutela dos recursos esteja sob os órgãos de proteção ambiental. A escolha por restringir ou não a pesca de determinados grupos taxonômicos, vinculando esse veto à própria definição de recursos pesqueiros é uma questão a ser debatida e definida em uma revisão da Lei que leve em consideração suas implicações biológicas, éticas, econômicas, culturais e estratégicas.

A Lei da Pesca ainda silencia em suas definições sobre termos caros à gestão da pesca, dificultando a operacionalização de instrumentos por meio de gatilhos. Um exemplo claro é a falta de definições legais para conceitos como sobrepesca e sobreexploração. Sem tais conceitos, a obrigatoriedade constitucional de manter estoques pesqueiros dentro de limites sustentáveis de exploração é, na prática, esvaziada ou permite elevado grau de discricionariedade por parte do poder público sobre como e quando cumprir tal obrigação. Países bem-sucedidos na administração pesqueira, tais como os Estados Unidos, trazem em suas leis definições claras sobre quando estoques pesqueiros devem ser considerados em “zonas não seguras”, além de tornarem a manutenção desses nestas zonas uma ilegalidade, demandando ações de recuperação (ou recomposição).

3.5 ESTRUTURA INSTITUCIONAL

A Lei não especifica a(s) autoridade(s) competente(s) pela gestão pesqueira, tampouco define ou ao menos fornece as diretrizes para implantação e funcionamento de quaisquer estruturas subordinadas de assessoramento técnico-científico, monitoramento, discussão e suporte à tomada de decisão.

A despeito das leis de pesca de países como Estados Unidos, Áustria e Argentina, a Lei de Pesca brasileira é absolutamente genérica em tudo aquilo que se refere à designação das autoridades responsáveis pela sua execução. O texto legal se utiliza quase sempre de termos genéricos como “autoridade competente”, “órgão competente” e “órgão responsável”, dentre outros. São termos vagos, que não remetem a nenhuma estrutura

específica no campo superior da hierarquia administrativa. Desse modo, a Lei acomoda qualquer tipo de arranjo institucional, desde aquele vigente atualmente ou aquele vigente à época da promulgação da Lei.

Do mesmo modo, também não estão indicadas quaisquer estruturas subjacentes à autoridade competente principal, tais como Conselhos, Comitês, Grupos ou outras formas de arranjos formais destinados à discussão e ao aconselhamento, que possam operacionalizar a “participação social” prevista na norma. O mesmo se aplica às estruturas de suporte científico e de informação. Nem ao menos a previsão de regulamentação complementar acerca desses mecanismos é mencionada.

Por óbvia decorrência, também não há nenhuma disposição acerca de escalas de jurisdição ou níveis de governo das diversas autoridades na gestão ou sobre a eventual descentralização de papéis. Exceção ocorre no que tange à fiscalização: *“a fiscalização prevista no caput deste artigo é de competência do poder público federal, observadas as competências estadual, distrital e municipal pertinentes”*.

É lícito prever que os efeitos danosos dessa instabilidade poderiam ser amenizados se a Lei da Pesca ao menos contemplasse dispositivos abordando as estruturas executoras e de participação hierarquicamente subordinadas à autoridade principal. Isso proporcionaria a manutenção das atividades fins da gestão pesqueira por um corpo de pessoal e de infraestrutura permanente, ao mesmo tempo em que as forças políticas (partidárias ou não) na esfera superior poderiam continuar a estabelecer suas acomodações e compromissos, parcialmente limitados por força da Lei. A esse respeito, poderia ser adotado modelo semelhante ao que ocorre nos Estados Unidos, na Noruega e na Rússia, países que possuem agências reguladoras vinculadas a ministérios. Adicionalmente, considerando as dificuldades legais e estruturais relacionadas aos órgãos estaduais brasileiros, e também da própria estrutura e diversidade da pesca e dos ecossistemas costeiros nacionais, a gestão da pesca marinha poderia ser dividida entre federalizada e regionalizada, a depender do tipo (*i.e.* artesanal e industrial) e da zona de pesca (*i.e.* costeira e “de mar aberto”).

3.6 PRINCÍPIOS E DIRETRIZES

A Lei da Pesca não contém dispositivos de âmbito geral que mencionem a ratificação de acordos, tratados ou compromissos internacionais dos quais o Brasil seja parte, e/ou que internalizem explicitamente as determinações constantes nesses documentos. Além disso, a norma é demasiadamente econômica quanto à definição de princípios e diretrizes a serem seguidos na implementação da Política Pesqueira, o que se traduz em uma excessiva e potencialmente danosa discricionariedade, por parte da autoridade de gestão pesqueira, sobre o que será (ou não) executado no âmbito do manejo.

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; outros são inseridos de forma indireta, sendo o caso da proteção dos mais vulneráveis e o princípio da participação. Entretanto, não se observa, no corpo da Lei, orientações claras sobre como a sustentabilidade dos recursos pesqueiros e o uso sustentável dos recursos naturais devem ser compreendidos e garantidos pela autoridade de manejo.

Há um absoluto silêncio na Lei da Pesca sobre princípios caros à gestão pesqueira, como “gestão baseada na ciência” e “precaução”. Uma forma de contornar essas lacunas é lançar mão dos princípios constantes em outras normas jurídicas que permeiam a gestão pesqueira, tanto nacionais como instrumentos internacionais ratificados pelo Brasil. Outra forma 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.

Princípios como conservação dos recursos para as presentes e futuras gerações, equidade, garantia da participação social, precaução, proteção à biodiversidade, proteção às espécies não-alvo e ao ecossistema e uso ótimo dos recursos, estão no cerne das Leis Gerais de Pesca da África do Sul, Argentina, Austrália,

Estados Unidos, Noruega e Rússia, e são amparados por dispositivos que os operacionalizam. Esses exemplos devem ser incorporados de maneira mais efetiva na lei brasileira.

3.7 CRITÉRIOS DE ACESSO E DIREITOS GERAIS DE PESCA

Considerando que, com exceção da pesca de subsistência, qualquer tipo de pesca precisa de ato autorizativo da autoridade competente, não há livre acesso às pescarias no Brasil. Entretanto, a Lei não estabelece critérios nem para obtenção e renovação das licenças, nem para sua revogação.

De acordo com a Lei, a pesca só é permitida mediante prévio ato autorizativo da autoridade competente que deve, no processo, assegurar a sustentabilidade dos recursos assim como a preservação da biodiversidade e dos ecossistemas, a proteção e segurança do trabalhador e das populações com saberes tradicionais e a busca da segurança alimentar e sanidade dos alimentos produzidos.

A norma concede a possibilidade de operação nas águas jurisdicionais do país não apenas às embarcações de pesca brasileiras, como também às embarcações estrangeiras. Porém, diferentemente do que dispõe as Leis de Pesca da África do Sul, Argentina e Estados Unidos, por exemplo, as condições para o exercício da pesca por embarcações estrangeiras em território brasileiro não constam na lei, e sim em uma norma regulamentadora.

O exame da Lei e das normas infralegais correspondentes demonstra não haver livre acesso aos recursos pesqueiros no Brasil. A captura, seja para fins comerciais ou não comerciais depende, pelo menos, de um ato administrativo governamental.

Apesar de estarem legalmente dispensados de inscrição no Registro Geral da Pesca (RGP), não há qualquer dispositivo específico sobre o livre acesso para o exercício da pesca de subsistência, nem procedimentos específicos a serem executados por pescadores dessa cate-



Oceana/Christian Braga

goria para formalização da sua atividade. Ainda que o eventual livre acesso a pescadores de subsistência seja presumivelmente de pouco impacto no caso da pesca marinha no Brasil, caberia uma definição mais explícita sobre a eventual dispensa ou, ao contrário, sobre os procedimentos a serem cumpridos por tal segmento para a legalização da sua atividade.

Adicionalmente, não há atribuição específica de direitos ao grupo dos pescadores artesanais e de subsistência na forma de acesso exclusivo a determinadas áreas de pesca. Uma gestão espacial das categorias de pesca, por meio de dispositivo previsto na própria Lei, contribuiria de modo mais efetivo para a sua manutenção a longo prazo.

Diversas normas infralegais estabelecem critérios para concessão e renovação das licenças, bem como definem as permissões e autorizações de pesca como “atos administrativos discricionários e precários, condicionados ao interesse público”, o que implica a possibilidade de concessão ou não, cancelamento ou mesmo de não renovação dos instrumentos sem qualquer tipo de indenização. Tais especificações, bem como direitos e deveres gerais de pesca, deveriam estar contidos em lei para clareza e segurança de todos os interessados. A ausência desses elementos pode conferir uma interpretação equivocada sobre os direitos obtidos com as licenças, podendo ser comparada a uma “privatização indireta” do bem público; isso pode ser evitado se, nos moldes das leis da Argentina e da Rússia, a lei brasileira estabelecer um prazo de validade para as licenças de pesca, sem prejuízo das renovações anuais.

Tal como realizado na Argentina e na Noruega, recomenda-se promover o cancelamento e a posterior redistribuição de todas as autorizações de pesca industrial por meio de processo público e transparente, baseado em critérios objetivos de acesso, e assegurando uma parcela mínima de oportunidades para o ingresso de novos interessados em desempenhar a atividade.

3.8 INSTRUMENTOS

Apesar de a Lei da Pesca contemplar parte significativa dos instrumentos de gestão mais frequentemente utilizados no ordenamento das pescarias, a lista de ferramentas poderia ser aprimorada, incluindo não apenas itens já empregados em normas nacionais como também dispositivos que atendem novas possibilidades, inclusive focadas no manejo baseado no ecossistema. Por fim, a Lei é totalmente omissa com relação ao desenvolvimento e ao uso de planos de gestão como estratégia para a adequada gestão dos recursos pesqueiros.

Os instrumentos de gestão previstos na Lei da Pesca são bastante generalistas e necessitam de aprimoramentos como melhoria da redação original, adições em dispositivos pré-existentes e inclusão de novos dispositivos visando modernizar a norma. Ainda, instrumentos de participação social, componentes fundamentais da gestão pesqueira sustentável, estão previstos na Lei, porém sua efetiva implementação tem sido intermitente, com lapsos temporais prejudiciais à gestão pesqueira como um todo. Há de se atribuir responsabilidades e garantir seu cumprimento.

Instrumentos como planos de gestão, obrigatórios para a gestão das pescarias em países como Austrália e Estados Unidos, devem ser incorporados na Lei nacional, sobretudo para as atividades industriais, e seu detalhamento deve conter conteúdos mínimos bem como processos de elaboração e de revisão. No caso das pescarias artesanais, numerosas e pulverizadas ao longo da extensa zona costeira, embora não se descarte a potencial utilização de planos de manejo, instrumentos semelhantes a acordos de gestão (ou acordos de pesca) também podem ser previstos.

3.9 MONITORAMENTO, CONTROLE E FISCALIZAÇÃO

A principal ferramenta de controle, o RGP, apresenta diversas deficiências; a Lei concede baixa prioridade à pesquisa; é superficial no que tange ao

“sistema de informações da atividade pesqueira”; omissa e frágil quanto a mecanismos de controle estatístico de desembarques, mapas de bordo, observadores de bordo e rastreamento. Por fim, a Lei deve assegurar o aproveitamento dos mecanismos e a participação das instituições responsáveis pelas atividades de monitoramento, controle e fiscalização (MCF) nos processos de discussão, planejamento e reavaliação das medidas, por meio da análise da eficácia da sua aplicação.

A depender do instrumento, a aplicação do monitoramento, controle e fiscalização pode ocorrer previamente à pesca, durante a pesca, no desembarque, ou mesmo nas fases de armazenamento, processamento, transporte e comercialização. Sua importância é reconhecida na Lei, porém não há um detalhamento sobre quais devem ser adotados em cada caso, tampouco suas estruturas, critérios, procedimentos, finalidade, deixando essa tarefa para normas regulamentadoras, quando existentes. Ainda, não há atribuição específica de responsabilidades sobre sua implementação, tampouco de penalidades pela sua não realização.

Os mecanismos de monitoramento, controle e fiscalização devem ser estabelecidos de modo a assegurar a conexão de objetivos, princípios, diretrizes e seus instrumentos de execução. É fato que as atividades de controle e de fiscalização têm suas finalidades ligadas à implementação das normas e ao seu cumprimento (*enforcement*). Estas atividades deveriam ser consideradas nos processos de planejamento das medidas de ordenamento, sobretudo no que toca à avaliação da capacidade dos instrumentos e recursos disponíveis atenderem a contento às demandas das medidas de ordenamento para seu efetivo cumprimento. Entretanto, há pouca interação e *feedback* das estruturas de controle e fiscalização nos processos de avaliação de eficácia e revisão das estratégias e táticas adotadas na gestão. É recomendável que a Lei explicita o papel das ferramentas de controle e fiscalização para o planejamento e a avaliação do ordenamento pesqueiro.

O sistema de informações pesqueiras previsto na Lei deveria ter prazo determinado para a sua implementação. Sua criação precisaria ser feita visando coletar, agregar, intercambiar e disseminar, de maneira contínua, dados

e informações sobre capturas, esforço, áreas de pesca, espécies, petrechos, dados biológicos, sociais, econômicos e quaisquer outros julgados relevantes para a conservação dos recursos e o ordenamento das pescarias. Recomenda-se que a Lei da Pesca estabeleça minimamente os objetivos, os mecanismos gerais e as responsabilidades de implementação do monitoramento.

Com relação à pesquisa, o texto é vago acerca dos encargos das autoridades de manejo, com a previsível ineficácia na geração de conhecimento científico sob sua responsabilidade. Assim, recomenda-se que, a exemplo da Argentina, Austrália, dos Estados Unidos e da Noruega, a estrutura de pesquisa assegure independência entre ciência e tomada de decisão no processo de manejo. Mesmo sem estrutura própria de investigação, deve caber à autoridade o papel de identificar prioridades, executar o planejamento e prover a necessária dotação orçamentária e/ou de infraestrutura às entidades executoras da pesquisa, inclusive aos grupos de suporte científico aos comitês de gestão. Nada disso é previsto na Lei, fazendo com que as responsabilidades sejam diluídas entre vagos “poder público e iniciativa privada”.

3.10 PROIBIÇÕES E PENALIDADES

A Lei nº 11.959/2009 prevê proibições gerais consistentes com seus objetivos e princípios. Do ponto de vista das sanções e dos processos legais, a norma estabelece uma única sanção de cunho administrativo ficando, todas as demais, sejam elas administrativas ou criminais, a cargo da aplicação da Lei de Crimes Ambientais e do seu regulamento.

A Lei da Pesca, em contraste com o observado nas legislações da África do Sul, Argentina, Austrália, dos Estados Unidos e da Noruega, onde há seções específicas e detalhadas acerca do tema, não detalha quais as condutas lesivas à gestão pesqueira que devem ser enquadradas como infrações administrativas ou criminais. Em vez disso, remete à Lei de Crimes Ambientais, ficando o julgamento do que pode ser considerado um petrecho ou método predatórios a cargo da autoridade de fiscalização, gerando insegurança jurídica.

Recomenda-se que a Lei contemple as sanções administrativas relacionadas aos direitos de pesca, ou seja, critérios para suspensão ou cassação de licenças, concessões e demais atos autorizativos, ligados às infrações dos dispositivos da norma e das demais normas aplicáveis; a proibição definitiva de redes de emalhe oceânico de deriva; da prática do *finning*; da pesca mediante o emprego de armas de fogo e de mergulho autônomo; abandono de materiais e petrechos de pesca; molestar intencional de toda espécie de cetáceo nas águas jurisdicionais brasileiras ou nas águas internacionais. Adicionalmente, uma revisão da Lei deve considerar a implementação das disposições constantes no “Acordo sobre Medidas de Estado de Porto para Prevenir, Impedir e Eliminar a Pesca Ilegal, Não Declarada e Não Regulamentada” (*Port State Measures Agreement* – ONU/FAO), que apresenta providências a serem tomadas pelo Estado de Porto sobre embarcações que não estejam autorizadas a arvorar sua bandeira e que solicitem entrada em seus portos ou se encontrem em um deles.

3.10 ABORDAGENS ALTERNATIVAS

A Lei da Pesca não menciona o caso especial da normatização da pesca em Unidades de Conservação Federais de Uso Sustentável com populações tradicionais onde a gestão pesqueira está a cargo do órgão ambiental e das respectivas populações beneficiárias por meio de abordagens participativas comunitárias. Também não há menção quanto à descentralização da gestão pesqueira dos recursos marinhos.

A Lei nº 11.959/2009 não nomina qualquer autoridade pesqueira em particular, mencionando-a genericamente como “autoridade competente” ou outras designações semelhantes. Contudo, no que tange à gestão pesqueira em Unidades de Conservação (UC) Federais, essa responsabilidade compete ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). É notável a incompatibilidade entre os mecanismos participativos de elaboração das normas de gestão dos recursos pesqueiros que ocorrem concomitantemente dentro (Acordos de Gestão) e fora dessas UCs. Há a necessida-

de de reconhecimento formal desses instrumentos pela Lei da Pesca, e que seus mecanismos sejam utilizados como referência para a gestão de pescarias artesanais distribuídas ao longo da costa brasileira.

Um aprimoramento da Lei deve, ainda, avaliar a possibilidade de delegação de poderes a autoridades em escala hierárquica inferior dentro da mesma estrutura

institucional da autoridade de manejo; a esferas governamentais inferiores; ou a públicos de interesse envolvidos nos planos de manejo. Essa avaliação deve considerar, contudo, a legalidade de tal ato e os riscos envolvidos, considerando as realidades enfrentadas no Brasil quando à desorganização geral do sistema de gestão e a falta de maturidade dos mecanismos participativos existentes.



4



Literatura citada

- (1) Zamboni et al (2020) - Auditoria da Pesca 2020
- (2) Dias et al (2021) - Auditoria da Pesca 2021
- (3) Borges et al, (2022) - Relatório Política Pesqueira, Volume I
- (4) Pezzuto et al (2022) - Relatório Política Pesqueira, Volume II.

Oceana/Christian Braga



OCEANA Proteger os oceanos
e alimentar o mundo