

Um caminho possível com a regionalização da gestão pesqueira no Brasil

Cabe ao Governo Federal fazer o dever de casa, regulamentando os mecanismos que permitirão que o setor pesqueiro, institutos de pesquisa e órgãos públicos entrem em acordo para diferentes regiões do Brasil.

Março de 2021

A forma como está organizada a gestão da pesca no Brasil tem ocasionado um imenso vazio de tomada de decisão que vem prejudicando gravemente o setor pesqueiro. A falta de prioridade na esfera federal, a dificuldade de delegar poder e atribuição aos entes federativos, somado ao represamento de medidas e dispositivos legais que há anos estão nas gavetas da burocracia federal, acaba por favorecer a formação de fortes tempestades e ondas sobre o combalido sistema de gestão pesqueira do Brasil.

Nos muitos caminhos percorridos entre idas e vindas, pulando entre diversas pastas ministeriais como a Marinha de Guerra, a Agricultura, o Meio Ambiente, a Indústria e Comércio, a Secretaria de Governo e agora, novamente, retornando ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), a temática da pesca parece ser vista como um osso duro de roer pelo Governo Federal. Pela sua natureza extrativista, não encontrando paralelo em outra atividade produtiva de ampla escala geográfica – talvez somente comparável aos sistemas de coleta e caça por comunidades locais e tradicionais – a atividade de captura recursos vivos selvagens permeia, e aqui longe de esgotar todos os aspectos, o campo da conservação dos recursos naturais e da biodiversidade, desde economia de escala à economia local da pesca artesanal de base familiar, os direitos previdenciários, trabalhistas, enfim, uma gama de dimensões que gravitam em torno da chamada *Atividade Pesqueira*.

No entanto, toda essa realidade característica do setor pesqueiro, que é multicultural pela sua própria natureza ao longo das águas continentais e marinhas desse nosso país continente, não tem sido absorvida de forma a reconhecer a importância de um gerenciamento por setores geográficos ao longo do país. Traçando um paralelo com a Política Nacional de Recursos Hídricos, dividiu-se o país em centenas de comitês de bacias hidrográficas com poder deliberativo e até mesmo orçamento próprio. São acertos de políticas públicas nacionais que encontram vozes e procedimentos que já vem dando certo no país, permeiam culturalmente os territórios e reconhecem as suas características intrínsecas que são centrais para a tomada de decisão. Essa perspectiva colegiada, deve ser aplicada à pesca em todo o território nacional. O que dá certo, precisa ser replicado.

As águas do sul do Brasil e a desnecessária judicialização da pesca

O caso emblemático da disputa judicial em torno dos camarões e peixes que vivem próximo ao fundo do mar (recursos demersais) ao longo da costa do Rio Grande do Sul tomou proporções oceânicas no debate nacional após decisão polêmica do novo ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Kassio Nunes Marques. A decisão preliminar devolve o direito de se praticar a pesca de arrasto de fundo ao longo da costa daquele Estado por fora das 3 milhas (1 milha náutica corresponde a 1.852 m), contrariando o que dispõe a Lei Estadual da Pesca do Rio Grande do Sul nº 15.223, aprovada por unanimidade pela Assembléia Legislativa em 2018, que proibiu a pesca de arrasto de fundo até as 12 milhas náuticas, dentro da faixa marítima da zona costeira do estado. Com a decisão judicial, que contrariou os fundamentos defendidos pelo próprio STF em medida cautelar anterior, foi jogada areia nos olhos da bancada e setor pesqueiro gaúcho que

se encontram envolvidos em defesa das marcantes características de escala, manejo e estratégias de pesca existentes no Rio Grande do Sul. Notadamente, a atividade gaúcha não contempla a pescaria de arrasto de fundo, diferentemente do estado vizinho, Santa Catarina, que desenvolveu uma frota de arrasteiros e explora os recursos demersais também em águas gaúchas provocando essa virada de tempo do campo normativo participativo para o campo discricionário judicial. A SAP/MAPA, em recente medida, registra que a pesca de arrasto de fundo ainda está proibida, mas que poderá emitir uma normativa para a adoção de um Plano para a Retomada Sustentável da Atividade de Pesca de Arrasto na Costa do Rio Grande do Sul. Resta saber se essa medida terá o acordo do setor gaúcho, lembrando que na esfera judicial, uma decisão do colegiado do STF poderá ainda mudar tudo novamente.

A regionalização na gestão pesqueira não é nenhuma novidade, tanto internacionalmente quanto no Brasil. A pesca da lagosta no Canadá, apenas para citar um exemplo, é territorializada e em comum acordo com o setor produtivo, utilizando 2 princípios básicos: os direitos consuetudinários de base comunitária local, ou seja, somente estão autorizadas a atuar em um determinado território/ área de pesca as frotas e embarcações daquela localidade e comunidade pesqueira; e as temporadas de pesca, que considera o ciclo de vida da espécie. No Brasil, uma forma de territorialização ocorre no contexto das Reservas Extrativistas (RESEX), ainda que o conceito de regionalização esteja previsto no sistema constitucional, indicando que a gestão pesqueira é competência conjunta entre os entes federados, do federal ao estadual e municipal, podendo estes (Estados e Municípios) legislar, ou complementar, na ausência de instrumento específico na esfera federal. Sobre esse assunto, temos embates jurídicos no país, o que não contribui para a pacificação dos interesses que deveria ser feito pelos atores de gestão e não pelos tribunais.

A gestão pesqueira e adoção dos instrumentos de administração da pesca aplicado às chamadas áreas protegidas ou unidades de conservação é um destaque à parte, já que há um colegiado que influencia na tomada de decisão nesses territórios pesqueiros que têm o poder de definir regras próprias de governança. Por outro lado, não é somente através do Sistema Nacional de Unidade de Conservação – SNUC que é possível alcançar uma boa governança na pesca. Outras medidas, interessantes, como as que acontecem no Chile, são as áreas territoriais com direitos de pesca, entendida como uma espécie de “reforma aquária”, com o Estado concedendo territórios de pesca para grupos e organizações de pescadores(as) gerirem, co-gerirem e, até mesmo, auto-regrarem o uso naquela região. Nossos Acordos de Pesca, iniciados na década de 70/80 na Amazônia brasileira, já segue esta linha de raciocínio e ação e é referência no país, se o assunto é vanguarda hoje em dia, imaginem há 40 anos quando foi trabalhada essa perspectiva no território amazônico.

O fato é que, infelizmente, em muitos casos estamos lidando com gestão de recursos naturais comuns através da força, no tapa, na briga judicial, nos tribunais, ao invés de adotar procedimentos de construção e monitoramento das medidas de gestão a serem adotadas desde o nível local até o nacional. Deveríamos proteger as decisões de natureza locais de forma prioritária, e caso alguma alteração seja pleiteada para esse mesmo território de interesse da pesca (como no caso dos catarinenses), então que se estabeleça o diálogo formalmente estabelecido na regra nacional, que se busque as medidas de natureza técnica, a adoção de instrumentos de gestão pesqueira e simultânea avaliação do estado de saúde dos ecossistemas, que poderá, em última análise, abrandar ou apertar as medidas de gestão. Com a variação natural e intrínseca da abundância dos estoques pesqueiros, agregando ainda efeitos de clima, cada vez mais esses “Colegiados das Águas” serão instâncias necessárias para dirimir conflitos

de uso e propor regras de exploração compartilhada, respeitando os limites de reposição das espécies.

Hora de fazer o dever de casa

A briga judicial nas águas do sul do Brasil, que tem entre seus protagonistas, a própria Secretária de Pesca e Aquicultura (SAP/MAPA) não seria necessária se a pasta fizesse o dever de casa e permitindo a reativação dos Colegiados de Gestão da Pesca. Questiona-se, aqui, em que medida a pasta está *“promovendo o ordenamento e desenvolvimento da atividade aquícola e pesqueira de forma sustentável”* para *“assegurar juridicamente a regulamentação das atividades e do trabalhador”*. Ainda que questões de infraestruturas institucionais e técnicas devam ser levadas em consideração, é dever da sociedade enxergar as lacunas e *“propositivamente”* analisar o cumprimento de competências estabelecidas. Mais ainda, questiona-se de que forma a Secretaria está *“respeitando a peculiaridade de cada região do país, de forma mais eficiente e protegidos legalmente, buscando fomentar no campo da ciência e da tecnologia para que o setor possa evoluir de forma a gerar emprego e renda e, ainda, competir com outras fontes de proteínas”*. Dada a escala geográfica do Brasil, a esfera nacional necessita de pessoal e estrutura para gerenciar a pesca ao longo de cerca de 11 mil km de linha de costa, ademais das tantas praias e beiras de águas continentais que certamente superam em muito a dimensão das zonas costeiras. Ou seja, cabe aos Estados colaborarem e construírem decisões complementares, propondo regras próprias com as instituições e setores envolvidos.

Um outro exemplo de tentativa de regionalização através de entendimentos e acordos setoriais de pesca ocorre nos mares da costa de São Paulo, onde foi proposto por 13 organizações de pesca, contando com a assessoria do Instituto MARAMAR, a regulamentação de uma importante pesca de rede de superfície que já conta com manifestação de apoio da esfera federal, porém o Governo do Estado não faz sua parte, e não confere atribuição concreta aos seus servidores públicos, represando uma demanda que poderia colaborar com alguns milhares de trabalhadores do mar. Breve se avizinha a nova safra de peixes de superfície, como sororocas e tainhas, e essa pesca com rede boiada permanecerá proibida, graças a uma norma anacrônica e descaso do governo paulista, que apesar de possuir uma Lei Estadual, nada faz para colocá-la em prática.

Só para se ter uma idéia, dentro do Ministério da Agricultura encontram-se instrumentos de gestão que possibilitaria retomar os diálogos entre o setor pesqueiro e, dessa forma, pacificar as normas de uso, como são os Comitês Permanentes de Gestão (CPGs) da Pesca, desmantelados com a promulgação do Decreto nº 9.759/2019, que *“extinguiu e estabeleceu diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional”*. Novos instrumentos propostos de recriação dessas instâncias democráticas e colegiadas aguardam decisões que necessitam mais transparência. O país já possui muitos colegiados que dialogam sobre gestão pesqueira nos estados, em grupos de trabalho de unidades de conservação, em comitês de bacias hidrográficas, em grupo setoriais de zoneamento ecológico econômico, em discussões de uso da orla marítima nos municípios. Cada um com uma legitimidade própria e particular, poderiam ser automaticamente reconhecidos por esses Comitês de Gestão que precisam ser legalmente amparados de forma urgente, antes que outras batalhas judiciais se alastrem pelo país. Nos meandros dos corredores de Brasília também se encontra a Instrução Normativa sobre o permissionamento da pesca que possibilita, por exemplo, definir os limites de licença para cada tipo de frota e pescaria, permite ampliar o direito

do pescador artesanal que trabalha com organismos de passagem e que, portanto, necessita de mais tipologias de artes de pesca em sua autorização. O importante processo de cadastramento no Sistema Nacional do Registro Geral da Atividade Pesqueira (SisRGP), se encontra sob forte vigilância da Controladoria Geral da União (CGU), recebendo forte pressão popular para que venha à tona, mas que parece não ter data para desencantar.

Pacificando os conflitos de gestão

No Brasil, fica evidente que para a retomada do desenvolvimento do Setor Pesqueiro Nacional, há a urgente necessidade da união de ações do governo, de pesquisadores, de técnicos, do setor produtivo e terceiro setor, objetivando conjugar esforços para instrumentalizá-lo, sobre todos os aspectos, dotando-lhe de um planejamento integral e ao mesmo tempo setorial, e um gerenciamento estratégico participativo, que viabilize um processo contínuo e harmônico de desenvolvimento.

Interessante é imaginar que todo o esforço para propor medidas de gestão para a pesca de arrasto de camarões nas águas do sul do Brasil, que buscou juntar parte do setor no apagar das luzes do ano passado e finalizando a discussão agora no início de janeiro de 2021, pode ser em vão, caso a decisão do colegiado do STF posicionar-se como quer a bancada gaúcha, fazendo valer a integralidade da Lei Estadual da Pesca do Rio Grande do Sul. Para que esse procedimento de construção não faça água, caberia à SAP/MAPA cumprir com suas competências institucionais e legais para despachar o que todos aguardam há tempos, colocando a agenda de gestão participativa da pesca sobre a integralidade do país e não somente em parte do território pesqueiro.

Somente através de um processo de gestão dos recursos pesqueiros, com a aplicação de métodos de regulamentação e ordenamento com a participação de colegiados locais, iremos assegurar a sustentabilidade do seu uso. E é aí que deve entrar a SAP/MAPA, na tomada de decisão, para emanar de seu gabinete os dispositivos e instrumentos legais que poderão, e deverão, ajudar a mudar e melhor fluir o diálogo entre os interessados no uso e na governança dos recursos pesqueiros no Brasil, seja em mar ou em águas continentais. Ao tomar posição muito particular e segmentada, com parcialidade nessa batalha judicial nas águas do sul do Brasil, o governo abre a guarda para receber críticas à falta de tratamento isonômico a outros Estados que igualmente merecem ter seus sistemas de gestão pesqueira reconhecidos e regulamentados. É imperativo, portanto, melhor gerir os recursos pesqueiros do país e pacificar seus usos através de procedimento formal de oitiva dos envolvidos, seja na pesca artesanal ou na pesca de maior escala dita industrial.

O Governo já tem todo esse instrumental na mão que vem de sucessivas e necessárias revisões e precisa, agora, despachar e tirar da frente pra deixar o país navegar.

FABRÍCIO GANDINI é oceanógrafo e há 15 anos pesquisador ativo em fóruns de formulação de políticas públicas para recursos naturais comuns e atualmente diretor-presidente do Instituto MARAMAR para a Gestão Responsável dos Ambientes Costeiros e Marinhas

SÉRGIO MATTOS é engenheiro de pesca com experiência de 35 anos de gestão pública pesqueira como servidor. Atualmente colabora com diversas redes nacionais e internacionais, é conselheiro do Instituto MARAMAR.