



Pesca no Brasil e seus aspectos institucionais - um registro para o futuro

JOSÉ DIAS NETO¹

¹ Engenheiro de Pesca, Mestre em Desenvolvimento Sustentável e Analista Ambiental da Coordenação-Geral de Autorização de Uso e Gestão de Fauna e Recursos Pesqueiros - CGFAP/ DBFLO/ IBAMA, SCEN Trecho 2 Ed. Sede do Ibama, Bloco B, CEP - 70818-900, Brasília, DF, Brasil, jose.dias-neto@ibama.gov.br

Resumo. O trabalho apresenta uma rápida discussão sobre a situação de crise da pesca no Brasil e no mundo. Aborda três fases institucionais da pesca nacional e os seus reflexos sobre o uso de alguns recursos pesqueiros. São relatados aspectos políticos da criação do Ministério da Pesca e Aquicultura e do novo momento de euforia do setor. Por fim, são feitas ponderações sobre as dificuldades que serão enfrentadas pela gestão pesqueira nacional e sobre os riscos negativos para o meio ambiente e para a sustentabilidade do uso dos recursos que suportam as principais pescarias no país.

Palavras-chave: crise da pesca; recursos pesqueiros; gestão pesqueira; aspectos institucionais; políticas públicas.

Abstract. FISHERY IN BRAZIL AND ITS INSTITUTIONAL ASPECT – A REGISTER FOR THE FUTURE. The paper presents a brief discussion of the situation of fishery crisis in Brazil and the world. It approaches three institutional phases of the national fishery and their reflexes on the use of some fishing resources. Some political aspects of the creation of the Fishery and Aquiculture Department are mentioned as well as the new moment of euphoria in the field. Finally, some ponders about difficulties which will be faced by national fishing management as well as the negative risks for the environment and for the sustainability of the use of resources which support the main fisheries in the country are made.

Key-words: fishery crisis; fishing resources; fishery management; institutional aspects; public policy.

Introdução

A criação do Ministério da Pesca e da Aquicultura – MPA, pela Lei nº 11.958, de 26 de junho de 2009, foi recebida com grande euforia por distintos segmentos da pesca e aquicultura do Brasil.

Objetivando apresentar uma possível contextualização desse acontecimento, o presente documento aborda os cenários da pesca extrativa no Brasil e no mundo; discute as distintas fases da gestão do uso dos recursos pesqueiros no país; faz uma resumida abordagem sobre as bases políticas e institucionais em que ocorreu a criação do MPA e conclui com um alerta sobre o futuro da gestão pesqueira brasileira.

A SITUAÇÃO DA PESCA EXTRATIVA MUNDIAL

A pesca extrativa mundial enfrenta uma crise. A evidência dessa crise fica demonstrada pela situação de estagnação (em torno de 85 milhões de toneladas) ou mesmo, pela redução da produção, a partir de meados dos anos 1980, e pela situação em que se encontra a exploração dos principais recursos pesqueiros que, segundo a FAO (2009), 80% estão em exploração máxima, ou sobre-explotados, ou esgotados, ou em recuperação de colapso, conforme mostrado na Figura 1.

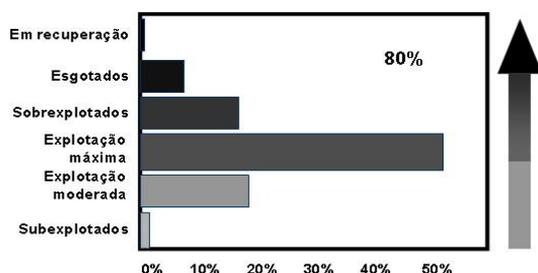


Figura 1. Situação de uso, pela pesca, da biodiversidade aquática no mundo (FAO, 2009).

Essa situação se deve, em boa medida, ao fracasso dos modelos disseminados, predominantemente, pela FAO, a partir da segunda metade do século XX, e utilizados no mundo,

independente se em país desenvolvido ou não.

A SITUAÇÃO DA PESCA EXTRATIVA NO BRASIL

A pesca extrativa brasileira também enfrenta uma crise. Para melhor entendê-la, serão abordadas, a seguir, três fases distintas.

1 – Período de 1960 a 1989 (fase da SUDEPE)

O marco inicial desse período foi a criação da Superintendência do Desenvolvimento da Pesca – SUDEPE, em 1962. Em 1967, foi promulgado o Decreto-Lei Nº 221/67, considerado o Código de Pesca.

O encadeamento desses dois fatos proporcionou o que Silva (1972), considerou como momentos de grande euforia por parte dos representantes dos segmentos que compõem a pesca nacional.

Esse período se prolongou até 22 de fevereiro de 1989, quando ocorreu a extinção da SUDEPE.

A SUDEPE tinha, sob sua competência, todos os principais instrumentos de administração da atividade pesqueira e da gestão do uso da biodiversidade aquática. Em uma resumida avaliação desse período, pode-se inferir que aconteceu o apogeu e o declínio da pesca nacional.

O declínio ou fracasso do modelo adotado pela SUDEPE (implantado com o apoio da FAO, a partir de meados dos anos 1960) pode ser visto por vários ângulos, tais como: o inadequado uso de incentivos fiscais e creditícios; o pouco apoio à pesca artesanal ou de pequena escala; os escândalos de corrupção; e, principalmente, a promoção danosa do uso dos principais recursos pesqueiros, resultando na sobrepesca, ou mesmo, o colapso de recursos importantes, dentre os quais, a sardinha-verdadeira (*Sardinella brasiliensis*), a piramuta-

ba (*Brachyplatystoma vaillantii*) e o pargo (*Lutjanus purpureus*), como pode ser observado a seguir.

Entretanto, uma das formas inquestionáveis de ilustrar o fracasso do modelo empreendido pela SUDEPE é pela análise do declínio que ocorreu com a produção total da pesca extrativa, como mostra a Figura 2. O declínio da produção ocorreu devido ao comprometimento do uso dos principais recursos pesqueiros. A bibliografia especializada, já em meados dos anos de 1990, avaliava que cerca de 80% desses recursos se encontram plenamente explorados, sobrepescados ou em colapso (Dias-Neto & Dornelles, 1996). Situação confirmada posteriormente, com a conclusão do REVIZEE (MMA, 2006), e similar àquela descrita para a pesca mundial.

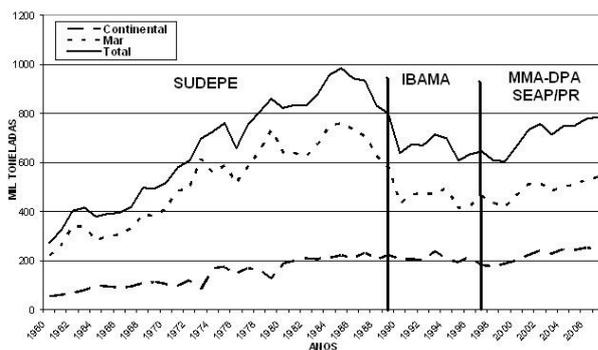


Figura 2. Situação da produção da pesca extrativa marinha e continental, no período de 1960 a 2007 (Fonte: IBGE, IP/SP e IBAMA).

2 – Período de 1989 a 1998 (fase da Gestão Ambiental - IBAMA)

O IBAMA, ao ser criado, herdou uma crise sem precedentes: significativa queda na produção da pesca extrativa nacional; principais recursos pesqueiros em situação de sobrepesca aguda; descrédito da sociedade usuária da biodiversidade aquática nas representações do Estado; fim de todos os incentivos fiscais e creditícios; um parque pesqueiro superdimensionado e mal distribuído espacialmente; dentre outros aspectos.

A política empreendida pelo IBAMA, no

período de 1989 a 1995, privilegiou ações concretas e fortes visando à recuperação dos recursos pesqueiros em situação de sobrepesca ou ameaçados de exaustão. Essa linha de atuação contemplava, também, a recuperação da economicidade de suas pescarias (Dias-Neto, 2003).

Assim, o IBAMA, após negociações com o setor pesqueiro, definiu medidas de gestão que favoreceram uma significativa recuperação dos estoques e, por conseguinte, da produção destes recursos. Em decorrência do posicionamento de adotar medidas fortes, conseguiu, a partir do segundo ano, reverter a tendência de queda da produção total e, em seguida, recuperá-la. Esses avanços foram alcançados apesar da difícil situação enfrentada pelo IBAMA com a criação, no final de 2005, do Grupo Executivo do Setor Pesqueiro – GESPE, vinculado à Câmara de Política dos Recursos Naturais, do Conselho de Governo e secretariado pelo então Ministério da Marinha. A situação foi especialmente agravada com a criação do Departamento de Pesca e Aquicultura – DPA, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, em fins de 1998, como ilustram os casos a seguir comentados.

a) O caso da sardinha-verdadeira

A sardinha-verdadeira (*Sardinella brasiliensis*), em relação à produção total da pesca extrativa nacional, é a espécie que, historicamente, tem contribuído com as maiores produções anuais. Na série de dados disponível, pode-se constatar que, em 1973, após uma produção recorde de 230.000t, declinou para 32.000t, em 1990, recuperando-se, em 1997, para 117.642t. Entretanto, em decorrência do “cabo de guerra” criado e alimentado pelo GESPE, a partir de 1996, as medidas de gestão passaram a ser atenuadas e, com isso, a produção despencou, em três anos, para apenas 17.000t, em 2000. O susto causado e o

alerta da gestão ambiental de que era necessário retomarem-se as medidas anteriores, vêm possibilitando uma nova recuperação. Contudo, em um ritmo bem mais lento, especialmente, pela resistência provocada pelo novo “cabo de guerra” promovido, então, pelo DPA/ MAPA e, ultimamente, pela Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca - SEAP/PR, vinculada à Presidência da República, atual Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), conforme pode ser observado na Figura 3.

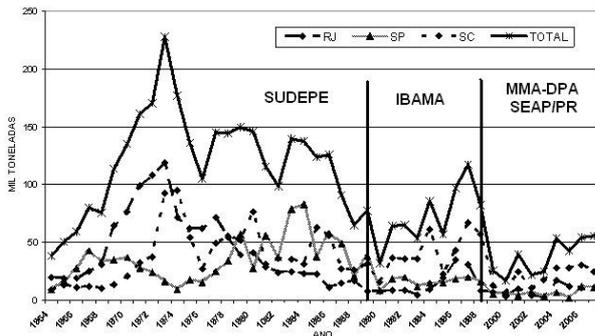


Figura 3. Produção da sardinha-verdadeira (*Sardinella brasiliensis*), total e por estado, no período de 1964 a 2007 (IBGE, IP/SP e IBAMA).

b) O caso da piramutaba

A piramutaba (*Brachyplatystoma vaillantii*) é a espécie que tem contribuído, isoladamente, pelas maiores produções de pescado na região Norte do país. Segundo os dados disponíveis, a produção da espécie, após atingir um total de 28.829t, em 1977, declinou para 7.070t, em 1992 e, em um processo contínuo de recuperação, em decorrência das adequações nas medidas de gestão promovidas pela área ambiental, recuperou-se, em 1997, para 21.558t, e, em 2006, para 28.190t (Figura 4).

c) O caso do pargo

A figura 5 mostra que a produção total do pargo (*Lutjanus purpureus*), das regiões norte e nordeste, decresceu de um máximo de 7.547t, em 1977, para 1.612t, em 1990, recuperando-se para 6.085t, em 1997, e, em continuidade, no ano de 1999, chegou a atingir o

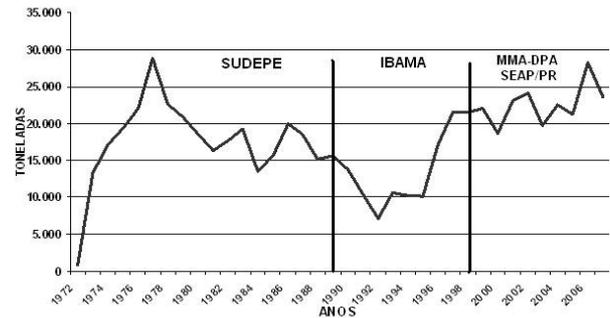


Figura 4. Produção anual de piramutaba (*Brachyplatystoma vaillantii*), no período de 1972 a 2007 (IBGE e IBAMA).

recorde de 9.790t. Esta última produção contou com uma parcela de pargo de pequeno porte (captura de juvenis abaixo do tamanho mínimo definido na legislação nacional – 41 cm). Este fato levou o MMA-IBAMA a adequar as medidas de gestão, acarretando com isso, uma nova queda na produção, porém, bem menor que a de 1990, e passando a apresentar uma tendência de recuperação, com a produção fluando entre 6.000t e 7.000t, até 2006. Observa-se em 2007, uma acentuada queda na produção, o que pode ter sido, em parte, devido à grande evasão da produção (certamente na sua quase totalidade era composta de pargo com tamanho inferior ao mínimo - 41 cm) para desembarque em portos do Suriname. Neste caso, os efeitos adversos decorrentes da criação do DPA/MAPA e SEAP/PR foram menos importantes.

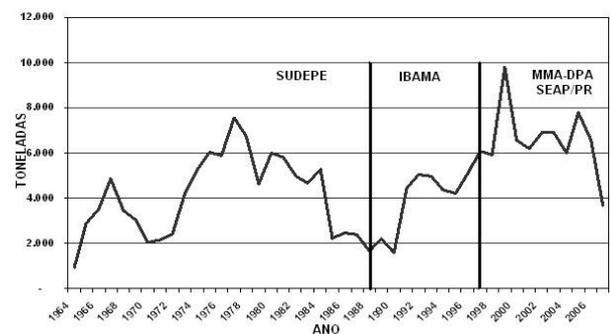


Figura 5. Produção anual do pargo (*Lutjanus purpureus*), no período de 1964 a 2007 (IBGE e IBAMA).

3 – Período de 1998 a 2009 (fase da anarquia oficial: MMA/IBAMA DPA/MAPA, SEAP/PR e MPA)

Esse período será abordado em três fases distintas. Na realidade, o motivador inicial do período foi a criação do já citado Grupo Executivo do Setor Pesqueiro – GESPE, em novembro de 1995. À época, essa foi a alternativa encontrada pelo governo federal para atender aos anseios dos representantes do setor pesqueiro e de saudosistas do modelo empreendido pela SUDEPE. Esses setores ao se mostrarem ou imediatistas, ou achando que a recuperação dos recursos e da produção não tinha relação com a política empreendida pela área ambiental, estavam a reclamar pelo retorno de posições mais favoráveis às suas reivindicações.

Como o GESPE não era uma instituição executiva, no final de 1998 surge a alternativa do Departamento de Pesca e Aqüicultura – DPA - MAPA, e, com ele, a “anarquia oficial” (DIAS-NETO, 2003) e a divisão do indivisível, marco desse novo período, conforme abordado a seguir.

3.1 – O DPA/MAPA

O DPA foi criado pelo Decreto N° 2.681, de 21 de junho de 1998, e, posteriormente, o Decreto N° 2.840, de novembro de 1998, introduziu três significativas e polêmicas mudanças nas competências relacionadas com a gestão do uso sustentável dos recursos pesqueiros.

A primeira, de ordem legal ou constitucional, estava relacionada com a divisão das competências sobre a gestão do uso dos recursos pesqueiros entre o MMA e MAPA. Abrangia, também, a organização e manutenção do Registro Geral da Pesca e a concessão de licenças, permissões e autorizações para o exercício da pesca, aspectos esses definidos por lei e que o Decreto veio a modificar de forma profunda e ilegal – um decreto não pode

alterar o definido em lei, o que levou Dias-Neto (2003), a considerar como uma “anarquia oficial”.

A segunda, relativa a aspectos conceituais, ao dividir as competências de gestão sobre o uso dos recursos, definiu que aqueles sobrepescados ou ameaçados de sobrepescaria ficariam com o MMA, enquanto os subexplorados ou inexplorados e os tranzonais e altamente migratórios ficariam com o DPA/MAPA.

A terceira estava relacionada com o arrendamento de barcos de pesca estrangeiros por empresas ou armadores nacionais. Oportunidade em que, além de transferir a competência de autorização de tal procedimento para o DPA/MAPA, introduziu várias modificações nos procedimentos e prazos, dentre outras.

Com a edição da Medida Provisória n° 2216-37/2001, as competências do MMA e do MAPA ficaram definidas por um instrumento legal com um mesmo nível hierárquico. Contudo, manteve a divisão da gestão do uso dos recursos de forma conceitualmente inadequada.

Os equívocos cometidos com a edição das medidas são bem evidenciados na interpretação do Ministério Público Federal - MPF - 4ª Câmara de Coordenação e Revisão (Meio Ambiente e Patrimônio Cultural):

“(...) a divisão entre as espécies (...), além de cindir a competência do Ministério do Meio Ambiente para estabelecer políticas de preservação, conservação e utilização sustentável de ecossistemas, propor estratégias, mecanismos e instrumentos econômicos e sociais para a melhoria da qualidade ambiental e do uso sustentável dos recursos naturais, é impossível de ser efetivada na prática, pois, na natureza, há um compartilhamento de estoque, ao que se soma o fato de que estoques subexplorados ou inexplorados hoje, à medida em que captura, podem se tornar sobreexplorados e, assim, passar a outra esfera de

competência”. Essa interpretação levou o MPF a determinar ao MMA/IBAMA que promovesse o licenciamento ambiental da atividade pesqueira em todo o país.

Segundo Dias-Neto (2003), somou-se aos aspectos legais, o fato de o diretor nomeado para o Departamento, com o apoio do Conselho Nacional de Pesca e Aquicultura – CONEPE e de alguns políticos, ser um “cristão novo” na pesca e que tinha recém constituído três “empresas de faixa” para arrendar barcos estrangeiros para a pesca de atuns e afins. Esse, por sua vez, passou a priorizar seus interesses, ou seja, o crescimento da pesca oceânica utilizando, como meio, os barcos estrangeiros arrendados.

Quanto, especificamente aos arrendamentos, o autor anteriormente mencionado considera que os 38 anos de uso desse instrumento (inicialmente viabilizado pelo Decreto N° 68.459/71) possibilitaram, principalmente, a outorga, pelo Estado, para que um brasileiro vendesse a licença de pesca para um estrangeiro pescar nas águas jurisdicionais do Brasil e utilizar seus portos.

Concluindo, a administração do DPA/ MAPA foi pífia, ou mesmo desastrosa, como ilustra a pesca do peixe-sapo, do caranguejo-de-profundidade e dos atuns e afins, comentadas a seguir.

a) A pesca do peixe-sapo

O peixe-sapo (*Lophius gastrophysus*) já era conhecido e capturado, especialmente no Rio de Janeiro, antes da década de 2000. Entretanto, a identificação de um bom potencial mais ao Sul, no final dos anos 1990, em decorrência da execução, sob a coordenação do MMA-IBAMA, do Programa de Avaliação do Potencial Sustentável dos Recursos Vivos na Zona Econômica Exclusiva (ZEE) do Brasil – REVIZEE, favoreceu um novo momento para a exploração da espécie.

Em seguida à descoberta do potencial dessa fauna aquática e à identificação de mercado para o produto – especialmente a Espanha – o DPA/MAPA desencadeou um processo de arrendamento de barcos estrangeiros para capturar o recurso, sem qualquer cautela quanto ao seu real potencial, o que causou, em três anos, o início da atividade e a sobre-pesca do recurso (Figura 6). Este fato confirma, inclusive, o que foi previsto pelo MPF.

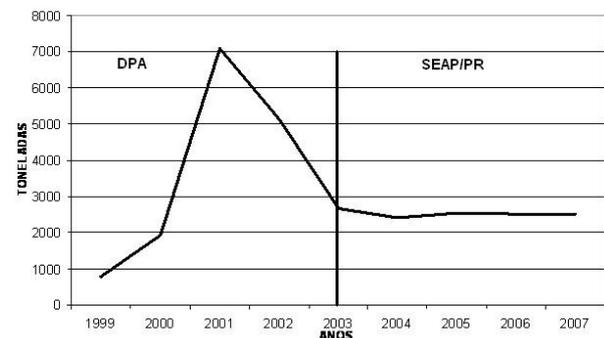


Figura 6. Produção anual do peixe-sapo (*Lophius gastrophysus*), no período de 1999 a 2007 (IP/SP, CTTMar-UNIVALI e IBAMA).

b) A pesca do caranguejo-de-profundidade

A pesca de caranguejo-de-profundidade (*Chaceon spp*) já havia sido realizada por barcos estrangeiros arrendados por armadores brasileiros, nos anos de 1980. Após uma paralisação, foi retomada em 1999, novamente por barcos estrangeiros arrendados. Nesse último período, a produção partiu de 632t, em 1999, atingiu 2.169t, em 2003, caindo nos anos seguintes e registrando, em 2006, apenas 292t. Em 2007, apresentou uma leve recuperação, ficando em torno de 500t (Figura 7).

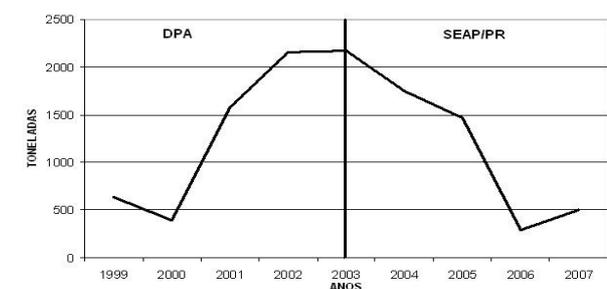


Figura 7. Produção anual de caranguejo-de-profundidade (*Chaceon spp*), no período de 1999 a 2007 (IP/SP, CTTMar-UNIVALI e IBAMA).

c) A pesca de atuns e afins

Em 1999, o DPA apresentou uma proposta, então denominada de Programa de Ocupação da ZEE, na Comissão Interministerial para os Recursos do Mar – CIRM, como apresentado na Tabela 1 (DIAS-NETO, 2003).

A proposta, porém, não considerou a produção brasileira de bonito-listrado, uma das espécies de atuns e afins, e que representava o carro chefe do DPA. Apesar dessa prioridade e de todos os esforços direcionados, os resultados ficaram bem aquém do projetado: a exploração dos pequenos pelágicos (potencial já conhecido na década de 1970) sequer teve início. As produções dos crustáceos e peixes de profundidade já foram comentadas anteriormente (Figuras 6 e 7).

Quanto aos atuns e afins, o comportamento da produção foi o seguinte: apresentou, inicialmente, um acréscimo de cerca de 10.000t, para depois cair e estabilizar-se nos níveis anteriores, conforme demonstrado na Figura 8. Isto foi devido, em parte, ao fato de ter utilizado a opção do arredamento de barcos estrangeiros como único instrumento de apoio à formação de frota nacional para ocupação da ZEE.

Certamente, contribuiu também, o inquestionável fato de ter sido minimizada a forte concorrência que teria que se enfrentar, uma vez que os atuns e afins do Atlântico Sul já vinham sendo capturados por uma frota inter-

nacional, pertencente aos grandes países pescadores, como por exemplo: Japão, Espanha e China.

Comparando-se, portanto, as metas previstas e o que realmente aconteceu, constatou-se que o grande carro chefe daquela administração não passou de um *marketing* de ocasião e deslocada de qualquer possibilidade de realização, mas que impressionou e motivou aos desinformados da época.

3.2 – A SEAP/PR

A SEAP/PR, criada em 2003, no primeiro mandato do Presidente Lula, representou o cumprimento de um compromisso de campanha e, vinculada à Presidência da República, levou a que se pensasse que seria o grande diferencial na condução da pesca e aquicultura nacional, mesmo tendo herdado a “divisão do indivisível” já abordada.

A Secretaria, entretanto, iniciou seus trabalhos revigorando, com força, os incentivos e subsídios fiscais e creditícios, atraindo, de pronto, a simpatia dos que já haviam lucrado muito com a experiência do modelo SUDEPE – sem, necessariamente, ser com a atividade pesqueira.

Retomou, também, o financiamento de obras de infra-estruturas tais como: a construção de fábricas de gelo e de terminais pesqueiros, alguns em locais com prioridade duvi-

Tabela 1. Metas do DPA do programa de Ocupação da ZEE, na Comissão Interministerial para os Recursos do Mar – CIRM para 1999 a 2002.

Meta	Atual	1999	2000	2001	2002	Total
Produção (t)*	9.500	35.000	102.000	145.000	186.000	-
Rendimento da pesca oceânica (US \$)	-	105.000,00	260.000,00	325.000,00	380.000,00	1.070.000,00
Incremento nas exportações (US \$)	-	80.000,00	160.000,00	240.000,00	320.000,00	800.000,00
Empregos diretos (n°)	-	5.000	10.000	15.000	20.000	-

* Pequenos pelágicos, crustáceos de profundidade, peixes de profundidade e atuns e afins.

dosa; equipamentos de apoio à comercialização do pescado e programas de apoio à pesca de pequena escala, visando a modernização das embarcações costeiras para a captura de recursos pesqueiros, na sua maioria sobre-explotados. Essas foram algumas das principais ações desenvolvidas pela SUDEPE, cujos resultados foram, no mínimo, duvidosos. No caso dos terminais pesqueiros, alguns representam, ainda hoje, grandes “elefantes brancos”, como por exemplo, o do Maranhão e o de Soure, no Pará.

A deficiente representação da SEAP/PR nos estados, entregue aos quadros de partidos políticos, sem qualquer conhecimento ou aptidão para o setor, mas com agendas e interesses próprios, e a insuficiente coordenação nacional dos trabalhos nos escritórios, fez com que uma série de fragilidades ou, mesmo, demandos ocorressem, tais como: emissão de carteiras de pescador para quem não tem direito ou não exerce a profissão; permissões de pesca concedidas para barcos em desrespeito à legislação vigente (ambiental e da própria Secretaria); inexistência de dados consolidados das frotas com o esforço de pesca sob controle (limitadas pela legislação ambiental), dentre outros.

Elegeu, ainda, a aplicação do uso do seguro desemprego (atividade sob a coordenação do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE) nos períodos de defesos (paralisação da pesca) das principais pescarias brasileiras, como uma meta de avanço dos benefícios oferecidos pelo Estado para a classe de pescadores (as). Sendo assim, certamente contribuiu direta (ao emitir carteiras para quem não é pescador) e indiretamente (difundir o uso de um instrumento de apoio à gestão como se fosse de transferência de renda), para o que poderá vir a ser um dos maiores escândalos da pesca nacional (uso do erário por quem não tem direito) e inviabilizar a continuidade desse instrumento de gestão do uso dos recursos pesqueiros.

A aplicação dos subsídios ao óleo diesel também tem um elevado potencial de desvios, seja pelas fragilidades contidas na legislação específica (as entidades de classe são as responsáveis pela apresentação da demanda – nem sempre fundamentada na realidade), seja pelo controle ineficiente (são comuns as notícias de desvio do combustível para outras finalidades).

Realizou, é certo, duas Conferências Nacionais sobre Pesca e Aquicultura, que se bem aproveitadas, poderiam ter sido o diferencial para a definição de diretrizes e novos rumos para a pesca e aquicultura nacionais. Entretanto, privilegiou o uso dos eventos para aspectos politiqueros e de apoio à criação do Ministério da Pesca e Aquicultura – MPA. Assim, o que de pouco se definiu como prioridade foi, na maioria dos casos, esquecido no momento seguinte – a grande expectativa era que a segunda Conferência avaliasse os avanços decorrentes do definido na primeira e isso não chegou a acontecer.

Portanto, a então SEAP/PR, ao não privilegiar a coordenação e a articulação política entre os mais de 12 ministérios que executam ações relativas à atividade pesqueira – missão primeira e fundamental de quem está vinculado à Presidência da República – para tentar a execução de ações nos estados, as quais poderiam e deveriam ser mais bem executadas por outros ministérios, perdeu a oportunidade de se consolidar como cabeça de um sistema/setor. Aliás, a SEAP/PR era a única Secretaria Especial com representação fora de Brasília, Sede do Governo Federal – Presidência da República.

Em decorrência, mesmo aplicando recursos orçamentários anuais de significativa monta, não obteve, via esses caminhos, grandes realizações para a pesca extrativa e, no caso da evolução da produção pesqueira, manteve desempenho similar ao do DPA/ MAPA. Como se demonstra a seguir, buscou jogar a culpa em alguém – de preferência na

área ambiental – mantendo, em boa medida, o “cabo de guerra” tão bem alimentado por aquele Departamento do MAPA e buscando, obstinadamente, a sua transformação em ministério – o MPA.

Quanto aos resultados obtidos com o uso dos recursos sob sua responsabilidade e cujas capturas foram iniciadas por estímulo do DPA, os dados disponíveis mostram que não tem conseguido recuperar a produção, como são os casos do peixe-sapo e do caranguejo-de-profundidade (Figuras 6 e 7). Também, não repassou para o MMA, a gestão do uso desses recursos, quando entraram para a categoria de sobrepescados, conforme previsto na lei que estrutura o Poder Executivo. Diferentemente, a área ambiental tem conseguido recuperar significativamente a situação dos estoques de espécies sob sua gestão, como se abordará adiante.

Outro caso emblemático é o dos atuns e afins, bandeira mantida pela Secretaria como o grande caminho para avançar no incremento da produção, via a chamada “pesca oceânica”. Não se pode deixar de reconhecer que é provável a expansão nacional da produção desses recursos, obviamente que não nos níveis projetados pelo DPA/MAPA, porém o país deve estar preparado para enfrentar uma difícil concorrência com os países grandes pescadores (Japão, Espanha, China, etc.). Contudo, por não ter superado essas dificuldades, o país não tem conseguido sequer manter a produção nos níveis anteriores e, ao contrário, tem ocorrido o declínio (Figura 8). Isso, apesar de se ter mantido o instrumento do arrendamento, que, quando da criação da SEAP/PR, seus dirigentes anunciaram que, num prazo de dois anos, o citado instrumento seria eliminado, já que havia lançado o Programa de Formação de uma Frota Nacional – o ProFrota – com créditos subsidiados.

O resultado é ainda mais crítico quando se compara o comportamento do saldo da balança comercial brasileira no período de 1996

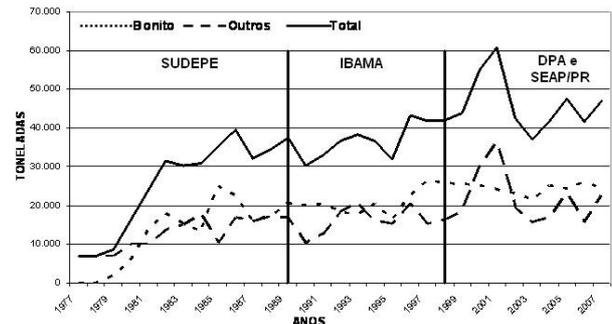


Figura 8. Produção anual de atuns e afins, no período de 1977 a 2007 (IBGE, IP/SP, IBAMA e ICCAT).

a 2007, ou seja: em 2003 o saldo era positivo, de cerca de US\$ 225.000.000,00 (duzentos e vinte e cinco milhões de dólares), passando para um saldo negativo de US\$ 251.000.000,00 (duzentos e cinquenta e um milhões de dólares), em 2007, conforme demonstra a Figura 9. É certo, que parte da reversão do saldo das exportações tem como causa os fatores econômicos, tais como: i) intensificação da política cambial de valorização do real com relação ao dólar; ii) consequente aumento do poder aquisitivo do brasileiro; iii) crescimento no preço médio dos produtos importados; e iv) queda no preço médio mundial do camarão, nosso principal produto de exportação. Além, é claro, das limitações de ordem ambiental e relacionadas às possibilidades de incremento da produção nacional da pesca extrativa e o aumento da produção da aquicultura vir ocorrendo em um ritmo mais lento do que aquele pretendido pelo DPA e a Secretaria.

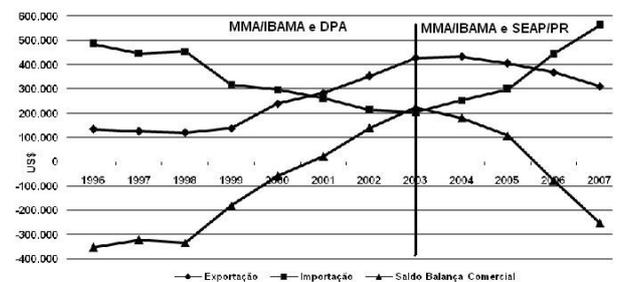


Figura 9. Comportamento da balança comercial brasileira de produtos pesqueiros - 1996/2007 (Fonte: SECEX - IBAMA, 2009).

Não se pode desconsiderar, também, a significativa queda na produção nacional de camarões oriundos do cultivo. Esta queda ocorreu em razão de doenças que atingiram as áreas de criação, como por exemplo, a necrose de cauda e a mancha-branca, doenças que já haviam ocorrido em outras partes do mundo, possivelmente, em função da busca do maior lucro (elevada densidade de estocagem de camarão por m²), no menor espaço de tempo, por parte dos cultivadores. A SEAP/PR, que tinha na atividade de carcinocultura uma de suas principais bandeiras, não foi capaz de promover ações para evitar esses problemas.

Na realidade, a SEAP/PR, para amenizar o seu desempenho pífio, se especializou, primeiro, em dizer sim para as demandas do setor de pesca e aquicultura e quando não podia atender, apontava um culpado e, na quase totalidade dos casos, argumentava ser a área ambiental, mesmo que o MMA/IBAMA tenha priorizado e praticado um trabalho de parceria. Segundo, passou a defender que tudo seria solucionado se a Secretaria fosse transformada em Ministério, concentrando todas as atribuições do Estado nos assuntos relacionados à pesca e aquicultura, como se discutirá mais adiante.

3.3 – O trabalho do MMA/IBAMA no período

Como pode ser constatado da abordagem anterior, a área ambiental teve somente cerca de seis anos de trabalho para tentar imprimir suas diretrizes buscando retomar o uso sustentável dos recursos pesqueiros, sem que as disputas institucionais se acirrassem. Esse tempo pode ser considerado totalmente insuficiente para se obter resultados significativos, especialmente quando se trabalha com gestão de recursos pesqueiros, ainda mais, quando em parte dos casos, está em questão a adoção e implementação de medidas para o uso de espécies com ciclo de vida longo. Mesmo assim, alguns bons frutos foram colhidos, conforme já relatado.

Na realidade, pode-se considerar que o processo de disputa institucional teve início com a extinção da SUDEPE e se materializou com a criação do já mencionado GESPE, no final de 1995. Entretanto, em 1998, atingiu-se o momento mais crítico, com a criação do DPA/MAPA. A partir de então, foi permanente o enfrentamento das disputas institucionais ou “cabo de guerra” entre a área ambiental e os defensores do “desenvolvimento” ou “crescimento” a qualquer custo – os saudosistas do modelo empreendido pela SUDEPE que estavam organizados, institucionalmente, no DPA.

O MMA/IBAMA, mesmo enfrentando esse clima, continuou trabalhando, construindo novos caminhos e obtendo bons resultados, cabendo destacar:

- Manteve a implementação de ações visando reverter a sobrepesca dos recursos utilizados pelas principais pescarias brasileiras – ultrapassando, inclusive, alguns reveses, como o já relatado para o caso da sardinha-verdadeira – cujos resultados já foram apresentados;
- Coordenou a execução do Programa REVIZEE: um dos maiores esforços de pesquisa pesqueira marinha já empreendido pelo Brasil, o qual durou cerca de 10 anos e contou com a participação de mais de 300 pesquisadores diretamente engajados, representando cerca de 60 Universidades e instituições de pesquisa (MMA, 2006). O Programa realizou o levantamento do potencial de uso sustentável de recursos pesqueiros em toda a ZEE brasileira, oportunidade em que ficou confirmado o limitado potencial de pescada das águas jurisdicionais do país. Os poucos recursos novos, então identificados, apresentavam características que não possibilitavam grandes expansões na produção e, inclusive, alguns que passaram a ser explorados, rapidamente entraram em sobrepesca, como o peixe-sapo e os caranguejos-de-

profundidade, conforme já relatado;

- Manteve a coleta, em pareceria com outras instituições, e a consolidação dos dados da produção pesqueira do Brasil – representando a estatística oficial da produção pesqueira nacional;

- Continuou com o monitoramento da situação de uso dos recursos que suportam as principais pescarias brasileiras, por meio dos Centros Especializados de Pesquisa e parceiros;

- Implantou novo modelo de gestão para o uso sustentável dos recursos pesqueiros, fundamentado na gestão compartilhada e assessorado por Comitês de Gestão, os quais priorizaram a elaboração de Planos de Gestão para o Uso Sustentável dos recursos das unidades definidas para cada caso (espécies ou grupos de espécies, Bacia Hidrográfica, áreas específicas, etc.);

- Em decorrência do item anterior, instituiu os Comitês de Gestão para o Uso Sustentável de lagostas e sardinha-verdadeira, e para os recursos pesqueiros das Bacias Hidrográficas da Amazônia e do São Francisco;

- Iniciou a elaboração de Planos de Gestão, como principal instrumento de trabalho dos Comitês, e para as espécies constantes do Anexo II da IN MMA N° 05/2004. O Plano de Gestão para o Uso Sustentável de Lagostas no Brasil, já foi concluído, publicado (IBAMA, 2008) e está em fase de implantação. Encontra-se em fase final de elaboração, os Planos para a sardinha-verdadeira, os camarões marinhos, os caranguejos e siri, os cavalos-marinhos e os elasmobrânquios;

- Desenvolveu o conteúdo e ministrou quatro cursos sobre gestão do uso dos recursos pesqueiros (foco na gestão compartilhada), oportunidade em que foram treinados 170 especialistas do MMA/IBAMA e SEAP/PR;

- Desenvolveu o conteúdo e ministrou, em parceria com a FAO, três cursos para líderes da pesca nacional, tendo a gestão compartilhada como principal fundamento; e

- Manteve um processo de fiscalização na aplicação da legislação ambiental e pesqueira, em todo o território nacional.

Um importante aspecto a ser considerado é que o início ou recuperação dos estoques de sardinha-verdadeira, piramutaba e pargo, bem como os avanços definidos no Plano de Gestão de lagostas, ainda não se consolidaram e, inclusive, estão correndo alguns riscos de reversão. Em todos os casos por razões específicas distintas, e, no campo institucional, por falta de consenso entre o MMA/IBAMA e o MPA, vez que este tende a apoiar solicitação do setor para afrouxar algumas das regras de gestão em implementação, tais como:

- **Sardinha-verdadeira:** o MPA, por demanda dos armadores, mantém resistência à necessária redução do esforço de pesca potencial permissionado (número de barcos), apontado na proposta de Plano de Gestão e defendido pelo MMA/IBAMA;

- **Lagostas:** o MPA, há pouco mais de um ano de execução do Plano de Gestão e sem que se constate uma tendência nítida de recuperação do recurso, passou a defender o aumento do esforço de pesca em 10 milhões de covos-dia/ano, quando o aprovado e constante na regulamentação do IBAMA (IN IBAMA N° 144/2007) é a redução de igual quantidade a partir do segundo ano de execução do plano;

- **Piramutaba:** como se já não bastasse a queda de produção ocorrida no ano de 2007 (Figura 7), o setor vem defendendo, e o MPA incorporou, a revisão de algumas regras em aplicação para a pescaria de arrasto no estuário amazônico (área berçário para várias espécies e, do ponto de vista ambiental ou da sustentabilidade, totalmente imprópria para a pes-

ca de arrasto), dentre elas, a redução do defeso; e

- **Pargo:** o MPA e o setor pesqueiro estão defendendo o abrandamento ou eliminação do uso do tamanho mínimo de captura (41 cm), definido ainda na década de 1980 e incorporada na legislação ambiental. Ressalte-se que a pesca no litoral do Pará e Amapá é realizada sobre uma área de alimentação e crescimento do recurso, significando que a grande maioria dos indivíduos são juvenis ou abaixo do tamanho médio de primeira reprodução.

Outras dificuldades sobre a gestão do uso de tainhas, corvina e anchova também se acumularam nos últimos anos, em decorrência de defesas encampadas pelo MPA para atender demandas de armadores de pesca do Sudeste/Sul. Isso em detrimento de processos construídos em conjunto com o MMA/IBAMA (com representantes do setor pesqueiro e do próprio MPA), e que poderão comprometer seriamente a situação de sobrepesca em que já se encontram esses recursos.

No caso das tainhas, recurso capturado pela pesca artesanal ou de pequena escala, o MPA defende o adiamento da aplicação de restrições da legislação ambiental que limita o uso das tainhas pela frota de cerco permissio-nada para a captura de sardinha-verdadeira. Posicionamento similar vem sendo enfrentado para o uso de anchova.

A corvina é um recurso tradicionalmente capturado pela pesca de arrasto no Sudeste/Sul e, desde os anos 1980, vem sendo regulamentado e, inclusive, tem o esforço de pesca limitado (número de barcos arrasteiros) por ter entrado em situação de sobrepesca. Nos últimos anos, a captura da espécie passou a ser alvo da pesca de emalhe e, mais recentemente, da frota de cerco (traineira). Ambas as modalidades passaram a atuar sobre o recurso à revelia da legislação ambiental e com permissões concedidas pelo MPA. Os danos advindos dessa ação ainda não puderam ser avaliados, mas podem ser expressi-

vos.

3.4 – A criação do MPA – novo momento de grande euforia

A transformação da SEAP/PR em Ministério passou a ser uma espécie de obsessão dos dirigentes da Secretaria e da grande maioria do setor pesqueiro nacional.

Um dos comportamentos desenvolvidos pelos dirigentes da SEAP/PR para atingir esses objetivos foi se especializar em atender as reivindicações do setor, mesmo que o atendimento pudesse comprometer a existência desse mesmo setor em anos futuros.

Como variante do comportamento anterior, quando não podia atender, na grande maioria dos casos, alegavam que era a área ambiental (o IBAMA) a culpada e que o esfacelamento de competências para a gestão do uso dos recursos pesqueiros nacionais ou da pesca e aquicultura entre várias instâncias do Poder Executivo não poderia continuar.

Assim, para tornar palatável à Presidência da República e ao Parlamento, a idéia de ser transformada em “autoridade única” na área de pesca e aquicultura, desenvolveu alguns discursos, em sua maioria, falaciosos, conforme discutidos a seguir.

Em um desses discursos, aproveitando-se da crise mundial por alimentos e de um documento encomendado à FAO (FAO, 2006), passou a apresentar às instâncias políticas e à mídia, metas mirabolantes, tais como:

- Elevar a produção nacional de pescado para 20 milhões de toneladas por ano – como já apresentado, a produção atual é de pouco mais que 1 milhão de toneladas – enquanto em documentos oficiais (SEAP/PR, 2008) aponta a meta de 1,43 milhões de toneladas até 2011;
- Receita total no ano de U\$ 40 bilhões (nível primário), ou U\$ 160 bilhões em toda a cadeia.

Sobre a meta de produção, é indiscutível que a aquicultura é uma real possibilidade de incremento da produção nacional, porém jamais nos níveis que projeta – seria mais plausível se trabalhar para talvez triplicar a produção atual da aquicultura (289.050t, em 2007), em 10 anos, caso sérios investimentos em pesquisa e tecnologia fossem empreendidos e respeitados os limites ambientais.

Já para a pesca extrativa, algum incremento seria mais factível se fossem recuperados os estoques dos principais recursos em situação de sobrepesca, como a sardinha-verdadeira.

Portanto, pensando de forma otimista e para um horizonte de 10 anos, a duplicação da produção total atual, de 1.071.226t, em 2007 (IBAMA, 2009), já seria uma meta bastante positiva.

Assim, as metas defendidas pelo MPA nos meios políticos e na mídia, além de mirabolantes, são desmoralizantes, por serem inatingíveis mesmo no longo prazo.

Outro caminho perseguido pela SEAP/PR foi apoiar-se em alguns parlamentares, parte deles no primeiro mandato e com vínculo com a área de pesca que ainda acredita no mito da produtividade infinita das nossas águas, para fazer progredir as discussões e trâmite rápido para a transformação da Secretaria em Ministério.

No transcorrer desse processo, a Presidência da República demandou discussões entre a Secretaria e o MMA/IBAMA visando elaborar uma proposta de Medida Provisória – MP para criar o Ministério. Após difíceis negociações e não se tendo chegado a consenso, em nível técnico, os dirigentes definiram uma proposta, já no âmbito da Casa Civil, que resultou na MP N° 437, de julho de 2008.

O conteúdo mais polêmico da MP era o contido no § 6°, Art. 27, conforme transcrito abaixo:

“.....”

§ 6° Cabe aos Ministérios do Meio Ambiente e da Pesca e Aqüicultura, em conjunto, nos aspectos relacionados ao uso sustentável dos recursos pesqueiros:

I - fixar as normas, critérios, padrões e medidas de ordenamento do uso sustentável dos recursos pesqueiros, com base nos melhores dados científicos e existentes, na forma de regulamento; e

.....”

A MP, ao chegar ao Congresso, sofreu forte rejeição por parte de parlamentares de distintos partidos e de segmentos da sociedade, o que refletiu na mídia e terminou por levar a Presidência da República a retirá-la, transformando-a em Projeto de Lei (PL N° PL 3960/2008), então encaminhado à Câmara dos Deputados, em regime de urgência.

Na Câmara, foi criada uma Comissão Especial para análise do PL e, no processo de discussão e aprovação, algumas modificações foram introduzidas. A mais significativa foi a que alterou o § 6°, Art. 27, tendo sido aprovado com a seguinte redação (Lei N° 11.958, de 26 de junho de 2009):

“.....”

§ 6° Cabe aos Ministérios da Pesca e Aquicultura e do Meio Ambiente, em conjunto e sob a coordenação do primeiro (grifo nosso), nos aspectos relacionados ao uso sustentável dos recursos pesqueiros:

I - fixar as normas, critérios, padrões e medidas de ordenamento do uso sustentável dos recursos pesqueiros, com base nos melhores dados científicos e existentes, na forma de regulamento; e

.....”

Se por um lado a Lei acabou com a divisão do indivisível – competência quanto aos recursos sobre-explotados e ameaçados de sobre-exploração com o MMA e os subex-

plotados e inexplotados com a SEAP/PR – por outro, juntou, de forma inadequada, competências para dois ministérios e instituiu a coordenação de um ministério sobre o outro, algo duvidoso ou, mesmo, improvável, tanto do ponto de vista legal quanto das boas práticas administrativas.

Particularmente, entendo que não tem como a definição de limites e possibilidades de uso dos recursos ambientais (a biodiversidade aquática) ficarem fora da competência da área ambiental. É fato, também, que não tem como se vislumbrar um período de harmonia e prosperidade quando se tenta deixar essas competências para dois ministérios e sob a coordenação de área setorial, cujo principal norte é o de fomento e que pensa e pratica ações diametralmente opostas às defendidas e praticadas pela área ambiental, conforme abordado anteriormente.

É provável que parte do comportamento dominante dos atuais dirigentes do MPA deve-se ao fato de serem neófitos e, portanto, não terem formação básica mínima para compreender os fenômenos ambientais, biológico-pesqueiros, antropológicos e socioeconômicos que regem a atividade pesqueira e aquícola, mesmo depois de alguns anos nos cargos.

Em verdade, repete-se agora o já registrado por Silva (1972), “... o governo não descobriu que existe uma *Ciência* [ou ciências] à base da administração pesqueira: ... E essa ignorância foi, é e será fatal à Pesca brasileira”.

Assim, sob os afagos dos que almejam o dinheiro fácil do seguro desemprego (defeso), dos subsídios e incentivos fiscais e creditícios; sob a cobrança dos que desejam resultados imediatos; e o deslumbramento de parte de uma burocracia, que, quando não é neófita é “politiqueira” ou saudosista, mas ambas embriagadas com a transformação da SEAP/PR em ministério, vive-se um novo momento de grande euforia na pesca e aquicultura nacional.

Parte da sociedade não percebe, entretanto, que se está retornando a um modelo muito próximo de experiências vividas no passado e que representaram o grande desastre da administração pesqueira do país (o da SUDEPE), a não ser que, por todos os aspectos já relatados, a área ambiental trabalhe, permanentemente, para evitar determinadas defesas ou encaminhamentos do ministério coordenador.

Não é demais reforçar que a quase totalidade dos argumentos utilizados para fundamentar a criação do ministério foi falaciosa e de fácil comprovação, o que pode, rapidamente, se reverter em desgastes, na medida em que as expectativas não sejam atingidas. Enquanto isso não acontece e tenha condição de se conduzir a uma adequação do processo legal – ficando com a área ambiental a definição dos limites e possibilidades para o uso dos recursos pesqueiros, e com o MPA o fomento e o apoio à pesca e aquicultura – restará o passivo ou os danos ao patrimônio da União.

Cabe registrar que no mesmo período de tramitação do PL que criou o MPA, ocorreu a tramitação final da Lei Nº 11.959, de 29 de junho de 2009 – a nova Lei da Pesca – que encerrou uma longa discussão (de cerca de 30 anos) objetivando adequação do Decreto-Lei Nº 221/67.

Esses dois fatos passaram a ser considerados, por segmentos do setor pesqueiro, como a nova redenção da pesca nacional – a primeira ocorreu com o DL Nº 221/67, convertida em Lei Áurea da Pesca (SILVA, 1972) – como bem demonstra a revista Pesca & Mar (SAPERJ, julho/agosto, 2009, pg. 6): “A criação do Ministério da Pesca e a aprovação da nova Lei da Pesca representam uma virada histórica. Parece milagre, como transformação de água em vinho... Demorou, mas esse é o grito de independência dos trabalhadores das águas do Brasil. É a abolição da escravatura. É o grito de liberdade...”

Por último, esse novo momento de

grande euforia nos remete a uma ponderação, também já formulada por Silva (1972): *“porque se a lei teve o encanto de mudar quase tudo, não pode alterar o mar [as condições ambientais], sobre o qual pesam realidades eternas”*.

Considerações Finais

Em função dos dados, informações e análises apresentadas anteriormente, é muito provável que o futuro da gestão do uso dos recursos pesqueiros no Brasil seja dos mais conturbados possíveis e com potencial de sérios riscos negativos para o meio ambiente e a sustentabilidade do uso dos recursos que suportam as principais pescarias do país.

Uma possibilidade é de o MPA, na tentativa de viabilizar as metas inatingíveis e continuar agradando os políticos e os representantes das entidades de classe do setor, promova um regime de terra arrasada, semeando a insustentabilidade, em larga escala, na pesca e aquicultura desse país, cabendo ao MMA continuar batalhando para qualificar os debates e evitar maiores danos, acirrando, dessa forma, o “cabo de guerra” institucional.

Finalizando, não pretendo prever o futuro, mas tão somente deixar registrado um entendimento que poderá ser avaliado ou, quem sabe, possa ser útil para a construção de novos caminhos.

Referências Bibliográficas

- DIAS-NETO, J. 2003. Gestão do uso sustentável dos recursos pesqueiros marinhos no Brasil. Brasília: Ibama, 242 p.: II.
- DIAS-NETO & L. C. C. DORNELLES. 1996. Diagnóstico da pesca marítima do Brasil. Brasília: IBAMA, 165 p. (Coleção Meio Ambiente. Série Estudos Pesca, 20).
- FAO, 2009. El estado mundial de la pesca y la acuicultura. Rome: FAO, 196 p.
- IBAMA, 2008. Plano de gestão para o uso sus-

tentável de lagosta no Brasil. Brasília: Ibama. 121p.

IBAMA, 2009. Estatística de pesca - 2007 – BRASIL. Brasília: IBAMA (Mimeo.).

MMA, 2006. Programa REVIZEE: avaliação do potencial sustentável de recursos vivos na zona econômica exclusiva – Relatório Executivo. Brasília, MMA, 280p.

SAPERJ, 2009 – Pesca & Mar (Julho/Agosto), Rio de Janeiro: SAPERJ, 48p.

SEAP/PR, 2008. Mais Pesca e Aquicultura – Plano de Desenvolvimento Sustentável (2008 – 2011). Brasília: SEAP/PR, 24p.

SILVA, P. C. M. 1972. O problema da pesca no Brasil. In: SILVA, P. C. M., SILVA, A. M. B. e P. SILVA (Eds). Estudos do Mar Brasileiro. Série Problemas Brasileiros. Rio de Janeiro: Editora Renes, Rio de Janeiro – RJ, 7 - 44.