

SUBSÍDIOS PARA A TRANSIÇÃO

**GRUPOS TÉCNICO
PESCA**

NOTA 01

É necessário recuperar a gestão da pesca e dos estoques pesqueiros do Brasil

afipea

Sindicato Nacional dos Servidores do Ipea | Associação dos Funcionários do Ipea

É necessário recuperar a gestão da pesca e os estoques pesqueiros do Brasil

João Paulo Viana¹

1. Diagnóstico

Nos últimos 20 anos a governança da gestão pesqueira no Brasil passou por grandes mudanças. Zamboni *et al.* (2020) identifica três fases: (i) entre 2003-2009 ocorreu a divisão das competências entre a Secretaria Especial da Aquicultura e Pesca da Presidência da República (SEAP/PR), à qual pertencia a gestão dos recursos pesqueiros subexplorados e o Ministério do Meio Ambiente (MMA), a quem cabia a responsabilidade pelos recursos sobre-explorados ou ameaçados de sobre-exploração; (ii) entre 2009-2018, com a criação do Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA) e a edição da nova Lei da Pesca, as competências foram compartilhadas entre o MPA e o MMA, sob a coordenação do primeiro; e (iii) de 2019 em diante o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) passou a ter competência exclusiva para elaborar e executar a política pesqueira, por meio da Secretaria de Aquicultura e Pesca do MAPA. Segundo Brasil (2021), o papel da área ambiental passou a ser secundário, focado nas questões relacionadas à preservação, conservação, utilização sustentável dos ecossistemas e biodiversidade, exceto no caso da gestão pesqueira dentro de unidades de conservação federais, a cargo do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO), e a fiscalização ambiental da pesca sob responsabilidade do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Recente auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU) descreve um quadro desolador a respeito da gestão do ordenamento pesqueiro no Brasil (Brasil, 2021): *A gestão do ordenamento pesqueiro estaria fragilizada e inadequada diante da crítica ausência de informações essenciais, da grave deficiência de planejamento governamental e do danoso uso inadequado das poucas informações disponíveis, além da crítica obsolescência dos sistemas e da inaceitável falta de transparência das reduzidas informações disponíveis e dos processos decisórios.*

A instabilidade institucional provocada pelas constantes mudanças, a partir de 2003, acompanhada da alta rotatividade de dirigentes e técnicos na pasta da pesca, foi apontada como uma das principais causas dos achados da auditoria do TCU. Apesar das dificuldades, até 2018, um sistema de gestão pesqueira vinha sendo estruturado sob a perspectiva da gestão compartilhada, que envolvia as áreas de pesca e de meio ambiente do governo, além dos usuários dos recursos pesqueiros, pesquisadores, etc. Os estoques pesqueiros mais importantes estão ameaçados pela atividade de pesca (Tavares *et al.*, 2022), sendo indispensável a coparticipação da área ambiental do governo na gestão da pesca. A espinha dorsal desse sistema era constituída pelos Comitês Permanentes de Gestão (CPGs), que possuíam caráter consultivo e de assessoramento para a definição de normas, critérios e padrões relativos ao ordenamento pesqueiro, compostos por representantes de órgãos do governo e da sociedade civil, sendo apoiados por subcomitês científicos (Brasil, 2021; Tavares *et al.*, 2022). Com a publicação do Decreto n.º 9.759, de 11 de abril de 2019, todos os colegiados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, não instituídos por lei, foram extintos, conseqüentemente os CPGs deixaram de existir. Apenas em junho de 2021 os CPGs foram reinstituídos, pelo Decreto n.º 10.736, que também criou a Rede Nacional Colaborativa para a Gestão Sustentável dos Recursos Pesqueiros (Rede Pesca Brasil) (Tavares *et al.*, 2022). Ao longo de 2022 novos CPGs vem sendo estruturados, com a designação de seus membros, e sendo agendadas as primeiras

¹ Nota elaborada para compor documento da Afipea. As posições emitidas são de exclusiva e inteira responsabilidade do autor e não refletem, necessariamente, a posição do Ipea.

reuniões. Entretanto, é necessário que a estrutura que vem sendo montada seja revista pelo novo governo, pois sua construção vem ocorrendo sob a égide da competência exclusiva do MAPA para elaborar e executar a política pesqueira.

Como já apontado, uma consequência importante da fragilidade da gestão pesqueira da SAP/MAPA tem sido a falta de transparência e a desorganização das informações. O Registro Geral da Pesca (RGP), cadastro instituído para gerenciar as informações das pessoas, físicas ou jurídicas, que exercem atividade pesqueira, bem como das embarcações e empreendimentos de pesca, é o exemplo mais evidente desse problema: entre 2015 e 2021, o Sistema de Registro Geral da Atividade Pesqueira (SISRGP) não permitiu inclusão de novos pescadores profissionais artesanais ou industriais, devido à obsolescência, falhas e limitações, principalmente quanto à segurança, não havendo também monitoramento ou fiscalização das informações cadastradas no sistema (Brasil, 2021). No final de junho de 2021 a SAP/MAPA lançou o novo SISRGP 4.0, mais rápido e seguro, de maneira a combater fraudes, convocando os pescadores e pescadoras profissionais em todo o país a realizar a atualização cadastral de seus dados, e dando início à regularização dos pescadores que estavam exercendo a atividade de pesca sem o devido registro². As deficiências do RGP têm sido frequentemente apontadas por auditorias realizadas pelos órgãos de controle, as quais elevam o risco de que ocorra gasto de recursos financeiros com pessoas que acessam indevidamente políticas públicas destinadas aos pescadores (Brasil, 2021). Na mais recente operação de combate a fraudes no pagamento do seguro defeso ao pescador artesanal, em março de 2022, a Polícia Federal estimou um prejuízo acima de R\$ 1,5 bilhão aos cofres públicos, em um esquema que utilizou certificados falsos para acessar os sistemas do INSS e da SAP/MAPA e conseguiu obter 436 mil pedidos de pagamentos, que teriam envolvido 400 mil CPFs, com a participação de servidores públicos, colônias, sindicatos e associações de pescadores em 1.340 municípios³. Não fica claro, portanto, se o novo SISRGP 4.0 irá, de fato, contribuir para o combate a fraudes.

Por fim, o governo que assumiu em 2019 abandonou a Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (Ramiro, 2021), situação que necessita ser revertida, tendo em vista o interesse nacional no desenvolvimento sustentável e o compromisso assumido pelo Brasil com esses temas junto à comunidade internacional (Brasil, 2017). Cabe ressaltar que a gestão dos recursos pesqueiros está intimamente relacionada ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 14, que trata da conservação e do uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos. Quatro das dez metas do ODS 14 dependem da efetiva implementação da gestão da pesca no país: a meta 14.4 (focada na gestão pesqueira propriamente dita), a meta 14.6 (focada na eliminação de subsídios à pesca não sustentável), a meta 14.7 (direcionada à promoção da participação da pesca sustentável e outras atividades econômicas associadas - como a aquicultura e o turismo - no PIB do país), e a meta 14.b (focada em promover o acesso dos pescadores artesanais de pequena escala aos recursos pesqueiros e mercados). É necessário recuperar a gestão da pesca e os estoques pesqueiros do Brasil

2. Propostas

² <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/aquicultura-e-pesca/cadastro-registro-e-monitoramento/cadastramento-e-recadastramento-de-pescador-profissional>

³ <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/policia-federal-deflagra-operacao-sobre-fraude-bilionaria-no-seguro-defeso/>

Problema	Objetivo	Medida	Justificativa	Instrumento Legal	Referências
A gestão pesqueira é de competência exclusiva da Secretaria e Pesca e Aquicultura do MAPA.	Restabelecer a gestão compartilhada dos recursos pesqueiros no Brasil, com a participação dos trabalhadores e pesquisadores, nos moldes estabelecidos pelo Decreto nº 6.981 de 2009 e pela Portaria Interministerial MPA/MMA nº 2 de 2009, que regulamentavam o Sistema de Gestão Compartilhada do Uso Sustentável dos Recursos Pesqueiros até 2018	Redefinir as atribuições das áreas de gestão pesqueira e meio ambiente	Historicamente a gestão pesqueira tem sido compartilhada com a área ambiental, o que deixou de ocorrer a partir da posse do governo atual, em 2019. É fundamental a participação da área ambiental do governo, considerando que os estoques pesqueiros mais importantes estão ameaçados pela atividade de pesca.	Lei que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos ministérios, decretos definidores da estrutura regimental dos ministérios, portarias e instruções normativas.	
Falta informação para a gestão pesqueira	Disponibilizar informações técnicas e científicas essenciais para o aprimoramento do planejamento, da gestão e do ordenamento, bem como para a tomada de decisão dos interessados no setor da pesca, e, conseqüentemente promover a sustentabilidade da atividade pesqueira.	Retomada e implementação de instrumentos e ferramentas de ordenamento, monitoramento e controle, disponibilizando as informações de forma transparente. Entre esses instrumentos e medidas, destacam-se: <ul style="list-style-type: none"> • Produção anual de estatística pesqueira em escala nacional; • Embarque de observadores de bordo e observadores científicos; • Consolidação e análise de mapas de bordo, com disponibilização dos dados em sistemas digitais e produção de relatórios, incluindo informações referentes às capturas incidentais; • Aprimoramento do Programa Nacional de Rastreamento de Embarcações Pesqueiras por Satélite (PREPS); • Promoção de estudos e pesquisas para avaliação de estoques e definição de limites de captura, assim para definição de medidas de controle de esforço de pesca; • Avaliações de impactos ambientais e adoção de medidas para reduzir os efeitos negativos da captura incidental sobre a biodiversidade aquática, entre outras medidas da abordagem ecossistêmica; • Desenvolvimento de ferramentas de controle de origem e rastreabilidade do pescado, a fim de coibir a pesca IUU (Ilegal, Não reportada e Não regulamentada); • Disponibilização de sistema informatizado seguro que contemple todos os processos de negócio para registro de pescadores, embarcações e empreendimentos de pesca. 	É necessário promover o aprimoramento da gestão pesqueira no País, trazendo resultados positivos para a conservação da biodiversidade e para a produtividade pesqueira.	Plano Plurianual. Orçamento Geral da União (alocação de recursos).	Brasil (2021); Tavares <i>et al.</i> (2022)
Existem poucos planos de gestão para pescarias e estoques pesqueiros no Brasil e não há padronização e definição dos elementos e requisitos para elaboração desses planos.	Utilização dos planos de gestão de forma padronizada para planejamento e monitoramento das pescarias e manutenção dos estoques pesqueiros em níveis sustentáveis.	Elaborar planos de gestão para os principais estoques de recursos pesqueiros explorados comercialmente no país usando a abordagem ecossistêmica para a pesca (FAO, 2013).	Os planos de gestão são um instrumento com alto potencial para promover a sustentabilidade da pesca.	Plano Plurianual. Orçamento Geral da União (alocação de recursos).	Brasil (2021); Tavares <i>et al.</i> (2022); Zamboni <i>et al.</i> (2020).
A maioria das normas de defeso existentes no Brasil é antiga e a avaliação da eficácia dessa medida ainda não foi implementada de forma estruturada e periódica.	Atualizar as normas de defeso, verificando a continuidade, revogação, alteração parcial ou substituição por medida de gestão pesqueira mais adequada.	Promover a revisão das normas de defeso existentes no Brasil e avaliar a adoção de medidas alternativas para assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos pesqueiros.	As despesas com o pagamento do seguro defeso pelo governo federal são crescentes e não está claro se essas normas estão trazendo benefícios para o uso sustentável dos recursos pesqueiros.	Orçamento Geral da União (alocação de recursos).	Dias Neto (2017); Brasil (2021)
O governo federal abandonou da Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).	Retomar o processo de internalização Agenda 2030 e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no país.	Promover a internalização Agenda 2030 e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no país.	A promoção do desenvolvimento sustentável é de interesse do país e o Brasil assumiu compromissos com esses temas junto à comunidade internacional.	Leis, decretos e outras normas legais. Orçamento Geral da União (alocação de recursos).	
Referências:					
BRASIL, Tribunal de Contas da União - TCU. Acórdão nº 1638/2021 – TCU – Plenário. Auditoria operacional realizada sobre o ordenamento. TCU, Brasília, 2021. Disponível em < https://portal.tcu.gov.br/data/files/FA/E3/4B/81/0538A710B76D67A7E18818A8/020.982-2019-4-ALC%20-%20Anop_seguro%20defeso.pdf >.					

Dias Neto, J. Análise do seguro-desemprego do pescador artesanal e de possíveis benefícios para a gestão pesqueira. Brasília: Ibama, 2017. Disponível em < http://ibama.gov.br/phocadownload/biodiversidade/biodiversidade-aquatica/publicacoes/2017/2017-Analise-do-seguro-desemprego-do-pescador-artesanal-JoseDiasNeto.pdf >.	
FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). Aplicação prática da abordagem ecossistêmica às pescas. Roma. 2013. p. 83. Disponível em < https://www.fao.org/3/a0191pt/a0191pt.pdf >.	
TAVARES, A. R. et al. Capítulo 6: Ambiente Costeiro e Marinho. In Coelho, H. A. e Corrêa, A. A. (Eds.), Relatório de qualidade do meio ambiente: RQMA Brasil 2020 (2022), pp. 366-423. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA. Disponível em: < http://www.ibama.gov.br/phocadownload/qualidadeambiental/relatorios/2022/2022-06-03_RQMA_Brasil_2020.pdf >.	
ZAMBONI, A. et al. Auditoria da pesca Brasil 2020: uma avaliação integrada da governança, da situação dos estoques e das pescarias. Oceana Brasil. Brasília, DF, 2020. Disponível em < https://brasil.oceana.org/wp-content/uploads/sites/23/auditoria_da_pesca_-_brasil_2020.zip >.	

Referências Bibliográficas

BRASIL. Secretaria de Governo da Presidência da República e Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Relatório Nacional Voluntário sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Brasília, 2017. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/15801Brazil_Portuguese.pdf>.

BRASIL, Tribunal de Contas da União - TCU. Acórdão nº 1638/2021 – TCU – Plenário. Auditoria operacional realizada sobre o ordenamento. TCU, Brasília, 2021. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/data/files/FA/E3/4B/81/0538A710B76D67A7E18818A8/020.982-2019-4-ALC%20-%20Anop_seguro%20defeso.pdf>.

DIAS NETO, J. Análise do seguro-desemprego do pescador artesanal e de possíveis benefícios para a gestão pesqueira. Brasília: Ibama, 2017. Disponível em <<http://ibama.gov.br/phocadownload/biodiversidade/biodiversidade-aquatica/publicacoes/2017/2017-Analise-do-seguro-desemprego-do-pescador-artesanal-JoseDiasNeto.pdf>>.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). Aplicação prática da abordagem ecossistêmica às pescas. Roma. 2013. p. 83. Disponível em <<https://www.fao.org/3/a0191pt/a0191pt.pdf>>.

RAMIRO, R. C. As Agendas ODS no Plano Plurianual 2016-2019. Boletim de Análise Político-Institucional 28:47-56, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10584/1/bapi_28.pdf>.

TAVARES, A. R. *et al.* Capítulo 6: Ambiente Costeiro e Marinho. In Coelho, H. A. e Corrêa, A. A. (Eds.), Relatório de qualidade do meio ambiente: RQMA Brasil 2020, pp. 366-423. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA. Brasília, DF, 2022. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/phocadownload/qualidadeambiental/relatorios/2022/2022-06-03_RQMA_Brasil_2020.pdf>.

ZAMBONI, A. *et al.* Auditoria da pesca Brasil 2020: uma avaliação integrada da governança, da situação dos estoques e das pescarias. Oceana Brasil. Brasília, DF, 2020. Disponível em <https://brasil.oceana.org/wp-content/uploads/sites/23/auditoria_da_pesca_-_brasil_2020.zip>.