



CONAPE – COMITÊS DE GESTÃO DA PESCA E QUE DEVE SER ENTENDIDO POR PROCESSO PARTICIPATIVO

FABRÍCIO GANDINI CALDEIRA

OCEANÓGRAFO, MSC

INSTITUTO MARAMAR PARA A GESTÃO RESPONSÁVEL DOS AMBIENTES COSTEIROS E MARINHOS

ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO - OSCIP

Santos, 05 de junho de 2020.

É salutar a iniciativa de reunir técnicos e pesquisadores para avaliar a possibilidade de finalmente regulamentar a instituição do CONAPE e os Comitês Gestores, para propor medidas e normas de pesca no Brasil. É passada a hora da SAP MAPA resolver essa questão, uma vez que o próprio MAPA puxou pra si a tamanha responsabilidade de regular a pesca no Brasil através da MP nº 870/19, mais tarde transformada na LEI Nº 13.844, DE 18 DE JUNHO DE 2019. A Lei esvazia formalmente a competência do MMA, mas mantém alguma atribuição no campo dos recursos naturais comuns.

Seção XI

Do Ministério do Meio Ambiente

Art. 39. Constituem áreas de competência do Ministério do Meio Ambiente:

III – estratégias, mecanismos e instrumentos econômicos e sociais para a melhoria da qualidade ambiental e o uso sustentável dos recursos naturais;

Parágrafo único. A competência do Ministério do Meio Ambiente relativa a florestas públicas será exercida em articulação com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Resta claro em parecer da AGU que ainda que se buscasse regular de forma mais autônoma através da SAP MAPA, a *competência material*, concreta não tenha de fato saído das mãos do MMA¹. Há outros doutrinadores do Direito que com certeza sustentam a ideia.

A breve reflexão busca somente deixar consignado que independente da forma que se busca regular ou aprimorar o marco regulatório positivando em leis e normas duras, a dinâmica da pesca e sua necessidade de organização passa por outros entes da federação e as tantas instâncias de governanças existentes, sejam elas reconhecidas em normas ou não. Não se regula a pesca, regula-se a forma como as pessoas pescam e pra isso, elas precisam ser ouvidas e se apresentarem.

Nesse contexto, a regulamentação do CONAPE pode em alguma medida salvar esse processo de construção coletiva necessária, que continua turvo e sem luz no fim do túnel, e que ainda poderá ser arrastado por anos e anos gerando ainda mais insegurança técnica e jurídica na regulação e acesso aos recursos pesqueiros. Mas não é pra isso que estamos aqui, vamos olhar aqui as reais possibilidades de resolver o assunto. Teço algumas observações contundentes, que foram apontados em documento coletivo, mas QUE EM MEDIDA NENHUMA FORAM INCORPORADAS NA MINUTA QUE ME CHEGOU DATADA DE 04/06/2020.

¹ Parecer n. 00321/2019/CONJUR MAPA/CGU/AGU . NUP 00375.000179/2018-84 . 28 de maio de 2019

Vamos aos fatos, a título de contribuição pra que avaliem de forma definitiva.

POSSIBILIDADE DE PARTICIPAÇÃO EFETIVA E RECONHECIMENTO DE REGULAÇÃO E ENTENDIMENTOS JÁ CONSTRUÍDOS EM DIFERENTES TERRITÓRIO DE PESCA DO PAÍS

Em seu artigo 2º , o CONAPE trata das suas competências, merecendo destaque ao item V.

V- estimular a ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos de discussão participativa na elaboração das políticas, para fortalecer o desenvolvimento e o fomento das atividades de aquicultura e pesca

Sugere-se considerar esse item com atenção e reconhecimento no que tange ao relevo dos seus princípios, e como ele mesmo já prevê, garantir a articulação e participação de colegiado regionais, estaduais, locais, já previsto no Decreto nº 5.069/04.

“ Art. 2. Item V- Estimular a ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e controle social, por intermédio de uma rede nacional de órgãos colegiados estaduais, regionais e municipais, visando fortalecer o desenvolvimento e o fomento das atividades de aquicultura e pesca;”.

Cabe reconhecermos que diferentes colegiados visando a formulação de políticas públicas para a pesca ocorrem ao longo do território nacional associado a órgãos de bacia hidrográfica, conselhos de áreas protegidos, GTs de propostas de zoneamento ambiental, colegiado para regulação pesqueira previsto em Lei Estaduais e Municipais e tantos outros mecanismos de construção de propostas. Esses ricos processos de diálogo apresentam contribuições ímpares e inéditas para regramentos locais e regionais, constituindo-se muitas vezes na única fonte de conhecimento para regulação da pesca para o respectivo território. Por vezes, o maior conhecimento existe através de entendimento informais e tácitos, cujas normas de conduta na pesca já possui o entendimento local em comunidades de pesca, mas não foi devidamente formalizado e positivado em norma legal. Para recursos pesqueiros sésseis, fixos, ou associados a regiões restritas, mais territoriais, de distribuição espacial mais restrita, ou cuja população e biologia reprodutiva da espécie possa ser considerado como “encerrada dentro de um mesmo recorte geográfico que depende única e exclusivamente das características daquele território”, e portanto, DIANTE DE TUDO ISSO, CABERIA AO COLEGIADO QUE TRABALHA NESSE MESMA ESCALA GEOGRÁFICA, PROPOR REGRAMENTOS POIS SE CONSTITUI NA INSTÂNCIA MAIS LEGÍTIMA. Aqui podemos até invocar um pouco do Princípio da Subsidiaridade, garantindo a maior legitimidade daquelas construções mais próximas do plano concreto da realidade pesqueira.

Resumindo, ouvir o que acontece no território, assim como já ensinou o professor Miguel Reale em sua Teoria Tridimensional do Direito que nos ensina que a norma deve carregar em sim não somente o caráter normativo-positivista tradicionalmente proposto no nosso marco legal pesqueiro, mas consideras na mesma altura e reconhecimento, aspectos do direito associado ao valor, à moral, bem como a outra dimensão relacionado a costumes, a práticas, a aspectos do direito consuetudinário. É hora de colocar em prática, pelo contrário os comitês serão somente um agregador de iluminados a falar em nome de centenas de territórios com características próprias e onde jamais se alcançará a desejada e propalada efetiva gestão da pesca. Outro ensinamento vem da primeira mulher vencedora do Nobel de Economia, Elinor Ostrom, onde o único número usado eram aqueles das páginas de seus estudos, quando demonstrou que regras locais para recursos comuns, funcionam mais e são mais baratas, que aquelas criadas de cima pra baixo sem entendimento local.

COMITÊS DE GESTÃO

A criação de um maior número de comitês de gestão recortando espacialmente melhor e de forma mais apropriada o território de gestão continental e de zona costeira permitirá avanços bastante maior quanto maior for o recorte de comitês. Conforme já justificado, a idéia de múltiplos colegiados, aparentemente pode ser interpretado como demasiado descentralizado pelo gestor público incauto, porem a experiência nacional e internacional, demonstra que comitês com abrangência geográfica mais coerentemente recortados implicam em maior qualidade e objetividade de discussões e aumento de eficiência e qualidade nas proposituras. É certo que esse número de 5 ou 7 não contempla o Brasil, e que certamente seria necessário da ordem de ao menos 20 colegiados, garantindo sobretudo, o reconhecimento das proposituras locais de regulação que às vezes existe a décadas no território, forjada e gestada, no seio de uma comunidade de pesca, porém ainda desconhecida pelo Estado.

A título de exercício, poderíamos fechar os olhos e tentarmos imaginar que por razões óbvias não haveria motivo de incluir no mesmo grupo, pescadores-atores que trabalham nos manguezais das reentrâncias maranhenses por exemplo, com pesadores, que embora da mesma região, atuem mais ao largo com espécies outras que aquelas procuradas pelo primeiro grupo. Simples não? Pois é, mas não está previsto com clareza essa possibilidade. Além dos Comitês devidamente recortados geograficamente, cabe a eles estimular a inclusão de propostas e debates que ocorrem localmente, sob o risco de serem deslegitimados publicamente no segundo após que tenham proposto alguma normativa sem considerar o que já estava de fato presente no território. As chances de despacho mais céleres, mais objetivos, mais assertivos e sanadores é evidente, e automaticamente já colabora para diminuição dos custos de fiscalização e esforços de comunicação, já que os atores que pactuam regras e as reconhecem tendem a ter conduta mais pacífica e responsável que aqueles que recebem uma norma de forma meteórica como são as tantas normas existentes e que não conseguem ser aplicadas. A SAP MAPA, de forma exemplar, tem buscado resolver esse passivo legal normativo, através de consultas públicas e seminários como da IN 10, IN 166 IBAMA, IN 12.

DO FUNCIONAMENTO DO COLEGIADO

É fundamental que a proposta feita de que os comitês necessitam fechar a ata no mesmo dia reunião, aprová-la e em até 5 dias e disponibilizá-la em sítio de internet público e de livre controle social e acesso público seja aceita. Da forma simplista, como está redigido, é mais uma vez colocar para gerar conflito e não funcionar.

Att,

