

A pesca e o meio ambiente: áreas protegidas para a sustentabilidade pesqueira

Leandro Mitidieri Figueiredo

Procurador da República; Coordenador do Grupo de Trabalho de Regularização Fundiária de Unidades de Conservação da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal; ex-Procurador Federal; ex-Chefe da Procuradoria Regional do INCRA no Rio de Janeiro. Especialista em Direito Constitucional pela Universidade de Pisa e em Direito Público pela Universidade de Brasília (UnB).

Resumo: Este artigo aborda a situação dos recursos pesqueiros no mundo e no Brasil e o ordenamento do seu uso sustentável, em especial por meio de unidades de conservação, reservas marinhas e áreas de exclusão de pesca, que buscam a sustentabilidade pesqueira. Ressalta o papel fundamental das comunidades tradicionais tanto na elaboração do plano de manejo da unidade de conservação quanto no exercício da fiscalização participativa. Verifica que no Brasil ainda impera a visão do meio ambiente como entrave ao progresso e não a do desenvolvimento sustentável como a própria garantia de uma prosperidade econômica continuada, destruindo-se o meio ambiente em prol de um crescimento concentrador e de um progresso imediato e para poucos.

Palavras-chave: Recursos pesqueiros. Ordenamento dos recursos pesqueiros. Unidades de conservação. Reservas marinhas. Áreas de exclusão de pesca. Sustentabilidade pesqueira. Progresso para poucos.

Abstract: This article discusses the status of fishery resources in the world and in Brazil and the planning of its sustainable use, particularly through conservation areas, marine reserves and areas of exclusion of fishing, seeking the fishing sustainability.

Highlights the fundamental role of traditional communities both in the preparation of the management plan of the conservation units, and in the exercise of participatory monitoring. Notes that in Brazil still rules the vision of the environment as an obstacle to progress rather than sustainable development as the very assurance of a continued economic prosperity. The environment is destroyed in favor of a concentrator growth and a progress that is immediate and for a few.

Keywords: Fishery resources. Fishery resources planning. Conservation units. Marine reserves. Areas of exclusion of fishing. Fishery sustainability. Progress for the few.

Sumário: 1 Situação dos recursos pesqueiros no mundo e no Brasil. 2 A pesca e o meio ambiente no direito brasileiro. 2.1 Atribuições para o ordenamento do uso sustentável dos recursos pesqueiros. 2.2 Atribuições para licenças/permissoes/concessões para pesca. 2.3 Atribuições para a fiscalização ambiental da pesca. 3 Pesca em unidades de conservação. 3.1 Implementação de unidades de conservação em áreas com pesca. 3.2 Plano de manejo e acordos de pesca. 3.3 Fiscalização da pesca nas unidades de conservação. 3.4 Comunidades tradicionais e a pesca artesanal. 4 Conclusão.

1 Situação dos recursos pesqueiros no mundo e no Brasil

Os recursos pesqueiros estão ameaçados e a pesca mundial enfrenta uma crise. Isto se evidencia pela redução da produção a partir de meados dos anos 1980, estagnação em torno de 85 milhões de toneladas e pela situação em que se encontra a exploração dos principais recursos pesqueiros: 80% estão em exploração máxima, sobreexplorados, esgotados ou em recuperação de colapso (FAO, 2009, p. 196).

Não há a devida proteção dos recursos pesqueiros. Das mais de cinco mil áreas protegidas do mundo, apenas mil e trezentas incluem componentes marinhos e costeiros, correspondendo a

menos de 1% dos oceanos. Tal desequilíbrio acontece devido a diversos fatores como poluição, dificuldade de acesso ao ambiente marinho, noção de que o ambiente marinho é livre para exploração e a ideia de que seus recursos são infinitos.

O mesmo se dá em relação aos rios, principalmente em razão da ampliação das áreas de ocupação agropecuária e urbana, com a construção de açudes, redução e degradação dos *habitats* disponíveis para os peixes de água doce, erradicação de espécies nativas e introdução de espécies exóticas.

O quadro no Brasil é o mesmo – os estoques dos principais recursos estão sobreexplotados. Os dados mais recentes mostram que, apesar de a pesca marinha contribuir com 63% da produção total de pescado brasileiro, 80% de seus recursos encontram-se sobreexplotados (BRASIL, 2004).

Todavia, as recomendações de redução ou controle são obstruídas por pressões econômicas, o manejo de pescarias continua sendo um desafio e as áreas protegidas não são em número suficiente e muitas permanecem não implementadas.

2 A pesca e o meio ambiente no Direito brasileiro

2.1 Atribuições para o ordenamento do uso sustentável dos recursos pesqueiros

A competência é concorrente da União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre meio ambiente e pesca (art. 24, VI a VIII, da Constituição da República).

Compete aos Estados e ao Distrito Federal o ordenamento da pesca nas águas continentais de suas respectivas jurisdições, observada a legislação aplicável, podendo o exercício da atividade ser restrito a uma determinada bacia hidrográfica (art. 3º, § 2º, da Lei

n. 11.959/2009 – Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Atividade Pesqueira).

No âmbito federal, na fase de pouca preocupação ecológica, a questão da pesca ficava a cargo da Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE). O declínio ou fracasso desse modelo, implantado com o apoio da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (ONUAA do francês Organisation des Nations Unies pour l'agriculture et l'alimentation ou FAO do inglês Food and Agriculture Organization), 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 no colapso de recursos importantes.

O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), ao ser criado, recebeu a atribuição de tratar da questão ambiental dos recursos pesqueiros, herdando uma crise sem precedentes. Durante sua atuação com certa exclusividade conseguiu uma significativa recuperação dos estoques e, por conseguinte, da produção desses recursos.

Posteriormente, instalou-se um conflito de atribuições com outros órgãos do Poder Público Federal. A distribuição equivocada das atribuições entre o IBAMA e esses órgãos gerou verdadeira *anarquia oficial*, que levou o Ministério Público Federal a tomar medidas para que o MMA/IBAMA promovesse o licenciamento ambiental da atividade pesqueira em todo o País.

A Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República (SEAP/PR), criada em 2003, depois transformada em ministério, em atendimento a uma espécie de obsessão dos dirigentes da Secretaria e da grande maioria do setor pesqueiro nacional, especializou-se em atender as reivindicações desse setor.

Primeiramente, as atribuições quanto aos recursos sobreexplorados e ameaçados de sobreexploração ficavam com a área ambiental e os subexplorados e inexplorados, com a SEAP/PR. Posteriormente, foi estabelecida “a competência conjunta dos Ministérios da Pesca e Aquicultura e do Meio Ambiente para, sob a coordenação do primeiro, com base nos melhores dados científicos e existentes, fixar as normas, critérios, padrões e medidas de ordenamento do uso sustentável dos recursos pesqueiros”. Esses Ministérios realizam também em conjunto o zoneamento ecológico-econômico no tocante à pesca (art. 27, XXIV, §§ 4º e 6º, da Lei n. 10.683/2003, com as alterações da Lei n. 11.958/2009 e art. 1º do Decreto n. 6.981/2009).

Esta *competência conjunta* possibilita que a gestão do uso dos recursos pesqueiros no Brasil seja extremamente conturbada, sendo vulnerado o aspecto ambiental.

2.2 Atribuições para licenças, permissões e concessões para pesca

O Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA) é órgão federal com atribuição para a concessão de licenças, permissões e autorizações para o exercício da aquicultura e da pesca no território nacional, compreendendo este as águas continentais e interiores e o mar territorial da plataforma continental, da zona econômica exclusiva, áreas adjacentes e águas internacionais, excluídas as unidades de conservação federais e sem prejuízo das licenças ambientais previstas na legislação vigente.

Como já dito, compete aos Estados e ao Distrito Federal o ordenamento da pesca nas águas continentais de suas respectivas jurisdições, observada a legislação aplicável, podendo o exercício da atividade ser restrita a uma determinada bacia hidrográfica (art. 3º, § 2º, da Lei n. 11.959/2009 – Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Atividade Pesqueira).

É de se ressaltar que o Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP) refere-se a todos aqueles que, de forma licenciada, autorizada ou permissionada, exercem atividades relacionadas com a aquicultura ou com a pesca no Brasil, sendo obrigatório para toda pessoa, física ou jurídica, que exerça atividade pesqueira. Além disso, a embarcação de pesca nacional ou estrangeira que se dedique à pesca comercial deve ser inscrita no órgão competente e por ele autorizada (arts. 24 e 26 da Lei n. 11.959/2009).

Os projetos de aquicultura – cultivo de organismos cujo ciclo de vida em condições naturais se dá total ou parcialmente em meio aquático –, quando em águas da União, são encaminhados ao MPA. Se a dominialidade for estadual, o requerente deve apresentar o projeto aos órgãos estaduais ou municipais de meio ambiente.

São águas da União: as do mar territorial brasileiro, incluindo baías, enseadas e estuários que banham mais de um estado da federação; as que fazem fronteira entre outros países; e as acumuladas em represas construídas com aporte de recursos da União. Exemplos: Rio Paraná (Brasil, Paraguai e Argentina), Rio Paraíba do Sul (São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro), Rio São Francisco (Minas Gerais, Bahia, Pernambuco, Alagoas e Sergipe), Lagoa Mirim (Brasil e Uruguai), reservatórios da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF), do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), do extinto Departamento Nacional de Obras e Saneamento (DNOS), da Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF) etc.

2.3 Atribuições para a fiscalização ambiental da pesca

O MPA também tem, no âmbito de suas atribuições e competências, o dever de fiscalizar as atividades de aquicultura e pesca. Ocorre que isso se dá sem prejuízo do exercício do poder de polícia ambiental do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (art. 27, inc. XXIV, § 12, da Lei n. 10.683/2003, com as alterações da Lei n. 11.958/2009).

Assim, o MPA não é um órgão integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), não exercendo propriamente a fiscalização ambiental. Possui poder de polícia sobre a pesca, mas não o poder de polícia ambiental, não podendo aplicar multa, por exemplo. Pode até lavrar auto constatando uma infração ambiental, mas deve encaminhá-lo a integrante do SISNAMA.

Tal questão não deixou de ser considerada em auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União no MPA, em 2011, com o objetivo de verificar a regularidade dos processos de aquisição de 28 lanchas patrulhas pelo Ministério (TCU 017.740/2011-8).

Todavia, o MPA tem uma série de atribuições de regulação e controle sobre a pesca que refletem na questão ambiental, tais como organização e manutenção do Registro Geral da Pesca e concessão de licenças, permissões e autorizações para o exercício da aquicultura e da pesca no território nacional, compreendendo as águas continentais e interiores e o mar territorial da plataforma continental, da zona econômica exclusiva, áreas adjacentes e águas internacionais.

Ainda, deve fornecer ao MMA os dados do Registro Geral da Pesca relativos às licenças, permissões e autorizações concedidas para pesca e aquicultura, para fins de registro automático dos beneficiários no Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras e Utilizadoras de Recursos Ambientais.

3 Pesca em unidades de conservação

Nos espaços territoriais especialmente protegidos, o interesse ambiental é patente. Nesse diapasão, a pesca ou aquicultura em unidades de conservação (UC) submete-se a outra disciplina.

O MPA, como já dito, tem atribuição para concessão de licenças, permissões e autorizações para o exercício da aquicultura e da pesca no território nacional. Contudo, essa atribuição não vale para

águas em unidades de conservação federais (art. 27, XXIV, *h*, da Lei n. 10.683/2003, com as alterações da Lei n. 11.958/2009).

Daí se extrai que as unidades de conservação representam o grande instrumento para a proteção do meio ambiente das águas na medida em que nesses espaços territoriais não há conflito de atribuições, estando os órgãos e entidades ambientais com atribuição exclusiva para o ordenamento pesqueiro, com mais possibilidades de atender aos interesses do meio ambiente do que das pressões socioeconômicas.

O estabelecimento de um sistema representativo e efetivo de áreas protegidas faz parte da estratégia global de conservação de biodiversidade dos mares, rios, lagos etc., constando como meta da Convenção de Diversidade Biológica (promulgada pelo Decreto n. 2.519/1998).

O Plano Nacional de Áreas Protegidas (PNAP) propugna o estabelecimento de um sistema abrangente de áreas protegidas ecologicamente representativo, efetivamente manejado, integrado a áreas terrestres e marinhas, com as áreas costeiras e marinhas formando uma rede de áreas altamente protegidas, apoiadas por um sistema de práticas de manejo sustentável dos recursos naturais, integrado com a gestão das bacias hidrográficas (Decreto n. 5.758/2006).

Os princípios e diretrizes do Plano Nacional de Áreas Protegidas traduzem a crescente busca pela compatibilização da preservação/conservação da biodiversidade com as demandas socioeconômicas, demonstrando que para alcançar o almejado desenvolvimento sustentável é necessário estabelecer mecanismos de conservação.

Assim é que se dissemina o conceito de que as áreas protegidas são essenciais para conservar a biodiversidade dos mares, rios e lagos e também para manter a produtividade, especialmente dos estoques

pesqueiros. O estabelecimento de áreas protegidas marinhas ajuda na recuperação de estoques colapsados ou considerados ameaçados, servindo como berçário e fonte de exportação de indivíduos maduros para as áreas adjacentes (PRATES, 2007, p. 18-20).

No tocante às unidades de conservação, computada a extensão do mar territorial e da zona econômica exclusiva, nota-se que menos de 0,4% dessa área estão sob a forma de alguma categoria de unidade de conservação. Mesmo contando com uma baixa representatividade, estudos de caso apontam o uso de medidas de gestão pesqueira dentro de unidades de conservação de uso sustentável como instrumento de grandes possibilidades.

Ao lado das unidades de conservação de proteção integral, as áreas de exclusão de pesca visam à gestão de espaços marinhos em que os estoques pesqueiros estejam sob risco, cumprindo, assim, uma função equivalente às reservas marinhas, internacionalmente recomendadas. Com elas se dá o fechamento temporário ou permanente de áreas, de forma a viabilizar a recuperação e/ou o manejo de estoques pesqueiros de espécies sobreexplotadas, visando a atingir a sustentabilidade pesqueira.

Essas áreas já foram reconhecidas pelo Decreto n. 5.092/2004 e Portaria MMA n. 09/2007 e são delimitadas por meio de portaria do órgão gestor do meio ambiente integrante do SISNAMA, quando dentro de unidades de conservação de uso sustentável, ou devem ser estabelecidas conjuntamente pelo MMA e pelo Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), dentro da competência conjunta de ordenamento pesqueiro. Sua aplicação como instrumento de ordenamento da atividade pesqueira está, inclusive, prevista no PNAP, segundo o qual essas zonas têm *status* de área protegida.

Com isso se vislumbra a estratégia de incremento dos mosaicos de unidades de conservação, com a composição de unidades de conservação de proteção integral com as de uso sustentável e suas respectivas áreas de exclusão de pesca.

3.1 Implementação de unidades de conservação em áreas com pesca

A implementação efetiva de unidades de conservação continua sendo o grande desafio. A existência de atividade pesqueira na área da unidade de conservação a ser implementada representa uma questão que deverá ser devidamente administrada.

Como estratégia inicial, não há dúvida de que se deve buscar uma mudança de paradigma, com a disseminação do conceito da unidade de conservação como instrumento de gestão dos recursos pesqueiros, conforme demonstrado por meio de estudos de caso. É imprescindível, desde o início, a participação dos pescadores e demais atores que dependem dessas áreas, sendo muito importante que a informação, a comunicação e, principalmente, a organização desses segmentos sejam eficientes (PRATES, 2007, p. 25).

3.2 Plano de manejo e acordos de pesca

Nas unidades de conservação, os órgãos e entidades ambientais promovem o ordenamento pesqueiro por meio do plano de manejo, documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais da criação da unidade, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais. Isso porque todas as unidades de conservação devem dispor de um plano de manejo, que deve abranger a área da unidade, sua zona de amortecimento e os corredores ecológicos, incluindo medidas com o fim de promover sua integração à vida econômica social das comunidades vizinhas (art. 27, § 1º, da Lei n. 9.985/2000).

A elaboração de planos de manejo é um processo lógico de diagnóstico e planejamento, em um ciclo contínuo de consulta e tomada de decisão com base no entendimento das questões ambientais, socioeconômicas, históricas e culturais que caracterizam uma UC e a região onde esta se insere.

Assim, a elaboração de um plano de manejo deve ser um processo dialógico, coletivo e participativo. A construção coletiva será determinante para a feitura de um plano de manejo tecnicamente de acordo com os objetivos da unidade. Da mesma forma, a participação na sua feitura contribui para o sucesso do seu cumprimento, aliviando a carga do poder de polícia ambiental.

É nesse contexto que se inserem os acordos de pesca. Tais acordos são há muito tempo utilizados internacionalmente, como no caso da União Europeia, e vêm sendo largamente empregados na Amazônia brasileira desde os anos 1970.

Afora a discussão quanto à validade legal desse tipo de instrumento, já tendo o IBAMA considerado tais acordos de pesca *legalizáveis*, reconhecendo os acordos de pesca como instrumentos de ordenamento pesqueiro e estabelecendo critérios para a regulamentação dos mesmos, eles, na verdade, podem representar o ponto de partida na elaboração do plano de manejo de unidades de conservação.

Os acordos de pesca são um conjunto de medidas específicas decorrentes de tratados consensuais entre os diversos usuários e o órgão gestor dos recursos pesqueiros em uma determinada área, definida geograficamente (art. 1º, parágrafo único, da Instrução Normativa n. 29/2002 do IBAMA). Na medida em que a regulamentação dos acordos de pesca se dá por meio da edição de ato normativo com adoção de regras ou medidas acordadas (art. 2º, parágrafo único, da Instrução Normativa n. 29/2002), no caso de unidades de conservação tal regulamentação se dará por meio da elaboração do plano de manejo.

Com a adoção da prática dos acordos de pesca, a fundamentar a elaboração do plano de manejo, promove-se a implementação de processos de administração participativa e redução de conflitos sociais relativos à pesca.

3.3 Fiscalização da pesca nas unidades de conservação

É certo que a adoção da lógica participativa na elaboração do plano de manejo não tem o condão de dispensar o contínuo exercício do poder de polícia ambiental por meio da fiscalização da atividade de pesca em unidade de conservação.

A falta de fiscalização ou fiscalização ineficiente sobre atividades danosas talvez seja o problema mais óbvio da questão ambiental, sendo, em verdade, um problema característico do Estado brasileiro como um todo, a gerar a tão falada impunidade generalizada no País.

A falta de fiscalização ou fiscalização ineficiente tem sempre como causa a escassez de pessoal. Ao lado da busca permanente da devida estruturação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) em termos de recursos humanos, a diretriz básica da gestão participativa permite se pensar também na fiscalização participativa.

Essa fiscalização participativa pode ser exercida pelo o agente ambiental voluntário, que também atua como educador ambiental junto à comunidade (Instruções Normativas n. 19/2001 e 66/2005, ambas do IBAMA). É certo que as organizações comunitárias e os agentes ambientais voluntários têm poderes limitados, mas podem realizar perfeitamente a constatação de infrações (D'ALMEIDA, 2006).

Em tema de fiscalização, há que se mencionar outra iniciativa bem sucedida que é a Fiscalização Preventiva Integrada (FPI), medida criada pelo Ministério Público do Estado da Bahia, com apoio do Ministério Público Federal. Trata-se de programa continuado que, periodicamente, realiza uma operação de fiscalização na Bacia do Rio São Francisco. Seu caráter é preventivo, mas também repressivo em relação aos danos encontrados, e envolve igualmente a conscientização dos diversos atores sociais em relação à importância da conservação do meio ambiente. A fiscalização

trabalha com um calendário e acaba por conseguir movimentar os representantes de todos os órgãos federais e estaduais.

3.4 Comunidades tradicionais e a pesca artesanal

Há que se ter em mente o tratamento sempre diferenciado das comunidades tradicionais, também no tocante à atividade da pesca. Especificamente em relação ao ordenamento pesqueiro, devem ser consideradas as peculiaridades e as necessidades dos pescadores artesanais, de subsistência e da aquicultura familiar, visando a garantir sua permanência e sua continuidade (art. 3º, § 1º, da Lei n. 11.959/2009).

Exemplos de populações tradicionais na pesca são os caiçaras, que vivem na zona litorânea do País, com maior representatividade nas regiões Sul e Sudeste; os ribeirinhos, que residem nas proximidades dos rios e cultivam pequenos roçados para consumo próprio e também podem praticar atividades extrativistas; as marisqueiras, grupos de mulheres que realizam de forma artesanal a coleta de mariscos (moluscos e crustáceos) presentes nos manguezais e bancos de areia; e os pantaneiros, habitantes tradicionais da região do Pantanal, além dos índios, quilombolas e outros povos e comunidades (Decreto n. 6.040/2007 - Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais).

Em função de sua relação cultural com o meio ambiente e conhecimento tradicional, deve-se dar a essas comunidades papel fundamental tanto na elaboração do plano de manejo da unidade de conservação quanto no exercício da fiscalização participativa.

4 Conclusão

A questão da pesca e do meio ambiente insere-se no contexto geral de como o Brasil vem enfrentando a degradação do meio ambiente.

Em 5 de maio, comemora-se o Dia Mundial do Meio Ambiente. O Brasil se apresenta em 2014 como um país com 1.783 unidades de conservação federais, estaduais e municipais, perfazendo uma área total de 148.651.100 hectares.

Isso corresponde a 17,46% do território nacional, que é de 851.476.700 hectares, o que coloca o Brasil na condição de ter cumprido a Meta 11 das denominadas *metas de Aichi*, acertadas no âmbito da Convenção sobre Diversidade Biológica, promulgada pelo Decreto n. 2.519, de 16 de março de 1998, que consiste na proteção, até 2020, de pelo menos 17% de áreas terrestres e de águas continentais e 10% de áreas marinhas e costeiras.

Apesar da grande quantidade de unidades de conservação criadas no período de 2003 a 2009 – em que o Brasil foi responsável por 70% das áreas terrestres protegidas criadas em todo o mundo –, não basta a mera criação da unidade de conservação. Para que cumpra seu papel, a unidade de conservação deve ser efetivamente implantada, o que implica, no mínimo, existência de plano de manejo, conselho gestor e consolidação territorial.

O plano de manejo estabelece as normas para o uso da área e o manejo dos recursos naturais. O conselho gestor, por sua vez, representa a participação de todos os envolvidos na gestão do espaço. Por fim, a consolidação territorial envolve a sinalização do espaço e a regularização fundiária, que resolve as questões sobre ocupação (domínio e posse), desapropriando, quando necessário, tudo para fazer a unidade de conservação acontecer em termos territoriais.

Das 313 unidades de conservação federais, 173 não têm plano de manejo, 50 não têm conselho formado e 297 não concluíram a consolidação territorial. Assim, mais da metade das unidades de conservação federais não tem plano de manejo e quase nenhuma tem o território consolidado.

O quadro de servidores do Instituto Chico Mendes conta com cerca de 1.755 servidores, para as 313 unidades de conservação, os 15 centros de pesquisa especializados e a administração central da autarquia em Brasília. Um dos efeitos disso é que o exercício da fiscalização sobre as unidades de conservação torna-se fictício por falta de pessoal. O caso da Resex de Ipaú-Anilzinho, em Tucuruí no Pará, é emblemático nessa questão. São 55834,24 hectares sob a responsabilidade de praticamente uma única servidora do ICMBio, havendo planos do IBAMA de fechar sua unidade naquela região, que acabava por apoiar a fiscalização.

Esse quadro é só mais um sintoma do modelo brasileiro de um Estado deficitário, com poucos servidores por habitante, ao contrário do que se vê em países com serviços públicos decentes e IDH alto: em 2000, o Brasil tinha 5,52 agentes públicos por 1000 habitantes, enquanto Irlanda tinha 54,86, França, 38,47, Canadá, 10,97 e México, 8,46¹).

Resta evidente a vulnerabilidade da proteção ambiental exercida pelo sistema de unidades de conservação brasileiro, justamente em um momento em que esse sistema ganha importância ímpar. Isso porque no âmbito terrestre, 54% das matas nativas estão em propriedades particulares. A relação dos proprietários com o meio ambiente dentro de suas propriedades era regulada pelo antigo Código Florestal (Lei n. 4.771/1965), especialmente pelos institutos da Reserva Legal, uma área mínima dentro do imóvel rural a ser mantida insuscetível de degradação – e da Área de Preservação Permanente – áreas com especial função ambiental, como vegetações nas margens de rios, nos topos das encostas, fixadoras de dunas etc. Com o novo Código Florestal (Lei n. 12.651/2012), tais institutos foram significativamente flexibilizados, perdendo em muito sua eficiência protetiva.

1 Disponível em: <http://www.contasabertas.org/website/noticias/arquivos/195_Servidores%20p%C3%BAblicos%20por%20habitante%20em%20pa%C3%ADses%20selecionados.pdf>. Acesso em: 7 maio 2014.

No âmbito aquático, especialmente no tocante à pesca e ao meio ambiente – objeto do presente artigo –, com a criação do Ministério da Pesca e Aquicultura e com o intuito confesso de fomentar a atividade pesqueira, instalou-se uma *competência conjunta* para a gestão do uso dos recursos pesqueiros no Brasil, extremamente conturbada, vulnerando o aspecto ambiental, como já demonstrado.

Daí a importância do sistema de unidades de conservação que, ao contrário dos institutos da reserva legal e da área de preservação permanente, não teve seu potencial protetivo vulnerado, assim como nesses espaços territoriais não há conflito de atribuições, tendo os órgãos e entidades ambientais, por exemplo, atribuição exclusiva para o ordenamento pesqueiro, com mais possibilidades de atender aos interesses do meio ambiente do que das pressões socioeconômicas.

A justificativa para o estado de vulnerabilidade da proteção ambiental exercida pelo sistema de unidades de conservação não pode ser a falta de recursos. Além de recursos orçamentários próprios, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação conta com as chamadas compensações ambientais, que são o montante de recursos a ser destinado pelo empreendimento de significativo impacto ambiental à implantação e manutenção de unidade de conservação. De acordo com as informações dos últimos cinco anos, de 2009 até 2013, o valor total depositado na conta das compensações foi R\$ 217.599.952,36, o valor executado, R\$ 56.405.643,27 e o saldo financeiro de 2013 para 2014, R\$ 161.194.309,09, ou seja, 74,07% não foram executados.

Registre-se que estudo do Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (FUNBIO) calculou que, para a “decência institucional”, ou seja, o mínimo necessário para que essas áreas fossem consideradas aptas a operarem como unidades de conservação, seriam necessários R\$ 452 milhões até 2014, sendo cerca de R\$ 2 milhões por unidade de conservação já criada (MOAUNIS, 2009, p. 7 e 20). Vê-se que, diante dos recursos já existentes, a situação poderia estar melhor, pelo menos em relação às trinta unidades consideradas prioritárias (quanto a

essas há recursos específicos que totalizaram R\$ 98 milhões, dos quais só foram executados R\$ 28 milhões, de 2009 a 2014).

O quadro se torna alarmante quando se tem em conta que o Brasil concentra a metade dos registros de homicídios contra ecologistas em todo o mundo, sendo o País mais perigoso para quem defende o direito à terra e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Segundo a organização não governamental britânica Global Witness, de 2002 a 2013, foram registradas 448 mortes criminosas no País, de um total de 908 mortes em 35 países, principalmente na América Latina e Ásia-Pacífico².

Há, com efeito, uma total incompreensão do que representam as áreas protegidas para o futuro da nossa civilização. Não se percebe a importância de unidades de conservação, reservas marinhas e áreas de exclusão de pesca, que visam à gestão de espaços marinhos em que os estoques pesqueiros estejam sob risco, de forma a viabilizar a recuperação e/ou o manejo de estoques pesqueiros de espécies sobreexploradas, visando a atingir a sustentabilidade pesqueira, ou seja, a própria possibilidade da existência de pesca no futuro.

No Brasil ainda impera a visão do meio ambiente como entrave ao progresso e não a do desenvolvimento sustentável como a própria garantia de uma prosperidade econômica continuada. É um modelo que destrói o meio ambiente em prol de um crescimento concentrador e de um progresso imediato e para poucos.

Referências

BARRETTO FILHO, Henyo Trindade. Notas para uma história social das áreas de proteção integral no Brasil. In: RICARDO, Fany. *Terras*

2 Disponível em: <<http://www.globalwitness.org/sites/default/files/library/Deadly%20Environment.pdf>>. Acesso em: 7 maio 2014.

indígenas & unidades de conservação da natureza: o desafio das sobreposições. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Programa de Avaliação do Potencial Sustentável de Recursos Vivos na Zona Econômica Exclusiva – REVIZEE.* Brasília: MMA, 2004.

D'ALMEIDA, Bruna G. *Os acordos de pesca na Amazônia: uma perspectiva diferenciada de gestão das águas.* In: XV ENCONTRO PREPARATÓRIO DO CONPEDI/UNICAP. Anais. Recife, 2006. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/recife/direito_ambiental_bruna_almeida.pdf>. Acesso em: 7 maio 2014.

DANTAS, Marcelo Buzaglo. A criação de unidades de conservação da natureza em áreas habitadas: problemática e soluções possíveis. In: BRAGA FILHO, Edson de Oliveira et al. (Coord.). *Mecanismos legais para o desenvolvimento sustentável.* Belo Horizonte: Fórum, 2010.

FAO. *El estado mundial de la pesca y la acuicultura.* Rome: 2009.

FIGUEIREDO, Leandro Mitidieri. Remanescentes de quilombos, índios, meio ambiente e segurança nacional: ponderação de interesses constitucionais. In: BRASIL. *INCRA e os desafios para a regularização dos territórios quilombolas.* Algumas experiências. Brasília: MDA-INCRA, 2006.

FURRIELA, Rachel Biderman. O movimento ambientalista no Brasil: evolução histórica e o desafio do equilíbrio socioambiental. In: RICARDO, Fany. *Terras indígenas & unidades de conservação da natureza: o desafio das sobreposições.* São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004.

GOMES, Luís Roberto. *Crimes de pesca.* Curitiba: Juruá, 2011.

MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente. A gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário*. São Paulo: RT, 2009.

MOAUNIS, Manuela Mossé. SERRÃO, Manoel. GELUDA, Leonardo. *Quanto custa uma unidade de conservação federal?: uma visão estratégica para o financiamento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC)*. Rio de Janeiro: Funbio, 2009.

PRATES, Ana Paula Leite. O plano nacional de áreas protegidas – o contexto das áreas costeiras e marinhas. In: PRATES, Ana Paula; BLANC, Danielle (Orgs.). *Áreas aquáticas protegidas como instrumento de gestão pesqueira*. Brasília: MMA, 2007. (Série Áreas Protegidas do Brasil, 4).

PRATES, A.P.L; CORDEIRO, A.Z; FERREIRA, B.P; MAIDA, M. Unidades de conservação costeiras e marinhas de uso sustentável como instrumento para a gestão pesqueira. In: PRATES, Ana Paula; BLANC, Danielle (Orgs.). *Áreas aquáticas protegidas como instrumento de gestão pesqueira*. Brasília: MMA, 2007. (Série Áreas Protegidas do Brasil, 4).

SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.