

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS  
FACULDADE DE DIREITO DE ALAGOAS - UFAL

MARIA EDUARDA NASCIMENTO SANTOS

**PESCADORES E PESCADORAS ARTESANAIS, REGULAMENTAÇÃO  
PESQUEIRA E A EFETIVIDADE DAS NORMAS DE PROTEÇÃO À ESSA  
COMUNIDADE TRADICIONAL:** estudo de caso da APA Costa dos Corais.

Maceió-AL  
2023

MARIA EDUARDA NASCIMENTO SANTOS

**PESCADORES E PESCADORAS ARTESANAIS, REGULAMENTAÇÃO PESQUEIRA E A EFETIVIDADE DAS NORMAS DE PROTEÇÃO À ESSA COMUNIDADE TRADICIONAL:** estudo de caso da APA Costa dos Corais.

Trabalho de conclusão de curso submetido ao corpo docente do Curso de Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Alagoas (FDA), unidade acadêmica da Universidade Federal de Alagoas, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Maceió-AL  
2023

**Catálogo na Fonte**  
**Universidade Federal de Alagoas**  
**Biblioteca Central**  
**Divisão de Tratamento Técnico**

Bibliotecário: Marcelino de Carvalho Freitas Neto – CRB-4 – 1767

S237p Santos, Maria Eduarda Nascimento.  
Pescadores e pescadoras artesanais, regulamentação pesqueira e a efetividade limitada das normas de proteção à essa comunidade tradicional : estudo de caso da APA Costa dos Corais / Maria Eduarda Nascimento Santos. – 2023.  
78 f. : il.

Orientadora: Alessandra Marchioni.  
Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em Direito) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Direito de Alagoas. Maceió, 2023.

Bibliografia: f. 73-78.

1. Plano de manejo - Área de Proteção Ambiental Costa dos Corais (AL). 2. Efetividade limitada. 3. Pesca artesanal. 4. Gestão pesqueira. 5. Regulamentação pesqueira. I. Título.

CDU: 347.246(813.5)

Aos pescadores e pescadoras artesanais que fazem da pesca uma atividade de luta e resistência. Sua atividade é de extrema importância não só para garantir a segurança alimentar no mundo, mas especialmente, para perpetuar e disseminar a cultura e os conhecimentos das comunidades tradicionais entre as gerações.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus pelo dom da vida e por me dar forças para lutar em prol dos meus objetivos. À minha mãe, Fábiana Maria, sobretudo e por tudo, em especial por acreditar em mim mais do que eu mesmo e ser a melhor mãe e amiga que alguém poderia ter. Ao meu pai, jangadeiro e aos meus avós, pescadores e pescadoras artesanais que me fizeram admirar essas honradas profissões e não só me inspiraram na escolha do tema deste trabalho, como me fizeram enxergar a área que pretendo atuar.

Agradeço ao meu namorado, Luan Gomes, por todo o amor, parceria, companheirismo, apoio e compreensão diária.

Às minhas madrinhas, Yvana Fachine e Maria Eduarda Mota pelo imenso carinho e apoio ao longo da minha vida, principalmente na minha jornada acadêmica.

Aos meus amigos que estiveram presentes, dentro e fora da graduação, em especial: Sandavis Souza (em memória) por ter sentido orgulho e acreditado na minha capacidade. Cledson Teles, por ter sido meu parceiro desde o primeiro dia de aula e por estar sempre disposto a me ajudar. Riquelly Carla, pela amizade acolhedora durante a graduação. Victor Gomes pela amizade, escuta e conselhos. Sâmia Malta, pela referência profissional e amizade que construímos ao longo do trabalho. Paula Muraro, pela consideração e por todo carinho e admiração (mútua), mesmo morando do outro lado do país. Maurício Lomonaco, por acreditar em mim e querer sempre o meu melhor. Camila Moura, pela amizade e parceria profissional.

À minha orientadora, Profa. Dra. Alessandra Marchioni pelos ensinamentos durante a graduação e pela incrível orientação deste trabalho, estando sempre acessível para tirar dúvidas e fazer sugestões.

Aos meus professores das instituições públicas de ensino em que estudei, os quais me forneceram uma educação de qualidade. No ensino fundamental, Prof. Antônio e Angélica Paiva. No Instituto Federal de Alagoas: Cleidson Jambo, Carlos Filgueiras, Manuela Kaspary, Anne Francialy, Lídia Fabiana e Mônica Spinelli. Na Faculdade de Direito de Alagoas: Elaine Pimentel, George Sarmento, Paulo Cordeiro, Gabriel Ivo, Raimundo Palmeira, Pedro Henrique, Hugo Leonardo e Lana Palmeira.

Por fim, gostaria de deixar registrado aqui os meus mais sinceros agradecimentos a todos aqueles que contribuíram na minha formação social, acadêmica e profissional.

(...)

Chorei

Pensando que nunca mais fosse te ver novamente

Chorei

Com medo de tubarão

Das grandes ondas, e do canto da sereia

Voltei

Mais uma vez voltei pra teus braços

Tenho corpo fechado

Minha vida é o mar. (...)

É o mar

Que sempre vai dar de comer

É o mar

Que sempre vai dar, quem vai dar.

(A. Urêa.; Gustavo A.; Luiz R.; Tine.)

## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar a efetividade das normas internacionais e nacionais e o seu reflexo no Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental Costa dos Corais (APACC) em relação à proteção dos pescadores e pescadoras artesanais. Em âmbito internacional, aborda dispositivos de código e declarações aprovadas em resolução, conselhos e conferências vinculadas à Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura - FAO. Em âmbito nacional, o estudo se concentra nos objetivos da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca instituída pela Lei nº 11.959/2009 e nas Portarias SAP/MAPA nº 265/2021 e nº 270/2021. A nível local, examina os Planos de Manejo da APACC, a qual foi escolhida por ser a maior unidade de conservação federal marinha costeira do Brasil, ocupada por mais de 40 comunidades pesqueiras que apresentam diferentes relações com o território e com os recursos naturais, essenciais para os seus modos de vida, saberes e fazeres, as quais são consideradas comunidades tradicionais, conforme Decreto nº 6.040/2007. Para a análise, foi realizado um levantamento bibliográfico relacionado ao objeto de estudo em livros, trabalhos científicos, revistas, periódicos, dissertações e legislação correlata, bem como uma pesquisa descritiva em vista de casos concretos, uma vez que foi utilizado o método descritivo, onde o cientista observa algo que acontece ou já aconteceu e realiza o registro e descrição de suas características, e o método dedutivo, que parte de uma premissa maior e estabelece relações com uma segunda proposição, para verificar se essa seria comprovada no caso concreto. Dessa forma, concluiu-se que tanto o primeiro Plano de Manejo da APACC (2013) quanto o Plano de 2021, no que diz respeito às comunidades pesqueiras e a pesca artesanal, refletem a efetividade limitada das normas internacionais e nacionais que regulamentam a atividade, tocante a ausência de normas que regulamentem os territórios tradicionais pesqueiros e que prevejam a necessidade de pesquisa e monitoramento para a gestão da pesca nacional, uma vez que são questões essenciais para a proteção dos direitos dos pescadores e pescadoras artesanais.

**Palavras chave:** Efetividade limitada. Pesca artesanal. Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental Costa dos Corais. Gestão pesqueira; Regulamentação pesqueira.

## ABSTRACT

The present work aims to analyze the effectiveness of international and national standards and their reflection in the Management Plan of the Costa dos Corais Environmental Preservation Area (APACC) in relation to the protection of fishermen and artisanal fishermen. Internationally, it addresses code devices and declarations adopted in resolution, advice and conferences linked to the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). At national level, the study focuses on the objectives of the National Sustainable Development Policy for Aquaculture and Fisheries instituted by Law n° 11.959/2009 and the SAP/MAPA Ordinances n° 265/2021 and n° 270/2021. At the local level, examine the APACC Management Plans, which was chosen as the largest federal coastal marine conservation unit in Brazil, occupied by more than 40 fishing communities with different relations with the territory and natural resources, essential to their way of life, know and do, which are considered traditional communities, according to Decree n° 6.040/2007. For the analysis, a bibliographic survey related to the object of study was conducted in books, scientific works, magazines, magazines, dissertations and legislation correlata, as well as a descriptive inquiry in view of concrete cases, once the descriptive method has been used, where the scientist observes something that happens or has already happened and performs the record and description of its characteristics, and the deductive method, which is part of a larger premise and establishes relations with a second proposition, to verify whether this would be proven in the specific case. In this way, it was concluded that both the first Management Plan of APACC (2013) as regards the 2021 plan for fishing communities and small-scale fishing, reflect the limited effectiveness of international and national standards regulating the activity, concerning the absence of standards regulating traditional fishing territories and foreseeing the need for research and monitoring for the management of national fisheries, as these are essential issues for the protection of the rights of fishermen and artisanal fishermen.

**Keywords:** Limited effectiveness. Artisanal fishing. Management Plan of the Costa dos Corais Environmental Preservation Area (APACC). Fisheries management. Fisheries regulations.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1 - Grupo de pescadores do Maranhão transformados em marinheiros.....</b>	<b>26</b>
<b>Figura 2 - Mapa com a extensão da APACC.....</b>	<b>31</b>
<b>Figura 3 - Organograma da FAO.....</b>	<b>36</b>
<b>Figura 4 - Quadro de Análise do recurso e valor fundamental “Cultura das Comunidades Pesqueiras/Pesca Artesanal” .....</b>	<b>68</b>

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1 - Relação de Colônias de Pescadores na APACC.....</b>	<b>32</b>
<b>Quadro 2 - Órgãos responsáveis pela pesca no Brasil em linha cronológica.....</b>	<b>41</b>
<b>Quadro 3 - Normas nacionais que envolvem o pescador artesanal.....</b>	<b>45</b>
<b>Quadro 4 - Dispositivos das normas internacionais relacionados a proteção do território pesqueiro.....</b>	<b>52</b>
<b>Quadro 5 - Dispositivos das normas internacionais relacionadas a necessidade de Monitoramento e Estatística pesqueira.....</b>	<b>55</b>
<b>Quadro 6 - Produções científicas por região que tratam sobre o perfil socioeconômico do pescador artesanal: nível de escolaridade.....</b>	<b>61</b>

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1 - Evolução da Produção Nacional de Pescado e Participação Relativa, segundo as categorias de pesca artesanal e industrial.....</b>	<b>20</b>
--	-----------

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APA	Área de Proteção Ambiental
APACC	Área de Proteção Ambiental Costa dos Corais
CPP	Conselho Pastoral da Pesca
DPA	Departamento de Pesca e Aquicultura
DEPAQ	Departamento de Pesca e Aquicultura
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Hídricos
ICMBIO	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MPA	Ministério da Pesca e Aquicultura
MPP	Movimento de Pescadores e Pescadoras Artesanais
ONU	Organização das Nações Unidas
SAP	Secretaria de Aquicultura e Pesca
SEAP	Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca
SUDEPE	Superintendência do Desenvolvimento da Pesca
TAUS	Termo de Autorização de Uso Sustentável
UC	Unidade de Conservação

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>14</b>
<b>2. PESCA ARTESANAL, PESCADORES E PESCADORAS ARTESANAIS NO DIREITO BRASILEIRO .....</b>	<b>17</b>
2.1. Caracterização da pesca artesanal no direito brasileiro .....	17
2.2. Pescadores e pescadoras artesanais.....	23
2.2.1. Colônias de pescadores e comunidades tradicionais .....	25
2.3. Pesca artesanal e comunidades pesqueiras na Área de Proteção Ambiental Costa dos Corais (APACC) .....	29
<b>3. REGULAMENTAÇÃO PESQUEIRA ARTESANAL.....</b>	<b>34</b>
3.1. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e normas internacionais sobre pesca de pequena escala.....	34
3.2. Secretaria de Aquicultura e Pesca - SAP/MAPA, Ministério da Pesca e Aquicultura - MPA e normas que regulamentam a pesca artesanal.....	40
3.3. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e Plano de Manejo da APACC .....	46
<b>4. ANÁLISE QUANTO A EFETIVIDADE DAS NORMAS DE PROTEÇÃO AOS PESCADORES ARTESANAIS .....</b>	<b>50</b>
4.1. Análise quanto a efetividade das normas internacionais relacionadas aos pescadores e pescadoras artesanais no território brasileiro .....	51
4.2. Análise quanto a efetividade das normas nacionais que regulamentam a pesca artesanal .....	57
4.3. Reflexos da efetividade das normas nacionais que regulamentam a pesca artesanal no Plano de Manejo da APACC .....	64
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>70</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>73</b>

## INTRODUÇÃO

A pesca é uma das atividades mais tradicionais e importantes para as comunidades costeiras do país e tem significativa participação no desenvolvimento e crescimento econômico tanto a nível nacional quanto local (FAO, 2020). De acordo com o penúltimo<sup>1</sup> Boletim Estatístico da Pesca e Aquicultura (MPA, 2010) o Brasil chegou ao 18º maior produtor de pescado do mundo, com cerca de 65% da produção proveniente da pesca marinha e estuarina e aproximadamente metade proveniente da Região Nordeste e Norte do país.

De acordo com a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura - FAO, os números disponíveis sugerem que mais de 60% da captura nacional estimada provém da pesca em pequena escala, apesar das incertezas que permeiam esses números, tendo em vista a conhecida realidade da dificuldade de cobrir e levantar dados de produção pesqueira em centenas, ou até milhares, pontos de desembarque espalhados pelo território brasileiro. (MATTOS, 2020)

Dessa maneira, mais de um milhão de trabalhadores estão envolvidos diretamente na pesca nacional, ao passo que o número de envolvidos indiretamente ultrapassa mais de 3 milhões e, desse total, 99,2% atuam na pesca artesanal e de subsistência. Além disso, ressalta-se que 655 Unidades de Pesca<sup>2</sup> foram identificadas nos estuários, lagoas e baías estudados no Brasil, dentre as quais 171 estão compreendidas dentro de Unidades de Conservação. (MATTOS, 2020)

Nessa conjuntura, destaca-se conforme as Diretrizes Técnicas da FAO, que a gestão pesqueira consiste em um processo integrado de coleta de informações, análise, planejamento, consulta, tomada de decisão, alocação de recursos e formulação e implementação, com aplicação, conforme necessário, de regulamentos ou regras que regem as atividades de pesca para garantir a produtividade continuada dos recursos e o cumprimento de outros objetivos de pesca (FAO, 1998).

Não obstante, a nível internacional, a FAO já aprovou diversos códigos, diretrizes e resoluções internacionais relacionadas à gestão da atividade pesqueira, inclusive direcionadas à pesca artesanal. A exemplo do Código de Conduta para a Pesca Responsável, adotado na Resolução 4/95 pela Conferência da FAO em 31 de outubro de 1995 e as Diretrizes Voluntárias para Garantir a Pesca de Pequena Escala Sustentável no Contexto da Segurança Alimentar e da Erradicação da Pobreza Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura

---

<sup>1</sup> O último Boletim oficial é datado de 2013, com dados de 2011 e

<sup>2</sup> Área de pesca artesanal, seguindo a Lei nº 11.959/2009.

Roma - Diretrizes PPE, aprovadas na 31ª Sessão do Comitê de Pesca, em 2014.

Em âmbito nacional, a gestão pesqueira no Brasil tem como ato normativo infraconstitucional de maior relevância quando se trata de gestão e desenvolvimento da pesca e aquicultura nacional, a Lei nº 11.959/2009, que dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, a qual prevê entre seus objetivos o ordenamento, o fomento e a fiscalização da atividade pesqueira; e o desenvolvimento socioeconômico, cultural e profissional dos que exercem a atividade pesqueira, bem como de suas comunidades (BRASIL, 2009).

Acerca do ordenamento, especificamente, a referida lei considera que esse consiste em um conjunto de normas e ações que permitem administrar a atividade pesqueira, com base no conhecimento atualizado dos seus componentes biológico-pesqueiros, ecossistêmico, econômicos e sociais. O ordenamento deve considerar as peculiaridades e as necessidades dos pescadores artesanais, de subsistência e da aquicultura familiar, visando a garantir sua permanência e sua continuidade, conforme previsão no art. 3º, §1º (BRASIL, 2009).

Os pescadores artesanais têm seu conceito previsto na Lei nº 11.959/2009, em seu art. 8º, I, a) ao definir a pesca artesanal quando praticada diretamente por pescador profissional, de forma autônoma ou em regime de economia familiar, com meios de produção próprios ou mediante contrato de parceria, desembarcado, podendo utilizar embarcações de pequeno porte. Além disso, são considerados comunidades tradicionais, os quais ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição, conforme definição prevista no art. 3º, I do Decreto nº 6.040/2007.

O referido decreto que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais tem entre seus princípios o reconhecimento e a consolidação dos direitos dos povos e comunidades tradicionais e a contribuição para a formação de uma sensibilização coletiva por parte dos órgãos públicos sobre a importância dos direitos humanos, econômicos, sociais, culturais, ambientais e do controle social para a garantia dos direitos dos povos e comunidades tradicionais.

Cumprе ressaltar, que existem comunidades tradicionais pesqueiras que possuem seu território, vide art. 3º, II, dentro de Unidades de Conservação (UC) de Uso Sustentável, a exemplo da Área de Proteção Ambiental Costa dos Corais (APACC), maior unidade de conservação federal marinha costeira do Brasil, ocupada por mais de 40 comunidades pesqueiras que apresentam diferentes relações com o território e com os recursos naturais, essenciais para os seus modos de vida, saberes e fazeres.

Entretanto, essas comunidades além de terem sua prática e profissão regulamentadas pelas normas nacionais, devem seguir as que também estão previstas no Plano de Manejo da UC que deve abranger a área da unidade de conservação, sua zona de amortecimento e os corredores ecológicos, incluindo medidas com o fim de promover sua integração à vida econômica e social das comunidades vizinhas, mediante previsão no art. 27, §1º da Lei nº 9.985/2000.

Nesse contexto, pergunta-se: qual o direito internacional pesqueiro artesanal ou de pequena escala recepcionado e aplicado no Brasil? E qual o direito nacional em vigor sobre a matéria? Como a pesca artesanal é caracterizada no direito brasileiro? Quais são os órgãos responsáveis pela gestão pesqueira internacional, nacional e dentro de UC federais? Com base no arcabouço normativo existente, em que medida há a implementação de políticas públicas para a proteção dos pescadores e pescadoras artesanais? O que ocorre em âmbito das Unidades de Conservação? Em especial na Área de Proteção Ambiental Costa dos Corais (APACC), quais as condições sociais, econômicas e culturais dos pescadores e pescadoras artesanais? O que o Plano de Manejo da APACC dispõe sobre a pesca artesanal e as comunidades pesqueiras existentes na UC?

Portanto, o presente trabalho busca responder esses questionamentos por meio dos seguintes objetivos: a) descrever a trajetória dos conceitos jurídicos de pesca artesanal e do pescador e pescadora artesanal no direito brasileiro, a caracterização e formas legais de organização social desses pescadores, bem como trazer informações acerca das comunidades pesqueiras residentes na Área de Proteção Ambiental Costa dos Corais - APACC; b) apresentar as normas que regulamentam a pesca artesanal e possuem relação com pescadores e pescadoras artesanais, bem como os órgãos responsáveis pela sua aplicação; c) verificar dispositivos de normas internacionais, nacionais e disposições do Plano de Manejo da APACC relacionadas à pesca artesanal e aos pescadores e pescadoras artesanais e d) analisar a efetividade das normas internacionais e nacionais que regulamentam a atividade pesqueira artesanal no território brasileiro e seus reflexos no Plano de Manejo da APACC, no tocante à garantia dos direitos dos pescadores e pescadoras artesanais.

Para isso, foi realizado um levantamento bibliográfico relacionado ao objeto de estudo em livros, trabalhos científicos, revistas e legislação correlata, bem como uma pesquisa descritiva em vista de casos concretos, uma vez que foi utilizado o método descritivo, onde o cientista observa algo que acontece ou já aconteceu e realiza o registro e descrição de suas características, e o método dedutivo, que parte de uma premissa maior e estabelece relações com uma segunda proposição, para verificar se essa seria comprovada no caso concreto.

## **2. PESCA ARTESANAL, PESCADORES E PESCADORAS ARTESANAIS NO DIREITO BRASILEIRO**

Neste capítulo pretende-se demonstrar a trajetória dos conceitos jurídicos de pesca artesanal e do pescador e pescadora artesanal no direito brasileiro, a caracterização e formas legais de organização social desses pescadores, bem como apresentar informações acerca das comunidades pesqueiras residentes na Área de Proteção Ambiental Costa dos Corais (APACC)

O primeiro item, tem como objetivo realizar um levantamento histórico acerca das normas nacionais que se referem a atividade pesqueira, no que tange a pesca artesanal, objetivando demonstrar como se chegou aos conceitos jurídicos atuais de pesca artesanal e pescador artesanal no direito brasileiro. O segundo item, aborda a caracterização do pescador e pescadora artesanal, além das suas formas de organização social, como as colônias, confederações e federação nacional de pesca. Por fim, o último item deste capítulo aborda a pesca artesanal e as comunidades pesqueiras presentes na APACC.

### **2.1. Caracterização da pesca artesanal no direito brasileiro**

A pesca é uma das atividades mais antigas da humanidade, a qual consiste na extração de organismos aquáticos em seu ambiente natural que podem ser utilizados para diversos fins, dentre eles: alimentação, venda e recreação. De acordo com Diegues (2004, p. 13), essa atividade vem sendo desempenhada antes mesmo dos portugueses chegarem no território que hoje é o Brasil, tendo em vista que os povos indígenas já se utilizavam da extração de espécies marinhas para a sua alimentação.

A lei nº 447/1846 foi a primeira intervenção do Estado brasileiro na atividade pesqueira, a qual atribuiu à Marinha a responsabilidade administrativa pela pesca, a exemplo da matrícula dos "indivíduos empregados na vida do mar"<sup>3</sup> e instituiu a divisão dos pescadores em "Distritos de Pesca"<sup>4</sup>. Porém, foi partir do início do século XX que o Estado iniciou ações mais concretas para regulação da pesca no país, ações essas que estimulavam a industrialização da pesca e a adoção de técnicas modernas pelos pescadores, conforme afirma Cyrino (2021, p. 117):

Já a partir de 1912, o país vivenciava a expectativa do progresso desenvolvimentista urbano-industrial e, neste cenário, a pesca chamou atenção das elites empresariais, que apostaram na modernização do setor, através da sua industrialização. As ações

---

<sup>3</sup> "Art. 64. Os individuos nacionaes empregados na vida do mar, tanto no trafico do Porto, e pequenos rios, como na navegação dos grandes rios e lagoas, na pequena e grande cabotagem, nas viagens de longo curso, e na pesca, serão matriculados na Capitania do Porto, e na fôrma deste Regulamento".

<sup>4</sup> "Art. 86. Todos os Pescadores serão divididos em districtos: cada districto será composto dos individuos empregados na pesca interior e exterior, que residirem em bairro ou lugarejo da Cidade, Villa, ou Costa".

promovidas pela instituição militar estavam alinhadas a essa perspectiva e visavam ao controle e expansão da atividade pesqueira.

Entre os anos de 1919 e 1924, após a primeira guerra mundial, o cruzador José Bonifácio, sob o comando do oficial da Marinha de Guerra, comandante Frederico Villar, iniciou uma viagem pela costa do Brasil em uma campanha com objetivos claros de realizar estudos científicos no litoral e nas águas brasileiras, fornecer saneamento do litoral, organizar os pescadores em colônias, convertê-los em reserva militar da Armada Nacional e promover a industrialização e nacionalização da pesca (FILHO, 2018).

Nesse ínterim, foi publicado o Decreto 16.184 em 1923, que aprovava e mandava executar o Regulamento da Pesca, composto por 187 artigos. Foi a primeira legislação que se tem notícia que trouxe o significado do termo “pesca”, entendendo a atividade como uma “indústria extractiva, animal ou vegetal, de qualquer producto das águas salgadas, salobras ou doces” e a classificou como marítima - abrangendo a pesca em alto mar, costeira e interior - e fluvial, realizada nos rios (BRASIL, 1923).

Entretanto, apenas em 1938, por meio do Decreto-Lei nº 794, o Brasil teve seu primeiro Código de Pesca, que não possuía um conceito do que seria a pesca, mas trazia as suas diferenças com base nas águas em que era exercida conforme classificação do Regulamento da Pesca, sem menção a pesca fluvial. Não havia definição acerca do pescador profissional, mas entre seus artigos, dispunha sobre as Colônias, Federações, Confederação Geral dos Pescadores e o Conselho de Pesca (BRASIL, 1938), as quais serão abordadas no item 2.2.

O código não dispunha sobre pesca artesanal, mas cabe ressaltar, que no mesmo ano em que entrou em vigor, foi promulgado o Decreto-lei nº 291 que instituiu uma taxa, denominada "Expansão da Pesca", destinada a desenvolver a pesca e indústrias derivadas e criou a caixa de crédito para pescadores e armadores da pesca (BRASIL, 1938), restando clara a intenção do Estado de industrializar e modernizar a atividade pesqueira.

Em 1967, o Decreto-Lei nº 221 revogou o Decreto-Lei nº 794/38, dispondo sobre a proteção e estímulos à pesca, tornando-se o novo Código de Pesca do país. Determinou a reorganização e a regulamentação das atividades das Colônias de Pescadores, Federações e Confederação Geral dos Pescadores do Brasil e diferente do anterior, trouxe definições importantes para o setor, conceituou a pesca como sendo todo ato tendente a capturar ou extrair elementos animais ou vegetais que tenham na água seu normal ou mais frequente meio de vida, e definiu a atividade pesqueira pelos agentes que a realizavam, sendo eles: pescador profissional, amador e o cientista.

Quanto ao pescador profissional, este era entendido como aquele que, matriculado na repartição competente segundo as leis e regulamentos em vigor, faz da pesca sua profissão ou meio principal de vida. Não havia nenhuma categorização, pois não teria sido o principal objetivo do Código, haja vista que fora publicado no período do Regime Militar, em que se tinha como ideologia o estímulo ao desenvolvimento nacional. Conforme OLIVEIRA e SILVA (2012, p. 334) “essa afirmação é perceptível pelo próprio teor dos demais artigos do Código, cuja preocupação era a definição da atividade pesqueira para a concessão de benefícios às empresas pesqueiras, tal como isenção de impostos”.

Vale ressaltar ainda que tal concessão de benefícios, inclusive, possibilitou a consolidação da indústria pesqueira nacional a partir de 1967, que conforme a Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE)<sup>5</sup>, foi feita sem critérios e possibilitou o crescimento desordenado do parque industrial. Enquanto que a produção da pesca artesanal crescia, ficando constatado que participava com índices superiores a 50% do total de pescado produzido no Brasil entre os anos de 1970 e 1977, conforme Tabela a seguir:

---

<sup>5</sup> I Plano Nacional do Desenvolvimento Nacional - Nova República.

**Tabela 1 - Evolução da Produção Nacional de Pescado e Participação Relativa, segundo as categorias de pesca artesanal e industrial**

ANOS	ARTESANAL		INDUSTRIAL		T O T A L
	TONELADAS	%	TONELADAS	%	
1970	270.822	57,2	255.470	42,8	526.292
71	346.197	58,5	245.344	41,5	591.543
72	360.937	59,7	243.736	40,3	604.673
73	423.699	60,6	275.103	39,4	698.802
74	437.622	59,8	293.686	40,2	731.308
75	476.546	62,7	283.196	37,3	759.792
76	399.253	60,6	259.594	39,4	658.847
77	379.439	50,4	373.168	49,6	352.607
78	392.265	48,6	414.063	51,4	806.328
79	345.954	40,3	512.224	59,7	858.183
80	404.281	49,1	418.396	50,9	822.677
81	427.620	51,3	405.543	48,7	833.163
82	445.532	53,4	388.401	46,6	833.933
83	451.571	51,3	429.126	48,7	880.696

Fonte: Estatística da Pesca - SUDEPE/IBGE

No entanto, o Código de Pesca só mencionava a figura do pescador artesanal uma vez, em seu art. 35, §2º, o qual estabelecia que este ficava dispensado da proibição de pescar nos lugares e épocas interditados pelo órgão competente, caso utilizasse linha de mão ou vara, linha e anzol para o exercício da pesca. Assim, pode-se deduzir que o legislador já tinha algum conhecimento acerca do profissional, mas a normativa não previa de forma clara quem era esse pescador e quais as características da pesca que ele realizava.

Diante da indefinição legal que acometia a pesca artesanal, alguns autores buscaram conceituá-la, a exemplo de Diegues, em 1988, num artigo sobre os cenários e estratégias para a sobrevivência desse tipo de pesca. Na obra, o autor considerou esse tipo de pesca como aquela que os pescadores autônomos sozinhos ou em parceria participam diretamente da captura, usando instrumentos relativamente simples (DIEGUES, 1988).

Apesar de não trazer em seu bojo o termo “pesca artesanal”, a nossa atual Constituição Federal de 1988 menciona o pescador artesanal em dois de seus dispositivos, quais sejam: o art. 195, o qual prevê que o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão para a seguridade social e o art. 202 - que posteriormente foi revogado - o qual estabelecia que

o pescador artesanal tinha 5 anos reduzido no cálculo para a aposentadoria. A partir dessas previsões, apareceu o conceito de pescador artesanal pela primeira vez nas leis nº 8.212/1991<sup>6</sup> e 8.213/1991<sup>7</sup>, que o definem como a pessoa que faz da pesca profissão habitual ou principal meio de vida (art. 12, VII, b).

Vale ressaltar ainda que a Carta Magna estabelece que a pesca é objeto de competência legislativa concorrente, conforme art. 24, VI, e de competência administrativa comum, vide art. 23, VI e VII, se enquadrando na proteção do meio ambiente e na preservação da fauna. Inclusive, a competência normativa concorrente para pesca foi devidamente acolhida na Lei nº 11.959/2009, que dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca - conhecida como Lei Geral da Pesca -, a qual em seu art. 3º, §2º, atribui de forma suplementar, aos Estados e ao Distrito Federal o ordenamento da pesca nas águas continentais de suas respectivas jurisdições, podendo o exercício da atividade ser restrita a uma determinada bacia hidrográfica.

A Lei Geral da Pesca, no artigo 2º, III, traz a definição do que seria a pesca em nosso ordenamento jurídico brasileiro, sendo esta considerada toda operação, ação ou ato tendente a extrair, colher, apanhar, apreender ou capturar recursos pesqueiros, os quais consistem em animais e vegetais hidróbios passíveis de exploração, estudo ou pesquisa pela pesca amadora, de subsistência, científica, comercial e pela aquicultura (art. 2º, I).

Percebe-se assim, que a lei traz uma conceituação mais ampla do que o Decreto-Lei nº 221 e considera as múltiplas facetas da atividade pesqueira, considerando que em seu art. 4º, prevê que tal atividade compreende todos os processos de pesca, exploração e exploração, cultivo, conservação, processamento, transporte, comercialização e pesquisa dos recursos pesqueiros.

Inovou também, ao determinar que a atividade pesqueira artesanal corresponde aos trabalhos de confecção e de reparos de artes e petrechos de pesca - muitas vezes feitos por pescadoras - , os reparos realizados em embarcações de pequeno porte e o processamento do produto da pesca artesanal. Nada obstante, para usufruir dos benefícios provenientes do exercício da atividade pesqueira, de modo geral, se faz necessário que os pescadores sejam inscritos previamente no Registro Geral da Atividade Pesqueira - RGP<sup>8</sup>, bem como no Cadastro Técnico Federal - CTF, consoante ao art. 24 da Lei Geral da Pesca.

---

<sup>6</sup> Lei Orgânica da Seguridade Social, publicada em 24 de julho de 1991.

<sup>7</sup> Lei da Previdência Social, publicada em 24 de julho de 1991.

<sup>8</sup> Regulamentado pela lei nº 8.425/2015, é uma licença ambiental expedida pelo Órgão competente pela Pesca, a todas as pessoas que exercem a atividade de forma profissional e artesanal. Com o registro, o pescador e a pescadora têm acesso a programas sociais do governo, como microcrédito, assistência social e seguro desemprego.

Quanto às classificações da atividade pesqueira, a lei, em seu art. 8º, traz a distinção entre a pesca comercial e não comercial, sendo a primeira dividida entre artesanal e industrial e a última, entre científica, amadora e de subsistência. Para fins deste trabalho, focaremos na pesca artesanal, a qual pela lei, é realizada quando praticada diretamente por pescador profissional, de forma autônoma ou em regime de economia familiar, com meios de produção próprios ou mediante contrato de parceria, desembarcado, podendo utilizar embarcações de pequeno porte, entendidas como aquelas que possuem arqueação bruta - AB<sup>9</sup> igual ou menor que 20 (vinte).

Entretanto, cumpre destacar que a definição trazida pela lei ao informar que pode ser praticada por regime de economia familiar, não explica o que caracteriza tal regime e faz necessária a consulta da lei nº 8.213/1991, Lei da Previdência, que entende como regime de economia familiar a atividade em que o trabalho dos membros da família é indispensável à própria subsistência e ao desenvolvimento socioeconômico do núcleo familiar e é exercido em condições de mútua dependência e colaboração, sem a utilização de empregados permanentes.

Por muito tempo a pesca artesanal esteve intimamente relacionada com a categoria da pesca de subsistência, quando praticada com fins de consumo doméstico ou escambo sem fins de lucro e utilizando petrechos previstos em legislação específica, porém essa realidade mudou, conforme o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio, 2022):

Mais recentemente, a pesca artesanal foi ampliada não sendo empregada apenas para questões de subsistência (por grupos familiares e/ou pequenas comunidades), mas também, e em maior escala, vem sendo praticada por embarcações de pequeno e médio porte com objetivos comerciais.

Observa-se na citação acima, que a própria Autarquia Federal, ICMBio, afirma que a pesca artesanal vem sendo praticada por embarcações de pequeno e médio porte, o que atesta a inexistência de um consenso a respeito dos limites entre embarcações para caracterização da pesca artesanal e, conseqüentemente, a necessidade de atualização da Lei Geral da Pesca.

Na realidade, tal necessidade não se aplica especificamente a pesca artesanal, mas a toda Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, tendo em vista a ausência de dados oficiais, informações científicas e definições técnicas sobre os recursos pesqueiros, os atores sociais da cadeia produtiva da pesca e a falta de clareza no estabelecimento de competências da autoridade pesqueira (ZAMBONI, 2020).

Contudo, o somatório de tais fragilidades da política pesqueira e a postura estatal de colocar em segundo plano a pesca artesanal, priorizando a pesca industrial - sendo que a pesca artesanal é responsável por boa parte da produção para consumo direto da população local,

---

<sup>9</sup> A AB é uma medida calculada com base no volume dos espaços fechados da embarcação.

enquanto que a pesca industrial visa principalmente satisfazer o mercado exportador -, resulta na inaplicabilidade das normas relativas à proteção dos pescadores e pescadoras artesanais, como veremos adiante. Além de ocasionar um processo de desigualdade e exclusão dos pescadores, “não somente pela apropriação de territórios e recursos pesqueiros, como também na segregação da atividade e reprodução social dessa população” como pontua Cyrino (2021, p. 111).

## 2.2. Pescadores e pescadoras artesanais

O Brasil tem 1,2 milhão de pescadores e pescadoras cadastradas pelo governo nacional (Mattos et al, 2020) e estima-se que 90% dos pescadores brasileiros são artesanais. No âmbito jurídico, possuem duas definições legais, as cunhadas nas leis da seguridade e previdência social e aquela prevista na Lei Geral da Pesca. No entanto, muito se discute acerca dessas definições, principalmente no que diz respeito à conferência de direitos aos pescadores artesanais. Inclusive, está em tramitação na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei 2353/15 que uniformiza o conceito de pescador artesanal nas leis supramencionadas, para fins de seu enquadramento como beneficiário especial da Previdência Social.<sup>10</sup>

Apesar do primeiro conceito de pescador artesanal aparecer pela primeira vez em 1991 na legislação brasileira<sup>11</sup> - que o define como a pessoa que faz da pesca profissão habitual ou principal meio de vida -, anos antes já se conceituava esse ator nas ciências sociais com mais características, visando diferenciá-lo do pescador industrial.

Diegues, em 1973, definiu o pescador artesanal como sendo:

(...) aquele que na captura e desembarque de toda a classe de espécies aquáticas, trabalha sozinho e/ou utiliza mão-de-obra familiar ou não assalariada, explorando ambientes ecológicos limitados através de técnicas de reduzido rendimento relativo e que destina sua produção, total ou parcial, para o mercado.

Percebe-se que mesmo sendo uma conceituação antiga, serviu de fundamento para a definição legal do pescador artesanal na lei nº 11.959/2009, no que tange a previsão de que esse profissional realiza a pesca de forma autônoma ou em regime de economia familiar. O fato da pesca artesanal ser antes de tudo uma atividade familiar, reflete na permissão prevista no art. 10, §4º da referida legislação, o qual dispõe que “a embarcação utilizada na pesca artesanal, quando não estiver envolvida na atividade pesqueira, poderá transportar as famílias

---

<sup>10</sup> Até o término deste trabalho, o Projeto de Lei tinha sido aprovado pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural e Comissão de Seguridade Social e Família, restando a análise em caráter conclusivo, pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Fonte: Câmara Agência de Notícias. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/918264-comissao-aprova-projeto-que-uniformiza-conceito-de-pescador-artesanal-para-fins-previdenciarios/>.

<sup>11</sup> Leis nº 8.212/1991 e 8.213/1991

dos pescadores, os produtos da pequena lavoura e da indústria doméstica, observadas as normas da autoridade marítima aplicáveis ao tipo de embarcação” (BRASIL, 2009).

Cumprir destacar que os pescadores artesanais possuem uma íntima relação com a água, seja ela oriunda do mar, estuário ou rio e é a partir desses locais que se organizam, trabalham e promovem a sua subsistência, sendo dependentes dos ciclos das marés e boa parte deles, proprietários dos seus meios de produção (DIEGUES, 1983). Dessa forma, têm como característica principal a sua tradicionalidade, o modo de viver e de se relacionar com a natureza, detendo de determinados valores e técnicas que promovem não só a sustentabilidade das suas famílias, como a sustentabilidade dos estoques pesqueiros<sup>12</sup> (MPP, 2012).

Nesse contexto, com a pesca artesanal surgiram diversas culturas litorâneas nas regiões do país em que o pescador artesanal é conhecido por nomenclaturas diferentes, entre as quais, pode-se mencionar a do jangadeiro, na região nordeste, que dependia quase que totalmente da pesca costeira, a do caiçara e do açoriano, no sudeste e no sul, respectivamente, os quais eram ligados a agricultura (DIEGUES, 2004).

Independente das nomenclaturas, o pescador artesanal tem como características gerais em todas as regiões do país, a utilização de estratégias para capturar os recursos pesqueiros e de diversos meios de produção, como petrechos<sup>13</sup> e embarcações, bem como de locais, preferencialmente próximos do mar, rio ou estuário em que se realiza sua pescaria, para guardar tais meios. Ademais, possuem saberes próprios, adquiridos através da prática e oralidade, sendo transmitidos de geração em geração (FRÉDOU et al, 2021).

Inclusive, essas mesmas características pertencem também a pescadora artesanal que até as últimas décadas do século XX, era invisibilizada na literatura etnográfica resultante de estudos em comunidades pesqueiras, onde o termo pesca era usado para se referir às atividades de captura dos recursos aquáticos realizadas pelos homens, contribuindo para a construção de uma concepção social de que se tratava de uma atividade masculina (ALENCAR, 2013). Na verdade, a forma de organização do trabalho na pesca era retratada com distinção das atividades e dos espaços de acordo com os gêneros:

O mar aparece como um espaço principalmente ou exclusivamente masculino, onde

---

<sup>12</sup> “Pode-se dizer que o estoque pesqueiro corresponde a um grupo de peixes da mesma espécie, os quais habitam uma mesma área e que estão dentro da faixa etária (ou de tamanho) permitida para serem pescados. Portanto, a exploração indiscriminada de um estoque pesqueiro pode estar comprometendo várias populações de uma mesma espécie”. (HILSDORF, 2006)

<sup>13</sup> Pode ser entendido como equipamento manufaturado, utensílio, ferramenta, ou qualquer coisa necessária para exercer uma arte ou ofício ou levar a cabo determinada atividade. No caso da pesca artesanal, pode-se ter como exemplo: a rede, linha e anzol. A própria lei nº 11.959/2009 reconhece a sua utilização, a exemplo do que estabelece o art. 10, §3º: Para fins creditícios, são considerados instrumentos de trabalho as embarcações, as redes e os demais petrechos e equipamentos utilizados na pesca artesanal.

ocorrem as atividades tidas como as mais significativas para a economia do grupo. Em terra, o elemento que se destaca é a mulher, atuando num espaço onde são realizadas as atividades consideradas de importância "menor", as do espaço doméstico, as da agricultura (Motta Maués 1977 e Peirano 1975), a fabricação do carvão (Alencar 1991) e até mesmo aquelas realizadas nas beiras de praia. São assim percebidas porque não geram renda, ainda que o grupo delas dependa para sua subsistência. Apesar desta visão, sabemos que estas atividades, mesmo que gerando pouca renda, são significativas porque complementam ou suportam a atividade principal realizada no mar, a pesca. (Alencar, 1993, pg. 65-66)

Dessa forma, por muito tempo fora dissimulado o importante papel das mulheres na cadeia produtiva da pesca, pois quando não realizam a captura do peixe<sup>14</sup>, são responsáveis pelas atividades secundárias, como coleta de mariscos, processos de beneficiamento, salgagem, comercialização e de confecção e reparos de materiais de pesca, a depender dos locais e regiões onde residem.

Na contemporaneidade já se encontram estudos que retratam a importância da pescadora artesanal na cadeia produtiva da pesca, mas muito se questiona acerca do reconhecimento jurídico das atividades pesqueiras realizadas por mulheres e a garantia de seus direitos. Inclusive, apenas em 2015, por meio do Decreto nº 8.425/15<sup>15</sup> é que os termos “pescadora profissional artesanal” e “trabalhadora de apoio à pesca artesanal” aparecem na legislação pesqueira, dentro dos critérios para inscrição no Registro Geral da Atividade Pesqueira - RGP.

Diante do exposto, compreende-se que a pesca artesanal possui diversas características que precisam ser observadas, a exemplo das questões de gênero que perpassam a realização da atividade. Não obstante, o art. 3º, §1º da Lei nº 11.959/2009 estabelece que o ordenamento pesqueiro deve considerar as peculiaridades e as necessidades dos pescadores artesanais, de subsistência e da aquicultura familiar, visando a garantir sua permanência e sua continuidade. Analisaremos mais adiante a sua efetividade.

### 2.2.1. Colônias de pescadores e comunidades tradicionais

Em 1818, na ocasião em que o Brasil era Reino Unido a Portugal, foi fundada a primeira Colônia de Pescadores, denominada Nova Ericéia, no território que hoje pertence a Santa Catarina. Logo, a organização em colônias de pescadores é anterior à independência do Brasil, mas as primeiras que se estabeleceram no país, foram sob tutela da Marinha de Guerra.

Entre 1919 e 1921, foram criadas e institucionalizadas cerca de 800 colônias no país, que dentre outros fatores, levava-se em consideração o território à beira mar de cada estado da

---

<sup>14</sup> Considerada como atividade principal na cadeia produtiva da pesca (Alencar, 1993, pg. 67)

<sup>15</sup> Regulamenta o parágrafo único do art. 24 e o art. 25 da Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009, para dispor sobre os critérios para inscrição no Registro Geral da Atividade Pesqueira e para a concessão de autorização, permissão ou licença para o exercício da atividade pesqueira.

federação e por meio delas, se regulava o exercício da pesca em suas circunscrições através do registro dos pescadores e suas embarcações<sup>16</sup>. Nada obstante, os pescadores nesse período da institucionalização das colônias eram concebidos pela Marinha como defensores da pátria e reserva naval, tendo em vista o projeto nacional de formação de uma unidade e consciência nacional dos dirigentes da época. A imagem abaixo retrata bem essa concepção (VILLAR, 1924):

**Figura 1 - Grupo de pescadores do Maranhão transformados em marinheiros**



Fonte: Frederico Villar

O 1º Estatuto das Colônias de Pescadores, da Confederação Geral dos Pescadores do Brasil e da Confederação das Colônias de Pescadores dos Estados foi criado pelo Ministério da Marinha em 1923, juntamente com a Caixa de Socorro da Pesca que tinha como objetivo promover serviços de revenda de material de pesca, financiamento de insumos e de provimento das necessidades da Confederação Geral dos Pescadores do Brasil (FILHO, 2016).

A definição das colônias de pescadores foi trazida pelo Código da Pesca de 1938, que conceituou como sendo “agrupamentos de pescadores atuando numa mesma zona e constituídas, no mínimo, por 150 (cento e cinquenta) profissionais de pesca” (BRASIL, 1938) e determinou a obrigatoriedade para todo pescador profissional fazer parte da colônia em cuja zona resida. Além do mais, prescreveu que “as colônias seriam designadas pelo prefixo “Z”, seguido do número de ordem que lhes couber no seu respectivo Estado, prescrição essa que

---

<sup>16</sup> Registro esse que continua acontecendo nas colônias nos dias atuais.

permanece sendo utilizada até hoje, a exemplo da Colônia de Pescadores Z-1 “Almirante Jaceguay”, localizada em Maceió/AL.

Cumprir destacar que o Código concebia as colônias, juntamente com as Federações<sup>17</sup> e Confederação Geral de Pescadores<sup>18</sup>, como associações de classe da categoria<sup>19</sup>, mas previa que tanto o estatuto das colônias como o das federações deveriam ser elaborados pela Confederação Geral de Pescadores e aprovados pelo Ministro da Agricultura, ouvido o Conselho de Pesca (BRASIL, 1938).

No Código de Pesca de 1967, não foi diferente, tendo em vista que o art. 94 do diploma estabelecia que as Colônias de Pescadores, as Federações e a Confederação Nacional dos Pescadores seriam reorganizadas e suas atividades regulamentadas por ato do Poder Executivo. Logo, as colônias não possuíam autonomia e desde a sua regulamentação estavam diretamente subordinadas à vontade do governo.

O panorama mudou apenas com o advento da Constituição Federal de 1988, que em seu art. 8º<sup>20</sup>, estabelece a liberdade da associação profissional ou sindical e determina explicitamente que as disposições contidas no referido dispositivo aplicam-se à organização de sindicatos rurais e de colônias de pescadores, atendidas as condições que a lei estabelecer. Entre as disposições, está a vedação ao Poder Público de interferir e a intervir na organização sindical; e a previsão de que ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas.

Nesse sentido, em 2008 foi sancionada a Lei nº 11.699 que dispõe sobre as Colônias, Federações e Confederação Nacional dos Pescadores, regulamentando o parágrafo único do

---

<sup>17</sup> As colônias de pescadores de cada Estado formam uma Federação, vide art. 10 do Código da Pesca de 1938.

<sup>18</sup> As federações estaduais e colônias do Distrito Federal e do Estado do Rio de Janeiro formam a Confederação Geral dos Pescadores do Brasil, com sede e foro na Capital da República, vide art. 11 do Código da Pesca de 1938.

<sup>19</sup> O capítulo II do Código era denominado “Pescadores e Associações de Classe”.

<sup>20</sup> Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte: I - a lei não poderá exigir autorização do Estado para a fundação de sindicato, ressalvado o registro no órgão competente, vedadas ao Poder Público a interferência e a intervenção na organização sindical; II - é vedada a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial, que será definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados, não podendo ser inferior à área de um Município; III - ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas; IV - a assembléia geral fixará a contribuição que, em se tratando de categoria profissional, será descontada em folha, para custeio do sistema confederativo da representação sindical respectiva, independentemente da contribuição prevista em lei; V - ninguém será obrigado a filiar-se ou a manter-se filiado a sindicato; VI - é obrigatória a participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho; VII - o aposentado filiado tem direito a votar e ser votado nas organizações sindicais; VIII - é vedada a dispensa do empregado sindicalizado a partir do registro da candidatura a cargo de direção ou representação sindical e, se eleito, ainda que suplente, até um ano após o final do mandato, salvo se cometer falta grave nos termos da lei. Parágrafo único. As disposições deste artigo aplicam-se à organização de sindicatos rurais e de colônias de pescadores, atendidas as condições que a lei estabelecer.

art. 8º da Constituição Federal e revoga dispositivo do Decreto-Lei nº 221, de 28 de fevereiro de 1967, o qual não só assegura a autonomia e soberania das Assembleias Gerais das colônias, inclusive, de elaborar os seus próprios estatutos, como o direito de representar, perante os órgãos públicos, contra quaisquer ações de pesca predatória e de degradação do meio ambiente.

Diferente das outras legislações que tratam sobre o assunto, o referido ato normativo deixa claro que as colônias de pescadores são entidades próprias dos pescadores artesanais, quando estabelece em seu art. 6º que “as Colônias de Pescadores são criadas em assembléias de fundação convocadas para esse fim pelos trabalhadores do setor pesqueiro artesanal da sua base territorial”, sendo livre a associação destes no seu órgão de classe<sup>21</sup> (BRASIL, 2008).

Ademais, cumpre destacar que as comunidades pesqueiras formadas pelos pescadores e pescadoras artesanais e suas famílias firmam relações de convivência e respeito com o ambiente costeiro-marinho que contribuem para o uso sustentável dos recursos naturais e consequentemente para a conservação do meio ambiente, conforme MPP, 2012:

(...) as comunidades pesqueiras extraem da natureza o que ela é capaz de repor, conseguem conciliar de forma harmoniosa a sua sustentabilidade e a sustentabilidade ambiental nos recursos utilizados. Essa relação é caracterizada principalmente pelo conhecimento que as comunidades têm da natureza e o respeito por ela. (p. 5)

Diante disso, o Decreto nº 6.040/2007 que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais - PNPCT reconhece as comunidade pesqueiras como comunidades tradicionais, que para fins do decreto são: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.<sup>22</sup>

Um dos objetivos específicos da PNPCT, é garantir aos povos e comunidades tradicionais seus territórios, e o acesso aos recursos naturais que tradicionalmente utilizam para sua reprodução física, cultural e econômica, bem como reconhecer, proteger e promover os direitos dos povos e comunidades tradicionais sobre os seus conhecimentos, práticas e usos tradicionais. No entanto, apesar de terem seus direitos reconhecidos, seja na PNPCT, na Constituição Federal ou em tratados internacionais, como a Convenção 169 da OIT<sup>23</sup>, as

---

<sup>21</sup> Art. 4º da Lei nº 11.699/2008

<sup>22</sup> Art. 3º, I do Decreto nº 6.040/2007.

<sup>23</sup> A convenção se aplica às comunidades pesqueiras, haja vista o que dispõe o item 1, a) do referido tratado: “1. A presente convenção aplica-se: a) aos povos tribais em países independentes, cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial.”

comunidades pesqueiras não detêm de legislação específica que explicita a garantia do seu território e modo de vida (CPP, 2023).

Diante disso, o Movimento de Pescadores e Pescadoras Artesanais - MPP e seus parceiros lançou em 2012 Campanha Nacional pela Regularização dos Territórios das Comunidades Tradicionais Pesqueiras, visando o recolhimento de assinaturas para a construção de um Projeto de Lei de Iniciativa Popular. Depois de muito trabalho de base, em 2020 foi apresentado pela Comissão de Legislação Participativa o Projeto de Lei nº 131/2020<sup>24</sup> que dispõe sobre o reconhecimento, proteção e garantia do direito ao território de comunidades tradicionais pesqueiras, tido como patrimônio cultural material e imaterial sujeito a salvaguarda, proteção e promoção, bem como o procedimento para a sua identificação, delimitação, demarcação e titulação.

Apesar de estar em regime de prioridade na tramitação, o PL, que foi apresentado em 05 de fevereiro de 2020, tem o último despacho datado em 17 de fevereiro de 2020 e, até o término deste trabalho, estava aguardando a criação de Comissão Temporária para analisar a matéria.

### **2.3. Pesca artesanal e comunidades pesqueiras na Área de Proteção Ambiental Costa dos Corais (APACC)**

De acordo com o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, instituído pela Lei nº 9.985/2000, unidade de conservação é um espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção<sup>25</sup>.

As unidades de conservação que integram o SNUC, dividem-se em dois grupos com características específicas: i) Unidades de Proteção Integral, as quais têm como objetivo básico preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos na Lei<sup>26</sup>; e ii) Unidades de Uso Sustentável que visa, basicamente, compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais<sup>27</sup>(BRASIL, 2000).

---

<sup>24</sup> Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1854982](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1854982)

<sup>25</sup> Art. 2º, I da Lei nº 9.985/2000.

<sup>26</sup> Art. 8º da Lei nº 9885/2000: O grupo das Unidades de Proteção Integral é composto pelas seguintes categorias de unidade de conservação: I - Estação Ecológica; II - Reserva Biológica; III - Parque Nacional; IV - Monumento Natural; V - Refúgio de Vida Silvestre.

<sup>27</sup> Art. 14. da Lei nº 9.995/2000: Constituem o Grupo das Unidades de Uso Sustentável as seguintes categorias de unidade de conservação: I - Área de Proteção Ambiental; II - Área de Relevante Interesse Ecológico; III - Floresta Nacional; IV - Reserva Extrativista; V - Reserva de Fauna; VI - Reserva de Desenvolvimento Sustentável; e VII - Reserva Particular do Patrimônio Natural.

Dentro do grupo das Unidades de Uso Sustentável, está a Área de Proteção Ambiental - APA, que de acordo com o art. 15º da Lei do SNUC:

Art. 15. A Área de Proteção Ambiental é uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.

Dentre as diversas APAs protegidas no país, se encontra a Área de Proteção Ambiental Costa dos Corais (APACC)<sup>28</sup>. Criada em 1997<sup>29</sup>, possui mais de 400 mil hectares e cerca de 120 km de praias e mangues, entre o litoral norte de Alagoas e sul de Pernambuco<sup>30</sup> - sua extensão inicia desde a linha de preamar média até 18 milhas da costa, o que inclui parte da plataforma e a borda do talude continental. Até então, é a maior unidade de conservação federal marinha costeira do Brasil (ICMBIO, 2023):

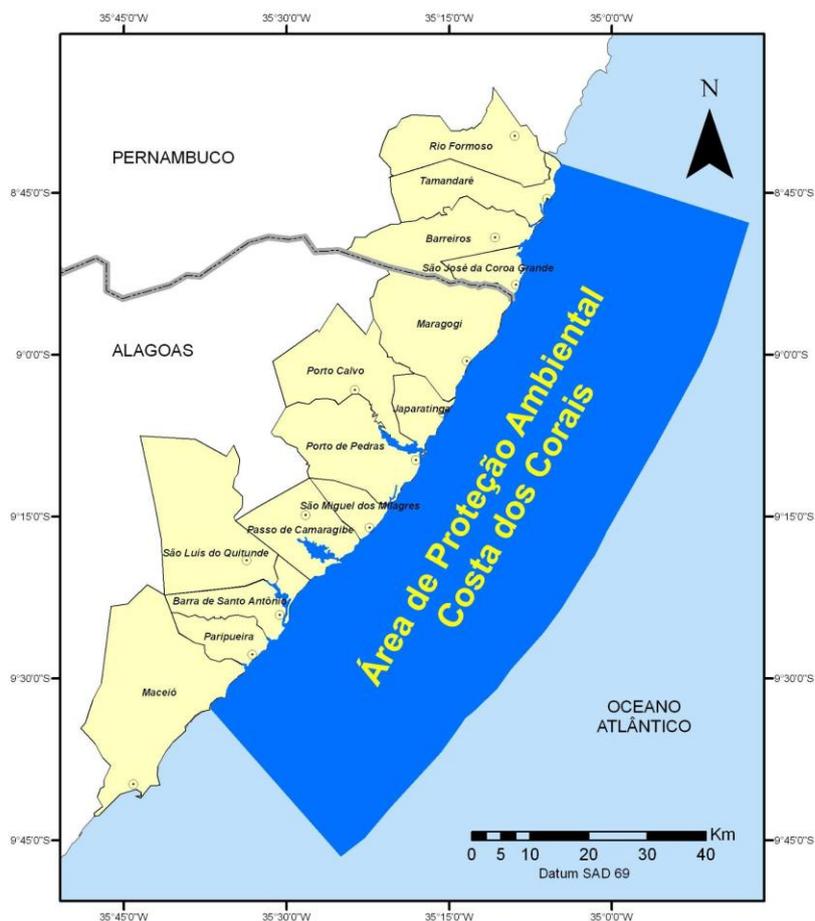
---

<sup>28</sup> Para saber mais: <https://www.icmbio.gov.br/apacostadoscorais/>.

<sup>29</sup> O ano de 1997 foi considerado pela Iniciativa Internacional dos Recifes de Coral - ICRI, o Ano Internacional dos Recifes de Coral. Para saber mais: <https://antigo.mma.gov.br/processo-eletronico/item/397-recifes-de-corais.html>

<sup>30</sup> A APACC está presente em 12 municípios entre os dois estados.

**Figura 2 - Mapa com a extensão da APACC**



Fone: ICMBio APA Costa dos Corais

A APACC abriga um conjunto de ecossistemas que são de extrema importância para o meio ambiente, como os recifes, praias, restingas, estuários, lagunas e manguezais, possuindo assim, uma grande biodiversidade de espécies costeiras marinhas, a exemplo de peixes, moluscos, crustáceos, tartarugas marinhas e mamíferos aquáticos, inclusive, o peixe-boi marinho que é uma espécie ameaçada de extinção (ICMBIO, 2021).

Conforme o seu Decreto de criação, a Unidade tem os seguintes objetivos gerais: “I - garantir a conservação dos recifes coralígenos e de arenito, com sua fauna e flora; II - manter a integridade do habitat e preservar a população do Peixe-boi marinho (*Trichechus manatus*); III - proteger os manguezais em toda a sua extensão, situados ao longo das desembocaduras dos rios, com sua fauna e flora; IV - ordenar o turismo ecológico, científico e cultural, e demais atividades econômicas compatíveis com a conservação ambiental; V - incentivar as manifestações culturais e contribuir para o resgate da diversidade cultural regional” (BRASIL, 1997).

Cumprido destacar que a APACC é território de uso de comunidades tradicionais, principalmente das comunidades pesqueiras, com destaque para o protagonismo da mulher -

enquanto marisqueiras/pescadoras artesanais -, que além de proverem a sua subsistência, proporcionam geração de renda com o uso sustentável dos recursos naturais (ICMBIO, 2021).

Os pescadores e pescadoras artesanais da UC, se utilizam de diversos petrechos, como a rede, linha, vara e currais<sup>31</sup>, os que quando possível, são guardados em palhoças de pesca confeccionadas na praia para facilitar a atividade pesqueira. Entre as embarcações, têm-se os barcos e as jangadas, as quais, inclusive, vêm sendo adaptadas ao transporte de turistas. Quanto às colônias de pescadores na UC, existem 11 (onze), sendo 08 (oito) no litoral norte do estado de Alagoas e 03 (três) no litoral sul de Pernambuco, conforme Quadro a seguir.

**Quadro 1 - Relação de Colônias de Pescadores na APACC**

<b>Colônia de Pescadores</b>	<b>Município</b>	<b>UF</b>
Colônia de Pescadores Z- 05	Tamandaré	PE
Colônia de Pescadores Z- 22	Barreiros	PE
Colônia de Pescadores Z- 09	São José da Coroa Grande	PE
Colônia de Pescadores Z-15 “Emiliano de Maia”	Maragogi	AL
Colônia de Pescadores Z – 28	Japaratinga	AL
Colônia de Pescadores Z – 25	Porto de Pedras	AL
Colônia de Pescadores Z - 11 “Com. Antônio Guimarães”	São Miguel dos Milagres	AL
Colônia de Pescadores Z - 22 “Muniz Falcão”	Passo de Camaragibe	AL
Colônia de Pescadores Z - 14 “Salustiano Lessa”	Barra de Santo Antônio	AL
Colônia de Pescadores Z - 21 “Santo Amaro”	Paripueira	AL
Colônia de Pescadores Z - 01 “Almirante Jaceguay”	Maceió <sup>32</sup>	AL

Fonte: Secretaria de Estado da Pesca e Aquicultura de Alagoas e Grupo de Pesquisa Desenvolvimento e Sociedade/UFRPE

<sup>31</sup> Vale ressaltar que conforme Reunião do Comitê Gestor do ICMBio em 2021, “não é permitida a instalação de novos currais de pesca na área da APACC, salvo em substituição aos já existentes, desde que a nova arte de pesca implique em melhorias ambientais quando comparada à anterior, devendo ser precedida de autorização do ICMBio, sem prejuízo às demais licenças” . Disponível em: [https://www.gov.br/icmbio/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/comite-gestor/2021/memoria\\_comite\\_gestor\\_15\\_04\\_2021.pdf](https://www.gov.br/icmbio/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/comite-gestor/2021/memoria_comite_gestor_15_04_2021.pdf) .

<sup>32</sup> Os pescadores artesanais residentes no bairro de Ipioca em Maceió/AL, procuram tanto a Colônia da cidade como a Colônias de pescadores Z - 21 dos municípios de Paripueira para se registrarem, com base na proximidade dos locais.

Além das colônias, também existem outras formas locais de organização social de pescadores artesanais na APACC, como as associações de pescadores<sup>33</sup>, a Rede de Mulheres Pescadoras da Costa dos Corais<sup>34</sup>, e as associações de jangadeiros<sup>35</sup>, as quais têm como objetivo principal a oferta de passeios turísticos, realizada em sua maioria por pescadores artesanais que migraram para o turismo ou que fizeram da pesca artesanal sua segunda fonte de geração de renda, sendo esta relegada para o inverno, quando diminui a visitação de turistas na região.

Dessa maneira, cabe pontuar que o turismo e a pesca artesanal se apresentam como atividades complementares e/ou antagônicas enquanto coexistem nos municípios da APACC, atuando no contexto não só socioeconômico, mas principalmente no aspecto cultural das comunidades pesqueiras da UC, o que tem provocado, dentre outras coisas, a migração dos pescadores artesanais para a atividade de condução de visitantes as piscinas naturais (ANDRADE, 2020).

Entretanto, as atividades relacionadas ao turismo apesar de gerarem renda por meio da oferta de novas ocupações, são potencialmente causadoras de problemas ambientais, como a degradação ambiental de recifes de corais e a perda da produtividade na pesca artesanal que, conforme afirma COUTINHO, 2015:

(...) em si representa potencial turístico, apesar de poucos a reconhecerem como tal, pois no geral o que se observa é o afastamento, forçado ou não, dos pescadores e pescadoras artesanais das áreas dominadas pelos empresários do setor turístico, por ignorarem o atrativo cênico de uma paisagem que traga na sua composição as atividades daqueles e daquelas profissionais. (p. 102 - 103)

Tal panorama traz à tona a tensão potencial entre desenvolvimento econômico e sustentabilidade ecológica presente na UC, mas que deve ser resolvida diante dos pressupostos do princípio básico do Direito ambiental, que é o do desenvolvimento sustentável, presente na Constituição Federal de 1988.<sup>36</sup> Ressaltando-se que, a APACC tem dentro do seu propósito garantir a sustentabilidade da pesca artesanal e do turismo, a valorização dos modos de vida das comunidades tradicionais e a sua identidade cultural.

Contudo, no que diz respeito aos pescadores e pescadoras artesanais, se faz necessário analisar se as normas dentro da UC estão sendo cumpridas de modo a garantir os direitos dessa comunidade tradicional.

---

<sup>33</sup> A exemplo da Associação de Pescadores e Marisqueiras de São Bento - APEMESB, localizada no Povoado de São Bento em Maragogi/AL.

<sup>34</sup> A formação dessa rede contou com o envolvimento direto de 408 pescadoras, representando 15 municípios de 3 Unidades de Conservação, sendo a APA Costa dos Corais, APA de Guadalupe (Alagoas e Pernambuco) e RESEX Lagoa de Jequiá /AL.

<sup>35</sup> Exemplo: Associação dos Jangadeiros de Porto da Rua, localizada em São Miguel dos Milagres/AL.

<sup>36</sup> Art. 225 (capítulo do meio ambiente) e art. 170 (capítulo da ordem econômica).

### **3. REGULAMENTAÇÃO PESQUEIRA ARTESANAL**

Neste capítulo serão abordadas as normas que regulamentam a pesca artesanal e possuem relação com pescadores e pescadoras artesanais, bem como os órgãos responsáveis pela sua aplicação. A nível internacional, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), vinculada a Organização das Nações Unidas (ONU), é a responsável por formular normas, códigos e diretrizes internacionais relacionadas à pesca e à aquicultura.

A nível nacional, nos dias atuais, compete ao Ministério da Pesca e Aquicultura - MPA a formulação e normatização da política nacional da aquicultura e da pesca e a promoção do desenvolvimento sustentável da cadeia produtiva e da produção de alimentos. A nível de APACC, o ICMBio é o responsável pela elaboração e revisão do Plano de Manejo da UC, que se constitui como documento norteador para as decisões de manejo e planejamento que subsidiam a gestão da APACC.

#### **3.1. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e normas internacionais sobre pesca de pequena escala**

A Constituição da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura - FAO, vinculada à Organização das Nações Unidas (ONU), foi em 16 de outubro<sup>37</sup> de 1945 em Quebec, no Canadá. O Brasil estava entre os 42 países que participaram, se vinculando no plano jurídico externo, porém internamente, a Constituição da FAO só entrou em vigor com a aprovação do Congresso Nacional em 1964, por meio do Decreto Legislativo nº 21, de 23 de julho de 1964. Assim, em 1973 foi construído um escritório de representação no país, localizado em Brasília, dentro do campus do Instituto Nacional de Meteorologia (INMET), órgão ligado ao Ministério da Agricultura (FAO, 2023).

Atualmente, a FAO conta com 195 membros - 194 países e a União Europeia, e trabalha em mais de 130 países em todo o mundo. Tem como objetivo, “alcançar a segurança alimentar para todos e garantir que as pessoas tenham acesso regular a alimentos de alta qualidade suficientes para levar uma vida ativa e saudável” (FAO, 2023). A Organização não só atua no combate à fome e à pobreza, como também fomenta o desenvolvimento agrícola, a melhoria da nutrição, a busca da segurança alimentar e acessibilidade para todas as pessoas, em qualquer situação, aos alimentos necessários para uma vida saudável e tem como estratégia a longo

---

<sup>37</sup> Data que comemora-se o Dia Mundial da Alimentação.

prazo, o estímulo à agricultura e o desenvolvimento sustentável, visando ao mesmo tempo o aumento da produção e a conservação dos recursos naturais (FAO, 2023).

No Brasil, a FAO possui 4 prioridades, são elas: i) Segurança alimentar. O direito à alimentação adequada e saudável, de forma permanente e sustentável; ii) Cooperação Sul-Sul: Consolidação de uma plataforma de Cooperação Sul-Sul para a Segurança Alimentar, Agricultura, Pesca, Pecuária, Florestas, Mudanças Climáticas e Desertificação; iii) Superação da Extrema Pobreza: Qualificação, Organização e Avaliação da Agricultura Familiar e da aquicultura familiar; iv) Gestão Sustentável dos Recursos Naturais, Alterações Climáticas e Desertificação: Introdução de uma matriz de produção agroecológica para a sustentabilidade social e ambiental (FAO, 2023)

A cada dois anos é realizada, em sessão ordinária, a Conferência Geral, na sede da FAO em Roma, na qual cada País Membro e Membro Associado é representado por um delegado, tendo cada país membro direito a um único voto. É nesta Conferência que é determinada a política geral da Organização, sua regulamentação interna e financeira. Além disso, conforme o art. IV, 3 do Decreto nº 7.752/2012 que promulga a Constituição da FAO, pela maioria de dois terços dos votos dados, a Conferência pode fazer recomendações a Países Membros e Membros Associados sobre questões relacionadas com alimentação e agricultura a fim de que sejam consideradas com vistas à implementação pela ação nacional. Contudo, os países membros que estiverem com pagamento das cotas de participação em atraso, por mais de dois anos, não podem exercer voto.

No Sistema da ONU, a FAO está junto com as outras organizações especializadas, que nada mais são do que organizações independentes que trabalham junto às Nações Unidas e umas com as outras através da coordenação do Conselho Econômico e Social - ECOSOC<sup>38</sup>, a nível internacional. A estrutura da Organização, propriamente, é composta pelos Órgãos governamentais (onde se encontra a Conferência Internacional e as regionais, e o Conselho Geral e seus comitês técnicos), Diretor Geral, lideranças essenciais, escritórios gerais, regionais e nacionais, além de gabinetes e divisões de trabalho conforme Organograma na Figura a seguir:

---

<sup>38</sup> É a instância responsável por levar adiante o debate sobre o desenvolvimento sustentável em suas dimensões econômica, social e ambiental.

**Figura 3 - Organograma da FAO**



Fonte: FAO, 2023

Entre os Comitês Técnicos, órgãos subsidiários do Conselho da FAO, está o Comitê de Pesca - COFI, estabelecido na Conferência da FAO em 1965, o qual se consolidou como único fórum intergovernamental global onde os membros da Organização se reúnem para debater e apreciar questões e desafios envolvendo à pesca e à aquicultura:

O COFI é um órgão único que fornece regularmente recomendações e conselhos sobre políticas globais a governos, órgãos regionais de pesca, organizações da sociedade civil e atores do setor privado e à comunidade internacional. O Comitê tem promovido a formulação e aprovação de vários acordos vinculantes, bem como instrumentos não vinculantes, que mudaram a forma como o setor trabalha em direção à sustentabilidade dos recursos (incluindo a conservação da biodiversidade) (FAO, 2023).

Dessa forma, a FAO formula normas, códigos e diretrizes internacionais, organiza e facilita a criação de espaços de participação, oferecendo oportunidades para os países se reunirem, debaterem e elaborarem políticas públicas no setor da agricultura e alimentação, onde se enquadra a atividade pesqueira. Para fins deste trabalho, traremos a seguir uma breve apresentação de instrumentos internacionais<sup>39</sup> feitos pela FAO que possuem relação com a pesca artesanal, objetivando no capítulo seguinte analisar a aplicabilidade de alguns desses instrumentos no território brasileiro.

Na Conferência da FAO em 1995, por meio da Resolução 4/95, a Organização adotou o Código de Conduta para a Pesca Responsável. Apesar dele ser voluntário, algumas partes são baseadas em regras importantes do direito internacional, como a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982. O Código tem alcance global e não é só direcionado a membros da Organização, se estendendo também a órgãos governamentais ou não governamentais, entidades pesqueiras, organizações regionais, pescadores, pessoas envolvidas no processamento, comercialização, produtos de pesca, entre outros (FAO, 1995).

O instrumento estabelece padrões internacionais de comportamento para práticas responsáveis do setor pesqueiro, fornecendo princípios relacionados à gestão sustentável da pesca<sup>40</sup> e o desenvolvimento da aquicultura, visando garantir o uso sustentável dos recursos aquáticos vivos. Além disso, objetiva ser uma fonte de orientação que pode ser usada na formulação e implementação de acordos internacionais, regionais e nacionais, sejam eles

---

<sup>39</sup> Os instrumentos internacionais mencionados neste trabalho não são os únicos que envolvem a pesca, apenas foram escolhidos por mencionarem a pesca artesanal/pesca de pequena escala e/ou a figura do pescador artesanal.

<sup>40</sup> Exemplo disso, é o princípio previsto no artigo 6.18 do Código: “Reconhecendo as importantes contribuições da pesca artesanal e de pequena escala ao emprego, renda e segurança alimentar, os Estados devem proteger os direitos dos pescadores e trabalhadores da pesca, particularmente aqueles envolvidos em subsistência, pesca artesanal e de pequena escala, para uma subsistência segura e justa, bem como o acesso preferencial, se for o caso, aos pesqueiros tradicionais e recursos nas águas sob sua jurisdição nacional.”

obrigatórios ou voluntários, a fim de promover cooperação em diversos níveis para a conservação dos recursos e desenvolvimento pesqueiros (FAO, 1995).

Um ano depois do Código, a FAO lançou a Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar Mundial e Plano de Ação da Cimeira Mundial da Alimentação, os quais estabelecem os pilares para diversas trajetórias, de maneira a atingir um objetivo comum, que é a segurança alimentar a nível individual, familiar, nacional, regional e mundial. A Declaração reconhece o papel fundamental que vários atores sociais, inclusive os pescadores, exercem na obtenção da segurança alimentar e o Plano prevê que são de responsabilidade dos Governos criar um ambiente oportuno para alcançar o objetivo de garantir alimentos a todos, devendo contar com a cooperação e participação dos membros da sociedade, como os agricultores, pescadores, produtores e fornecedores de alimentos que precisam estar totalmente envolvidos e habilitados para o sucesso almejado.

Em 2004, foram adotadas na 127ª Sessão do Conselho da FAO as “Diretrizes Voluntárias: em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional<sup>41</sup>”, as quais abrangem inúmeras considerações e princípios, como a igualdade, a não-discriminação, a participação e a inclusão. Entre as suas diretrizes, estão as relacionadas às políticas de desenvolvimento econômico, como a 2.5 (FAO, 2015):

Os Estados deveriam colocar em prática políticas económicas, agrícolas, pesqueiras, florestais, de uso da terra e, quando apropriado, de reforma agrária acertadas, inclusivas e não-discriminatórias, que permitirão aos agricultores, **pescadores**, silvicultores e outros produtores de alimentos, em particular às mulheres, obter um rendimento justo do seu trabalho, capital e gestão, e deveriam estimular a conservação e o ordenamento sustentável dos recursos naturais, inclusive em zonas marginais (FAO, 2015, P. 10-11, **grifo nosso**).

Já em 2012, as Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no contexto da Segurança Alimentar Nacional (DVGTT) foram aprovadas na 38ª Sessão Extraordinária do Comitê de Segurança Alimentar Mundial vinculado à FAO. Elas representam o principal documento internacional sobre questões fundiárias, tendo como propósito servir de referência e orientar o desenvolvimento da governança fundiária da terra, dos recursos pesqueiros<sup>42</sup> e florestais (MDA, 2015).

---

<sup>41</sup> Não estabelecem obrigações juridicamente vinculativas para os Estados nem para as organizações internacionais

<sup>42</sup> A diretriz 4.8 do documento estabelece que: Dado que todos os direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados, a governança fundiária da terra e dos recursos pesqueiros e florestais deve levar em consideração os direitos que estão diretamente ligados ao acesso e ao uso da terra, dos recursos pesqueiros e florestais e também todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. Ao fazê-lo, os Estados devem respeitar e proteger os direitos civis e políticos dos defensores dos direitos humanos, incluindo os direitos humanos dos camponeses, dos povos indígenas, dos pescadores, dos pastores e dos trabalhadores rurais,

Nessa perspectiva, instrui que quando as terras, áreas de pesca e de florestas pertencem aos Estados, os direitos legítimos de posse de indivíduos e comunidades, incluídas as que tenham sistemas tradicionais de posse<sup>43</sup>, devem ser reconhecidos, respeitados e protegidos, seguindo com as normas de direito nacional e internacional, além dos compromissos voluntariamente adquiridos (MDA, 2015).

Na 31ª Sessão do COFI, em 2014, ocorreu a aprovação de um instrumento de extrema importância para a pesca, as “Diretrizes Voluntárias para Garantir a Pesca de Pequena Escala Sustentável no Contexto da Segurança Alimentar e da Erradicação da Pobreza Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura Roma - Diretrizes PPE”, as quais foram criadas para complementar o Código de Conduta para a Pesca Responsável e estão intimamente relacionadas às Diretrizes supramencionadas<sup>44</sup>. (FAO, 2017).

As Diretrizes PPE consistem no primeiro instrumento adotado internacionalmente que trata completamente da pesca de pequena escala, o qual reconhece que muitas comunidades pesqueiras são marginalizadas e sua contribuição para a segurança alimentar e nutrição, erradicação da pobreza, desenvolvimento equitativo e utilização sustentável dos recursos - que beneficia não só as próprias comunidades, como todos que participam e da cadeia produtiva da pesca - não é compreendida plenamente (FAO, 2017).

No que diz respeito aos seus objetivos, estão o de melhorar a contribuição dos pescadores de pequena escala para a segurança alimentar e nutrição mundiais, apoiar o desenvolvimento equitativo das comunidades pesqueiras de pequena escala, garantir a utilização sustentável dos recursos pesqueiros, entre outros. Quanto a sua aplicação, o instrumento afirma que deve se dar ênfase aos países desenvolvidos, e que:

A fim de garantir a transparência e a prestação de contas na aplicação das Diretrizes, é importante determinar que atividades e operadores se consideram de pequena escala, bem como identificar os grupos vulneráveis e marginalizados que necessitam de maior atenção. Isto deve ser realizado a nível regional, sub-regional e nacional e

---

e devem observar as suas obrigações em termos de direitos humanos quando tratam com pessoas e associações que agem em defesa da terra e dos recursos pesqueiros e florestais.

<sup>43</sup> Um exemplo disso são as comunidades pesqueiras residentes em Reservas Extrativistas, onde a União firma Contrato de Concessão de Direito Real de Uso - CCDRU.

<sup>44</sup> No que diz respeito aos seus princípios norteadores, a PPE prevê no item 3.1 que “Direitos humanos e dignidade humana: em reconhecimento da dignidade intrínseca e dos direitos humanos iguais e inalienáveis de todos os indivíduos, todas as partes deveriam reconhecer, respeitar, promover e proteger os princípios de direitos humanos e sua aplicabilidade às comunidades que dependem da pesca de pequena escala, conforme estipulado pelas normas internacionais sobre os direitos humanos: universalidade e inalienabilidade; indivisibilidade; interdependência e inter-relação; não discriminação e igualdade; participação e inclusão; prestação de contas e Estado de Direito. Os Estados deveriam respeitar e proteger os direitos dos defensores dos direitos humanos no seu trabalho relacionado com a pesca de pequena escala. Todos os atores não-estatais, incluindo as empresas comerciais relacionadas com a pesca de pequena escala, ou que afetam este setor, têm a obrigação de respeitar os direitos humanos. Os Estados deveriam regulamentar o âmbito das atividades de atores não-estatais em relação à pesca de pequena escala para garantir a sua conformidade com as normas internacionais em matéria de direitos humanos”.

de acordo com o contexto particular em que sejam aplicadas. Os Estados deveriam assegurar que essa identificação e aplicação sejam guiadas por processos significativos, substantivos, participativos, consultivos, a vários níveis, e que visem atingir os objetivos, de forma a levar em consideração as opiniões tanto dos homens como das mulheres. todas as partes devem contribuir e participar nesses processos, conforme apropriado e pertinente (FAO, 2017, p.2) .

Diante do exposto, percebe-se que a FAO ao longo dos anos produziu diversos instrumentos internacionais que tratam direta ou indiretamente da pesca artesanal, reconhecem a sua importância a nível mundial e orientam os Estados a agirem em prol do seu desenvolvimento sustentável e do respeito, reconhecimento e proteção dos pescadores deste subsetor da pesca. Contudo, se faz necessário analisar se tais diretrizes, no âmbito nacional, têm sido cumpridas, haja vista que o Brasil é um Estado-membro da Organização. É o que veremos no capítulo seguinte.

### **3.2. Secretaria de Aquicultura e Pesca - SAP/MAPA, Ministério da Pesca e Aquicultura - MPA e normas que regulamentam a pesca artesanal**

Desde que a pesca foi regulamentada no Brasil, a responsabilidade administrativa pela atividade passou por diversos órgãos governamentais: Marinha do Brasil, entre 1846 e 1912; Inspetoria de Pesca, subordinada ao Ministério de Estado dos Negócios da Agricultura, Indústria e Comércio, entre 1912 e 1917; Marinha do Brasil, entre 1917 e 1933; Serviço de Caça e Pesca, do Departamento Nacional da Produção Animal, vinculado ao Ministério da Agricultura entre 1933 e 1939. Apesar de no início da Segunda Guerra Mundial, em 1939, a subordinação dos pescadores ter sido transferida para a Marinha do Brasil, ao final da guerra em 1945, a responsabilidade voltou a ser do Ministério da Agricultura.

Em 1962, foi criada a Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE) que foi extinta em 1989. Em 1990, a responsabilidade pela pesca passou ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), por meio do seu Departamento de Pesca e Aquicultura (DEPAQ), até 1998. Neste mesmo ano, a responsabilidade passou para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA, por meio do Departamento de Pesca e Aquicultura (DPA) até 2003 e deste ano até 2009, passou para a Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca (SEAP), subordinada à Presidência da República (FILHO, 2017).

Apenas em 2009, a temática da pesca recebeu maior relevância, quando por meio da lei nº 11.958 de 26 de junho de 2009, foi criado o Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA). Entretanto, em 2016, foi extinto pela reforma ministerial da então presidente Dilma Rousseff, voltando a pesca e aquicultura a ser competência mais uma vez do MAPA, com “status” de Secretaria de Aquicultura e Pesca (SAP). Atualmente, por meio da Medida Provisória

1.154/2023 que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, o MPA foi recriado.

Essas mudanças de órgãos responsáveis pela pesca e aquicultura no país nos últimos anos podem ser melhor visualizadas através do Quadro abaixo:

**Quadro 2 - Órgãos responsáveis pela pesca no Brasil em linha cronológica**

<b>Período de tempo</b>	<b>Órgão/Departamento/A utarquia</b>	<b>Subordinação administrativa</b>	<b>Ato jurídico que atribui a responsabilidade pela pesca no país</b>
1846 a 1912	Marinha do Brasil	Presidência da República	Lei nº 447/1846
1912 a 1917	Inspetoria de Pesca	Ministério de Estado dos Negócios da Agricultura, Indústria e Comércio	Decreto nº 9.672, de 17 de Julho de 1912
1917 e 1933	Marinha do Brasil	Presidência da República	Decreto nº 3003, de 27 de Fevereiro de 1917
1933 a 1939	Divisão de Caça e Pesca do Departamento Nacional da Produção Animal	Ministério da Agricultura	Decreto nº 23.134 de 09 de setembro de 1933
1939 a 1945 (Segunda Guerra Mundial)	Marinha do Brasil	Presidência da República	Decreto-lei nº 1.187/1939
1945 a 1962	Divisão de Caça e Pesca do Departamento Nacional da Produção Animal	Ministério da Agricultura	Decreto-lei nº 8.526, de 31 de dezembro de 1945
1962 a 1989	Superintendência do Desenvolvimento da Pesca – SUDEPE	Vinculada ao Ministério da Agricultura	Lei delegada nº 10, de 11 de outubro de 1962
1989 a 1998	Departamento de Pesca e Aquicultura – DEPAQ	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA	Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989
1998 a 2003	Departamento de Pesca e Aquicultura – DPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA	Decreto nº 2.681, de 21 de julho de 1998
2003 a 2009	Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca – SEAP	Presidência da República	Lei nº 10683, de 29 de maio de 2003
2009 a 2015	Ministério da Pesca e Aquicultura – MPA	Presidência da República	Lei nº 11.958 de 26 de junho de 2009
2016 a 2022	Secretaria de Aquicultura e Pesca – SAP	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA	Decreto nº 8.701, de 31 de março de 2016

2023	Ministério da Pesca e Aquicultura – MPA	Presidência da República	Medida Provisória n° 1.154/2023
------	---	--------------------------	---------------------------------

Fonte: Elaborado pela autora

Diante das mudanças supracitadas, percebe-se que não houve estabilidade quanto ao órgão responsável pela pasta da pesca e aquicultura durante esses quase três séculos de regulamentação pesqueira no país. Tais mudanças ocorrem nas transições entre os governos que possuem suas ideologias políticas e traçam suas agendas prioritárias de acordo com o que acreditam ser melhor para o Estado. Dessa forma, a agenda da pesca vai sofrendo modificações que, direta ou indiretamente, podem refletir na execução de políticas públicas relacionadas à atividade pesqueira e sua cadeia produtiva.

Contudo, o ordenamento pesqueiro brasileiro conta com diversas normas e ações que visam administrar a atividade pesqueira. Dentre elas, normas que regulamentam a pesca artesanal e que conferem direitos aos pescadores e pescadoras artesanais, principalmente as previstas na Constituição Federal de 1988, que como lei suprema, serve de parâmetro de validade para as outras espécies normativas que tratam da matéria.

Em três de seus dispositivos, a Carta Magna garante expressamente direitos ao pescador artesanal<sup>45</sup>: i) No art. 8º, parágrafo único, prevê expressamente a liberdade de organização e atuação sindical, inclusive a esse profissional; ii) no art. 195, parágrafo 8, assegura ao pescador artesanal, o direito à seguridade social<sup>46</sup>; e no art. 201, parágrafo 7, inciso II, assegura a esse profissional do direito à Previdência Social<sup>47</sup> (BRASIL, 1988).

Além dessas disposições, a Constituição também contempla implicitamente o pescador artesanal, na seara dos direitos civis, no art. 1º, inciso III, que trata do direito à dignidade da pessoa humana; na seara dos direitos sociais, os quais estão previstos no art. 6º, a exemplo do direito à alimentação e ao trabalho; e na seara do direito ambiental, no art. 225º, o que estabelece que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Dessa forma, a partir do que prevê a Constituição Federal, foram publicadas diversas leis,

<sup>45</sup> No texto da CF/88 não há menção ao termo “pescadora artesanal”.

<sup>46</sup> Conforme art. 1º da Lei nº 8.212/1991, a Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinado a assegurar o direito relativo à saúde, à previdência e à assistência social.

<sup>47</sup> Conforme art. 1º da Lei nº 8.213/1991, a Previdência Social, mediante contribuição, tem por fim assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, desemprego involuntário, idade avançada, tempo de serviço, encargos familiares e prisão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente

decretos e portarias em que os pescadores artesanais foram contemplados. Em 2003, foi publicada a Lei nº 10.779, dispondo sobre a concessão do seguro desemprego durante o período de defeso<sup>48</sup>, ao pescador profissional que exerce a atividade pesqueira de forma artesanal. O benefício, mais conhecido como Seguro Defeso, é uma modalidade específica do Programa Seguro Desemprego, o qual corresponde ao pagamento de um salário-mínimo mensal, durante o período de proibição da atividade pesqueira para a preservação da espécie<sup>49</sup>, em que o pescador estaria em situação equiparada à de desemprego involuntário (CAMPOS; CHAVES, 2014).

Para estar habilitado a receber, o pescador artesanal não pode dispor de outra fonte de renda diversa da decorrente da atividade pesqueira, sendo o benefício pessoal e intransferível, e não extensível às atividades de apoio à pesca nem aos familiares do pescador profissional. Seu cancelamento pode acontecer nas seguintes hipóteses: a) início de atividade remunerada; início de percepção de outra renda; morte do beneficiário; desrespeito ao período de defeso ou comprovação de falsidade nas informações prestadas para a obtenção do benefício.

O Seguro Defeso, situa-se na confluência das políticas sociais e ambientais, definidas após a Constituição Federal de 1988, e se configura como um dos principais direitos conferidos ao pescador artesanal, pois serve de amparo para esses profissionais, impedidos de subsistir com seu trabalho, durante determinado período de tempo, no qual as espécies marinhas, fluviais e lacustres do país se beneficiam, por poderem se reproduzir sem interrupções humanas (CAMPOS; CHAVES, 2014).

Outra lei importante para os pescadores artesanais enquanto coletivo é a Lei nº 11.699, de 13 de janeiro de 2008, a qual reconhece as Colônias de Pescadores, as Federações Estaduais e a Confederação Nacional dos Pescadores como órgãos de classe dos trabalhadores do setor artesanal da pesca, com forma e natureza jurídica próprias, obedecendo ao princípio da livre organização, bem como determina que as Colônias são autônomas, vedando expressamente o Poder Público, bem como às Federações e à Confederação a interferir e a intervir na organização das Colônias (BRASIL, 2008).

Em 2009, foi instituída, por meio da Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009, a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, que regula as atividades

---

<sup>48</sup> De acordo com a conceituação trazida pela atual lei da pesca, defeso é a paralisação temporária da pesca para a preservação da espécie, tendo como motivação a reprodução e/ou recrutamento, bem como paralisações causadas por fenômenos naturais ou acidentais.

<sup>49</sup> O período de proibição de atividade pesqueira é o fixado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), em relação à espécie marinha, fluvial ou lacustre, a cuja captura o pescador se dedique.

pesqueiras e traz os conceitos de atividade pesqueira artesanal, pesca artesanal e pescador artesanal, os quais são válidos para fins previdenciários, trabalhistas, programas e projetos oriundos de políticas públicas para esses profissionais.

Em 2015, foi publicado o Decreto nº 8.425, de 31 de março de 2015 que regulamenta o parágrafo único do Art. 24 e o Art. 25 da Lei supracitada, dispondo sobre os critérios para inscrição no Registro Geral da Atividade Pesqueira - RGP e para a concessão de autorização, permissão ou licença para o exercício da atividade pesqueira. O RGP é o instrumento prévio que habilita a pessoa física ou jurídica e a embarcação de pesca ao exercício da atividade pesqueira no Brasil.

O referido decreto traz as categorias de inscrição no RGP em seu art. 2º, quais sejam: pescador e pescadora profissional industrial, armador e armadora de embarcação de pesca, pescador amador ou esportivo e pescadora amadora ou esportiva, aquicultura e aquicultura, empresa pesqueira, aprendiz de pesca e pescador ou pescadora artesanal, e no que diz respeito a essa última modalidade, estabelece expressamente que “o RGP deverá identificar se o pescador profissional artesanal dispõe de outra fonte de renda diversa da decorrente da atividade pesqueira, qualquer que seja a sua origem e o seu valor”.

Nesse sentido, em 2021, foram publicadas a Portaria SAP/MAPA nº 265, de 29 de junho de 2021 e Portaria SAP/MAPA nº 270, de 29 de junho de 2021, em que a primeira estabelece as normas, os critérios e os procedimentos administrativos para inscrição de pessoas físicas no Registro Geral da Atividade Pesqueira, na categoria de Pescador e Pescadora Profissional, e para a concessão da Licença de Pescador e Pescadora Profissional; e a segunda, estabelece, em caráter excepcional e transitório, as normas, os critérios e os procedimentos administrativos para o cadastramento e recadastramento nacional de pessoas físicas no Registro Geral da Atividade Pesqueira, categoria de Pescador e Pescadora Profissional.

O Registro Geral da Atividade Pesqueira - RGP passou a ser obrigatoriamente requerido pelo interessado diretamente no Sistema Informatizado do Registro Geral da Atividade Pesqueira - SisRGP, bem como o cadastramento e recadastramento nacional na categoria de Pescador e Pescadora Profissional para fins de atualização cadastral e regularização da Licença de Pescador e Pescadora Profissional.

Antes dessas portarias, o interessado em obter a inscrição no RGP, como Pescador ou Pescadora Profissional Artesanal, devia procurar a Superintendência Federal de Pesca e Aquicultura - SFPA ou Escritório Regional na Unidade da Federação onde reside, e solicitar a inscrição na forma dos procedimentos dispostos na Instrução Normativa MPA nº 06 de 29 de junho 2012, ou em outros procedimentos complementares que foram adotados pelo MPA.

Para uma melhor compreensão acerca das normas ora mencionadas que contemplam o pescador e pescadora artesanal, vejamos o Quadro abaixo:

**Quadro 3 - Normas nacionais que envolvem o pescador artesanal**

<b>Ato Normativo</b>	<b>Finalidade</b>	<b>Relação com o pescador artesanal</b>
Constituição Federal de 1988	Carta Magna do Brasil que traça os parâmetros do sistema jurídico e aborda direitos e princípios fundamentais para a sociedade.	Garante, de forma expressa e implícita, direitos ao pescador artesanal. Ex: Art. 8º, parágrafo único.
Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003	Dispõe sobre a concessão do benefício de seguro desemprego, durante o período de defeso, ao pescador profissional que exerce a atividade pesqueira de forma artesanal	Confere ao pescador artesanal o benefício do seguro-desemprego, no valor de 1 (um) salário-mínimo mensal, durante o período de defeso de atividade pesqueira para a preservação da espécie
Lei nº 11.699, de 13 de janeiro de 2008	Dispõe sobre as Colônias, Federações e Confederação Nacional dos Pescadores, regulamentando o parágrafo único do art. 8º da Constituição Federal e revoga dispositivo do Decreto-Lei nº 221, de 28 de fevereiro de 1967.	Assegura a livre associação dos trabalhadores no setor artesanal da pesca no seu órgão de classe, sem intervenção do poder público e lhes assegura direitos.
Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009	Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, regula as atividades pesqueiras, revoga a Lei nº 7.679, de 23 de novembro de 1988, e dispositivos do Decreto-Lei nº 221, de 28 de fevereiro de 1967, e dá outras providências	Regula as atividades pesqueiras e traz conceitos jurídicos relacionados à pesca artesanal.
Decreto nº 8.425, de 31 de março de 2015	Regulamenta o parágrafo único do art. 24 e o art. 25 da Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009, para dispor sobre os critérios para inscrição no Registro Geral da Atividade Pesqueira e para a concessão de autorização, permissão ou licença para o exercício da atividade pesqueira	Estabelece como categoria de inscrição no RGP, o pescador e pescadora profissional artesanal e quais medidas o RGP deve adotar quanto a esse tipo de profissional.
Portaria SAP/MAPA nº 265, de 29 de junho de 2021	Estabelece as normas, os critérios e os procedimentos administrativos para inscrição de pessoas físicas no Registro Geral da Atividade Pesqueira, na categoria de Pescador e Pescadora Profissional, e para a concessão da Licença de Pescador e Pescadora Profissional	O RGP passou a ser obrigatoriamente requerido por meio do SisRGP

Portaria SAP/MAPA nº 270, de 29 de junho de 2021	Estabelece, em caráter excepcional e transitório, as normas, os critérios e os procedimentos administrativos para o cadastramento e recadastramento nacional de pessoas físicas no Registro Geral da Atividade Pesqueira, categoria de Pescador e Pescadora Profissional	O cadastramento e recadastramento nacional na categoria de Pescador e Pescadora Profissional para fins de atualização cadastral e regularização da Licença de Pescador e Pescadora Profissional passou a ser realizado obrigatoriamente pelo SisRGP.
--	--	--

Fonte: elaboração própria

A aplicação dessas normas e sua efetividade na garantia de direitos dos pescadores e pescadoras artesanais serão analisadas no capítulo seguinte.

### 3.3. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e Plano de Manejo da APACC

O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) é uma autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente - MMA. Foi criado por meio da Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007, e integra o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA como órgão executor, que tem como finalidade executar e fazer executar a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, de acordo com a sua competência, conforme prevê a Política Nacional do Meio Ambiente<sup>50</sup>.

A missão do ICMBio é proteger o patrimônio natural e promover o desenvolvimento socioambiental e tem como finalidade, conforme art. 1º da sua lei de criação:

- I - executar ações da política nacional de unidades de conservação da natureza, referentes às atribuições federais relativas à proposição, implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das unidades de conservação instituídas pela União;
- II - executar as políticas relativas ao uso sustentável dos recursos naturais renováveis e ao apoio ao extrativismo e às populações tradicionais nas unidades de conservação de uso sustentável instituídas pela União;
- III - fomentar e executar programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade e de educação ambiental;
- IV - exercer o poder de polícia ambiental para a proteção das unidades de conservação instituídas pela União; e
- V - promover e executar, em articulação com os demais órgãos e entidades envolvidos, programas recreacionais, de uso público e de ecoturismo nas unidades de conservação, onde estas atividades sejam permitidas.

Diante da sua competência para administrar as Unidades de Conservação - UCs federais, se faz necessário saber que todas as UCs, independente da esfera de governo, devem dispor de um Plano de Manejo, o qual consiste em um documento técnico por meio do qual, “com

<sup>50</sup> Instituída pela Lei nº 6.938/1981.

fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento<sup>51</sup> e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade” (BRASIL, 2000).

No Plano de Manejo deve conter a área correspondente a Unidade de Conservação, na sua zona de amortecimento<sup>52</sup> e os corredores ecológicos<sup>53</sup>, incluindo medidas com o fim de viabilizar a integração entre a UC e a vida econômica e social das comunidades vizinhas. Das doze unidades de conservação que compõem o SNUC, apenas duas não precisam ter zona de amortecimento: a Área de Proteção Ambiental - APA e Reserva Particular do Patrimônio Natural (BRASIL, 2000).

A elaboração de um Plano de Manejo deve ser realizada no prazo de cinco anos, a partir da data de criação da Unidade de Conservação e pode ser aprovado em Resolução do conselho deliberativo, no caso de Reserva Extrativista - RESEX e Reserva de Desenvolvimento Sustentável - RDS ou em portaria do órgão executor nas demais UCs. Após a sua aprovação, deve estar disponível para consulta do público na sede da unidade de conservação e no centro de documentação do órgão executor (BRASIL, 2002).

De acordo com a Instrução Normativa nº 7, de 21 de dezembro de 2017, a qual estabelece diretrizes e procedimentos para elaboração e revisão de planos de manejo de unidades de conservação da natureza federais, deve ser assegurada a participação efetiva das comunidades tradicionais e grupos sociais relacionados à UC, valorizando o conhecimento tradicional e local e harmonizando interesses socioculturais e conservação da natureza (ICMBIO, 2017). A própria lei que instituiu o SNUC determina expressamente que deve haver a ampla participação da população residente na elaboração, revisão e implementação do Plano de Manejo de UC nas categorias APA, RESEX e RDS e, quando couber, das Florestas Nacionais e das Áreas de Relevante Interesse Ecológico - ARIE (BRASIL, 2000).

---

<sup>51</sup> Segundo art. 2, inciso XVI da Lei nº 9.985/2000, zoneamento é a definição de setores ou zonas em uma unidade de conservação com objetivos de manejo e normas específicos, com o propósito de proporcionar os meios e as condições para que todos os objetivos da unidade possam ser alcançados de forma harmônica e eficaz

<sup>52</sup> Segundo art. 2, inciso XVIII da Lei nº 9.985/2000, zona de amortecimento consiste no entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade

<sup>53</sup> Segundo art. 2, inciso XIX da Lei nº 9.985/2000, corredores ecológicos são porções de ecossistemas naturais ou seminaturais, ligando unidades de conservação, que possibilitam entre elas o fluxo de genes e o movimento da biota, facilitando a dispersão de espécies e a recolonização de áreas degradadas, bem como a manutenção de populações que demandam para sua sobrevivência áreas com extensão maior do que aquela das unidades individuais

No caso de APA, a lei nº 9.985/2000 determina que essa UC deve dispor de um Conselho, o qual será presidido pelo órgão gestor responsável por sua administração e composto por representantes de órgãos públicos, organizações da sociedade civil e da população residente, conforme disposições previstas no Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2022 que regulamenta a lei (BRASIL, 2000).

Dentre as competências do conselho de UC, o referido decreto prevê: i) o acompanhamento da elaboração, implementação e revisão do Plano de Manejo da unidade de conservação, quando couber, garantindo o seu caráter participativo, ii) a manifestação sobre obra ou atividade potencialmente causadora de impacto na UC, em sua zona de amortecimento, mosaicos ou corredores ecológicos e iii) a proposição de diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e otimizar a relação com a população do entorno ou do interior da unidade, conforme o caso (BRASIL, 2002).

Diante do exposto, a APACC, foi criada em 1997, mas apenas em 2011 foi publicada a Portaria nº 62 do ICMBio que cria o Conselho Consultivo da UC, com 27 assentos distribuídos em 12 assentos para o poder público e 13 assentos para a sociedade civil, representado pelos seguintes segmentos: turismo, pesca, associações comunitárias, meio ambiente, educação e cultura, e pesquisa. A época já havia uma mobilização para a elaboração do Plano de Manejo da Unidade, o qual foi aprovado em 2013, por meio da Portaria ICMBio nº 144, de 01/02/2013.

Para subsidiar a sua construção, foram realizadas reuniões internas, entre ICMBio e IBAMA, reuniões técnicas com a sociedade acadêmica que possuíam relação com o tema e seis audiências públicas realizadas entre a costa norte de Alagoas e sul de Pernambuco (ICMBIO, 2013). A metodologia utilizada para a sua elaboração, conforme o documento:

“teve como um de seus objetivos a construção do conhecimento coletivo e a aplicação dos novos direcionamentos Institucionais adotados pelo ICMBio, onde as táticas de manejo devem estar alinhadas com o planejamento estratégico da Instituição, da Unidade de Conservação e conseqüentemente com seus objetivos de criação (ICMBIO, 2013, p. 10)”

O documento continha definições, visão geral do processo de planejamento do PM, os objetivos gerais de manejo da UC, conforme o decreto de criação da unidade, e os objetivos específicos, dentre os quais, estava o de “ordenar a atividade de pesca comercial artesanal, de subsistência e amadora para a recuperação e manutenção dos estoques pesqueiros viabilidade econômica, segurança alimentar” (ICMBIO, 2013).

O Plano de Manejo estabeleceu o zoneamento da UC, diante das diferentes áreas de uso (direto e indireto) que já haviam sido criadas por diferentes instrumentos legais, a partir de demandas locais. Foram definidas sete zonas: i) Zona de uso sustentável - ZUS; ii) Zona de

Praia - ZP; iii) Zona de Conservação - ZC; iv) Zona Exclusiva de Pesca - ZEP; v) Zona de visitação - ZV; vi) Zona de Preservação da Vida Marinha - ZPVM e vii) Zona de Transição - ZT.

Além disso, definiu os Programas de Ações<sup>54</sup> da APACC que seriam realizados entre os anos de 2013 a 2017, quais sejam: i) Programa Infraestrutura e gestão interinstitucional; ii) Programa de Uso Público; iii) Programa de Pesquisa e Monitoramento; iv) Programa de Gestão Socioambiental; v) Programa de Manejo da Biodiversidade e vi) Programa de Proteção Ambiental (ICMBIO, 2013).

Entretanto, em maio de 2017 teve início a revisão desse Plano de Manejo com a finalidade de atender demandas da sociedade que não foram contempladas na primeira versão do PM e elaborar o zoneamento da Unidade de maneira integral. Na primeira fase do processo, finalizada em março de 2018, foram realizadas 33 reuniões setoriais que resultaram na participação de 1.145 pessoas entre pescadores, pesquisadores, operadores do turismo, empresários e representantes do poder público das três esferas de governo (ICMBIO, 2021).

Em setembro do mesmo ano, numa oficina no município de Tamandaré/PE houve a concretização do processo participativo que resultou na construção e detalhamento dos elementos norteadores para a revisão do Plano de Manejo da APACC. Todavia, o documento só foi aprovado dia 21 de julho de 2021 com a publicação da Portaria nº 308 do ICMBio. Diferentemente da primeira versão, o atual documento abrange a descrição da unidade, e está dividido em três partes: i) componentes fundamentais; ii) componentes dinâmicos, iii) zoneamento e normas gerais para a APACC (ICMBIO, 2021)

Dentro dos componentes fundamentais, se incluem as declarações de significância, os recursos e valores fundamentais e o propósito da unidade, qual seja:

“A APA Costa dos Corais, situada no litoral norte de Alagoas e sul de Pernambuco, protege os ambientes recifais e manguezais, mantém a conectividade entre os ecossistemas marinhos e estuarinos, conserva as espécies ameaçadas, especialmente, o peixe-boi-marinho, e garante a sustentabilidade da pesca artesanal e do turismo, a valorização dos modos de vida das comunidades tradicionais e sua identidade cultural (ICMBIO, 2021, p. 22).”

No que diz respeito os recursos e valores identificados na unidade, vale ressaltar que está a cultura das comunidades pesqueiras, onde se reconhece que “a região é ocupada por mais de 40 comunidades pesqueiras que apresentam diferentes relações com o território e com os

---

<sup>54</sup> “São instrumentos específicos que, por meio de suas ações, visam um gerenciamento adequado conforme objetivos gerais e específicos da Unidade de Conservação. Neste sentido, devem ser estabelecidos, tanto no cenário interno quanto no cenário externo, temas estratégicos e suas respectivas ações a serem desenvolvidas” (Gonçalves et al, 2009)

recursos naturais, essenciais para os seus modos de vida, saberes e fazeres”; e os recursos pesqueiros, dentre os quais se destacam os mariscos, moluscos, lagostas, caranguejos e peixes como tainha (*Mugil spp.*), serra (*Scomberomorus brasiliensis*), cavala (*Acanthocybium solandri*), cioba (*Lutjanus spp.*), dourado (*Coryphaena hippurus*), carapeba (*Eucinostomus spp.*) entre outros (ICMBIO, 2021).

Na segunda parte do Plano, os recursos e valores identificados são analisados, as questões-chave são identificadas e há uma avaliação e priorização das necessidades de dados e de planejamentos. Na terceira parte, aborda-se o zoneamento da APACC e suas normas que passaram por alterações, se comparada a primeira versão, tendo em vista que foram definidas apenas seis zonas, quais sejam: i) Zona de Preservação - ZPRE; ii) Zona de Uso Moderado - ZUMO; iii) Zona de Produção - ZPRO; iv) Zona de Uso Comunitário - ZUCO; v) Zona de Infraestrutura - ZINF; e vi) Zona de Sobreposição Territorial - ZOST (ICMBIO, 2021).

Além disso, o Plano de Manejo traz normas gerais para a APACC, divididas por temática: Pesca e aquicultura; Turismo e recreação; Competições esportivas; Eventos (religiosos, político-partidários e outros); Infraestrutura; Animais silvestres; Recuperação de área degradada e uso de agrotóxicos; Pesquisa científica e temas diversos. Por fim, ainda menciona os atos legais e administrativos para a APACC, em que destacamos a Portaria nº dia 35 de março de 2002, que estabelece um sistema de Cadastramento e Licenciamento específico para os pescadores, coletores e comerciantes de recursos marinhos e estuarinos que atuam na área da APA Costa dos Corais.

A análise do recurso e valor fundamental “Cultura das Comunidades Pesqueiras/Pesca Artesanal” e as normas que se relacionam com a pesca e os pescadores e pescadoras artesanais na APACC serão exploradas no capítulo seguinte.

#### **4. ANÁLISE QUANTO A EFETIVIDADE DAS NORMAS DE PROTEÇÃO AOS PESCADORES ARTESANAIS**

Neste capítulo serão apresentados dispositivos de algumas normas internacionais, nacionais e disposições do Plano de Manejo da APACC relacionadas à pesca artesanal e aos pescadores e pescadoras artesanais, visando analisar a sua efetividade.

A nível internacional, dispositivos de código e declarações aprovadas em resolução, conselhos e conferências vinculadas à FAO serão analisados sob a perspectiva da proteção dos territórios pesqueiros tradicionais e a necessidade de pesquisa e monitoramento do setor pesqueiro. Em âmbito nacional, a análise se concentra nos objetivos da Política Nacional de

Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca instituída pela Lei nº 11.959/2009. Por último, será realizada uma análise quanto aos reflexos da efetividade das normas nacionais que regulamentam a pesca artesanal no Plano de Manejo da APACC.

#### **4.1. Análise quanto a efetividade das normas internacionais relacionadas aos pescadores e pescadoras artesanais no território brasileiro**

Conforme a Convenção de Viena sobre os Direitos dos Tratados<sup>55</sup> de 1969, em seu art. 2, item 1, alínea a), o Tratado significa um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação específica. Nesse sentido, todas as normas internacionais mencionadas no capítulo anterior se enquadram nesse conceito, tendo em vista que foram aprovadas, por meio de resoluções e em conferências ou conselhos vinculados à FAO que conta com 195 membros - 194 países e a União Europeia, dentre os quais está o Brasil.

Apesar de tais normas serem exemplos de *Soft Law*<sup>56</sup>, possuem uma obrigação de cumprimento, em função do princípio *Pacta Sunt Servanda*, previsto no art. 26 da Convenção da convenção supracitada, o qual estabelece que “Todo tratado em vigor obriga as partes e deve ser cumprido por elas de boa fé”. Dessa forma, os países membros da FAO quando adotam normas internacionais, sejam elas, códigos, resoluções ou diretrizes, assumem um compromisso de segui-las.

Diante disso, analisa-se a efetividade das seguintes normas internacionais em relação aos pescadores artesanais no território brasileiro: a) Código de Conduta para a Pesca Responsável<sup>57</sup>, adotado por unanimidade na Resolução 4/95 pela Conferência da FAO em 31 de outubro de 1995; b) Diretrizes Voluntárias: em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional<sup>58</sup>, adotadas na 127ª Sessão

---

<sup>55</sup> A Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, foi promulgada no Brasil, com reservas do art. 25 e 66, por meio do Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009.

<sup>56</sup> Para NEVES, 2006 o *Soft Law* é um processo de produção de standards normativos, que têm como vocação a regulação de comportamentos sociais, sem caráter vinculativo e cujo incumprimento não estão associados a sanções jurídicas.

<sup>57</sup> Várias normas nacionais consideram as recomendações e reconhecem as responsabilidades do Brasil como signatário do referido Código. Exemplo disso, é a Portaria IBAMA nº 145-N, de 29 de Outubro de 1998, e as Instruções Normativas SEAP nº 17 de 06 de julho de 2007 e SEAP/PR nº 15, de 08 de abril de 2008, as quais na fundamentação do ato mencionam expressamente o compromisso do Brasil com o Código de Conduta para a Pesca Responsável.

<sup>58</sup> As Diretrizes são consideradas na apresentação da publicação traduzida das “Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no contexto da Segurança Alimentar Nacional” pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário do Brasil em 2015. Fato que demonstra a recepção do documento pelo país.

do Conselho da FAO em 2004; c) Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no contexto da Segurança Alimentar Nacional<sup>59</sup> (DVGT), aprovadas por unanimidade na 38ª Sessão Extraordinária do Comitê de Segurança Alimentar Mundial (CSA) vinculado à FAO em 2012 e d) Diretrizes Voluntárias para Garantir a Pesca de Pequena Escala Sustentável no Contexto da Segurança Alimentar e da Erradicação da Pobreza Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura Roma - Diretrizes PPE<sup>60</sup>, aprovadas na 31ª Sessão do Comitê de Pesca, em 2014.

A análise focará em dois indicadores: i) Proteção dos territórios pesqueiros tradicionais e II) necessidade de pesquisa e monitoramento do setor pesqueiro. No que diz respeito ao primeiro indicador, em geral, as normas internacionais, possuem no mínimo um dispositivo que dispõe sobre a necessidade de proteção dos territórios pesqueiros pelos Estados, prevendo que estes devem reconhecer, respeitar e assegurar os direitos legítimos de posse dos pescadores e pescadoras artesanais - que possuem sistemas tradicionais de posse -, além das contribuições importantes da atividade pesqueira artesanal e de pequena escala como fonte de emprego, renda e segurança alimentar.

No Quadro a seguir, um dispositivo de cada norma pode ser observado:

**Quadro 4 - Dispositivos das normas internacionais relacionados a proteção do território pesqueiro**

Norma internacional	Dispositivo
Código de Conduta para a Pesca Responsável	6.18. Reconhecendo as importantes contribuições da pesca artesanal e de pequena escala ao emprego, renda e segurança alimentar, os <b>Estados devem proteger os direitos dos pescadores e trabalhadores da pesca, particularmente aqueles envolvidos em subsistência, pesca artesanal e de pequena escala, para uma subsistência segura e justa, bem como o acesso preferencial, se for o caso, aos pesqueiros tradicionais e recursos nas águas sob sua jurisdição nacional</b> (FAO, 1995, p. 4, <b>grifo nosso</b> )

<sup>59</sup> Na apresentação da publicação traduzida das Diretrizes pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário do Brasil em 2015, menciona-se que “ A FAO, assim como outras organizações e governos, têm tomado uma série de iniciativas em várias regiões do mundo para difundir e promover a implementação das diretrizes. O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) tem contribuído para este esforço. Uma das iniciativas é a disseminação e sensibilização sobre a importância da implementação das diretrizes, por meio da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul (REAF) e da Aliança para a Soberania Alimentar dos Povos da América Latina e do Caribe” (MDA, 2015). O que demonstra a recepção do documento pelo país.

<sup>60</sup> Na justificação de Projetos de Lei brasileiros, menciona-se as diretrizes. A exemplo do PL 244 de 2019 que propõe instituir a Política Estadual de Proteção à Fauna Aquática e de Desenvolvimento Sustentável da Pesca Artesanal e da Pesca Amadora apresentado na Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Fato que demonstra a recepção do documento pelo país.

<p>Diretrizes Voluntárias: em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional</p>	<p><b>8.1 Os Estados deveriam facilitar o acesso aos recursos e a sua utilização de forma sustentável, não-discriminatória e segura de acordo com a sua legislação nacional e com o direito internacional e deveriam proteger os bens que são importantes para a subsistência da população.</b> Os Estados deveriam respeitar e proteger os direitos individuais relativos aos recursos produtivos, tais como a terra, a água, os bosques, a pesca e a pecuária sem discriminação de nenhum tipo. Quando necessário e apropriado, os Estados deveriam empreender uma reforma agrária, assim como outras reformas de políticas em consonância com as suas obrigações em matéria de direitos humanos e em conformidade com o estado de direito, a fim de assegurar um acesso eficaz e equitativo às terras e reforçar o crescimento em favor dos pobres. Poder-se-ia prestar especial atenção a grupos como os pastores nômades e os povos indígenas e à sua relação com os recursos naturais (FAO, 2015, p. 17, <b>grifo nosso</b>)</p>
<p>Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no contexto da Segurança Alimentar Nacional (DVGTT)</p>	<p><b>8.2 Quando os Estados têm a propriedade ou o controle da terra, das áreas de pesca e das florestas, devem ser reconhecidos, respeitados e protegidos os direitos legítimos de posse de indivíduos e comunidades, incluídas as que tenham sistemas tradicionais de posse, em conformidade com as obrigações existentes no âmbito do direito nacional e internacional e considerando os compromissos voluntariamente adquiridos ao amparo os instrumentos regionais e internacionais aplicáveis.</b> Para tal fim, as categorias de direitos legítimos de posse devem ser definidas com clareza e divulgadas por meio de um processo transparente e nos termos da legislação nacional. (MDA, 2015, p. 39-40, <b>grifo nosso</b>)</p>
<p>Diretrizes Voluntárias para Garantir a Pesca de Pequena Escala Sustentável no Contexto da Segurança Alimentar e da Erradicação da Pobreza Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura Roma - Diretrizes PPE</p>	<p><b>5.4 Os Estados, de acordo com a sua legislação e todas as outras partes, deveriam reconhecer, respeitar e proteger todas as formas de direitos legítimos de posse, levando em consideração, quando apropriado, os direitos consuetudinários à terra, aos recursos aquáticos e às zonas de pesca de pequena escala desfrutados pelas comunidades de pescadores de pequena escala.</b> Quando necessário, a fim de proteger as diferentes formas de direitos legítimos de posse, os Estados deveriam tomar medidas apropriadas para identificar, registrar e respeitar os titulares de direitos legítimos de posse e os seus direitos. As normas e práticas locais, bem como o acesso consuetudinário ou de outra forma preferencial</p>

	<p>aos recursos pesqueiros e à terra por parte das comunidades de pescadores de pequena escala, incluindo os grupos indígenas e as minorias étnicas, deveriam ser reconhecidas, respeitadas e protegidas de maneira consistente com a legislação internacional em matéria de direitos humanos (FAO, 2017, p. 5, <b>grifo nosso</b>).</p>
--	--

Fonte: elaborado pela autora

Entretanto, no Brasil ainda não há instrumentos legais que garantam a permanência das comunidades tradicionais pesqueiras em seus territórios e o acesso a estes pelos pescadores e pescadoras artesanais tem se tornado cada vez mais difícil, diante de diversos fatores, dentre os quais se destacam, a especulação imobiliária, turismo desordenado, agronegócio e a construção de petrolíferas, mineradoras e fazendas de carcinicultura (CPP, 2012).

A Comissão Pastoral da Pesca - CPP em parceria com o Movimento dos Pescadores e Pescadoras Artesanais - MPP, após intenso trabalho de base com a Campanha Nacional pela Regularização do Território Pesqueiro das Comunidades Tradicionais Pesqueiras desde 2012, apresentou em 2020 uma proposta de Projeto de Lei à Câmara dos Deputados, o qual fora adotado pela Comissão de Legislação Participativa (CLP). Todavia, o PL nº 131/2020 ainda não foi apreciado por nenhuma comissão, até o término do presente trabalho.

Dessa maneira, a tramitação lenta do PL, apesar de estar com prioridade no regime de tramitação, desvela a dificuldade do Estado brasileiro em reconhecer a importância dos territórios pesqueiros, a necessidade de subsistência dos pescadores e pescadoras artesanais, além da contribuição de todos os profissionais da cadeia produtiva da pesca, sobretudo, para a manutenção dos ambientes costeiros e para a segurança alimentar nacional.

Quanto ao segundo indicador que se refere a necessidade de pesquisa e monitoramento do setor pesqueiro as normas internacionais da FAO, também traz dispositivos que recomendam aos Estados que adotem políticas públicas que resultem no investimento em pesquisa no setor da pesca e no estabelecimento de sistemas de monitoramento, além de possuírem o dever de buscar e documentar o conhecimento da pesca tradicional e suas tecnologias, em especial, aquelas utilizadas na pesca artesanal e de pequena escala, visando ter subsídios para aplicar na gestão e conservação dos recursos pesqueiros. Vejamos:

**Quadro 5 - Dispositivos das normas internacionais relacionadas a necessidade de Monitoramento e Estatística pesqueira**

Norma internacional	Dispositivo
Código de Conduta para a Pesca Responsável	12.12 Os Estados devem investigar e documentar o conhecimento da pesca

	<p><b>tradicional e tecnologias, em particular as aplicadas à pesca de pequena escala, a fim de avaliar sua aplicação para a conservação, gestão e desenvolvimento (FAO, 1995, p. 33, grifo nosso).</b></p>
<p>Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar Mundial e Plano de Ação da Cimeira Mundial da Alimentação</p>	<p><b>Nós reconhecemos a necessidade de adotar políticas que levem a investir no desenvolvimento de recursos humanos, na pesquisa e nas infraestruturas, para se alcançar a segurança alimentar.</b> Devemos encorajar e criar fontes de emprego e de rendimento e também promover um acesso equitativo a recursos produtivos e financeiros. Concordamos com o facto que o comércio é um elemento chave para a segurança alimentar. Concordamos em adotar políticas de comércio alimentar e políticas comerciais em geral que irão incentivar os nossos produtores e consumidores a utilizarem os recursos disponíveis em modo economicamente sólido e sustentável (FAO, 1996, <b>grifo nosso</b>)</p>
<p>Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar Mundial e Plano de Ação da Cimeira Mundial da Alimentação</p>	<p><b>30. Pesquisas na agricultura, pesca e silvicultura serão fundamentais para se alcançar o aumento sustentável da produção de alimentos do qual dependerá, a curto e longo prazo, a segurança alimentar de uma população mundial em crescimento.</b> A combinação de tais investigações e um ambiente propício podem melhorar a segurança alimentar em ambos os níveis, nacional e familiar. Será necessário dar uma atenção especial às questões referentes à equidade e igualdade entre o homem e a mulher, quando serão estabelecidos os programas de investigação futuros. As atividades de pesquisa deverão centrar-se claramente, na erradicação da pobreza e na criação de sistemas agrícolas, de pescas, florestais e de produção de alimentos mais sustentáveis do ponto de vista ambiental. Esta investigação dever-se-á dirigir às zonas de baixo e alto potencial, segundo as necessidades específicas de cada uma. Deverão ser feitos renovados esforços no sentido de envolver os agricultores, pescadores, silvicultores e as suas organizações na definição das prioridades e das orientações da pesquisa, assim como para se colocarem os resultados experimentais ao alcance de todos (FAO, 1996, <b>grifo nosso</b>).</p>
<p>Diretrizes Voluntárias para Garantir a Pesca de Pequena Escala Sustentável no Contexto da Segurança Alimentar e da Erradicação da Pobreza Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura Roma - Diretrizes PPE</p>	<p><b>5.16 Os Estados deveriam assegurar o estabelecimento de sistemas de monitoramento, controle e vigilância ou promover a aplicação dos já existentes que sejam aplicáveis e adequados para a pesca de pequena escala.</b> Eles deveriam prestar apoio a esses sistemas, envolvendo os atores da pesca de</p>

	<p>pequena escala, como apropriado, e promovendo acordos participativos no contexto da gestão conjunta. Os Estados deveriam assegurar a existência de mecanismos eficazes de monitoramento e implementação para prevenir, impedir e eliminar todas as formas de práticas de pesca ilegais e/ou destrutivas que tenham um efeito negativo sobre os ecossistemas marinhos e de águas interiores. Os Estados deveriam envidar esforços para melhorar o registro das atividades pesqueiras. Os pescadores de pequena escala deveriam apoiar os sistemas de monitoramento, controle e vigilância e fornecer às autoridades nacionais de pesca as informações necessárias para a gestão da atividade (FAO, 2017, p. 7, <b>grifo nosso</b>).</p>
--	---

Fonte: Elaborado pela autora

No entanto, as últimas estatísticas pesqueiras oficiais são datadas de 2013<sup>61</sup> com dados referentes ao ano de 2011 e ainda sim com dados parciais de apenas seis estados costeiros, ou seja, o Estado não realiza pesquisa no setor da pesca há 12 anos e a última publicação não possui dados referentes a toda costa do país (MPA, 2013). Durante esse tempo, os dados produzidos e disponibilizados na rede mundial de computadores são de pesquisas realizadas por organizações não governamentais, a exemplo da Oceana, organização internacional focada exclusivamente nos oceanos<sup>62</sup>, que publicou duas edições da “Auditoria da Pesca Brasil: uma avaliação integrada da governança, da situação dos estoques e das pescarias ” nos anos de 2020 e 2021.

A Auditoria da Pesca de 2020 concluiu, entre outras coisas que:

Os resultados apontam para um cenário em que um número insignificante de estoques é estudado para identificar situações de sobrepesca, o que compromete a capacidade da autoridade pesqueira de equilibrar o uso e a conservação dos recursos. **Limites de Captura, que poderiam estar sendo estabelecidos por meio de metodologias aplicáveis à baixa disponibilidade de dados, seguem inexistentes para quase todas as espécies exploradas. Os resultados apontam ainda que a maior parte dos recursos pesqueiros (ou suas pescarias) não tem Planos de Gestão, o que tende a gerar medidas desconectadas da realidade e, portanto, com pouca ou quase nenhuma eficácia** (ZAMBONI, 2020, p. 55, **grifo nosso**).

Além disso, a referida auditoria recomenda que o Estado brasileiro vincule os programas de monitoramento de dados ao planejamento da gestão dos estoques pesqueiros e pescarias, buscando a geração de dados úteis para a avaliação dos estoques e acompanhamento das medidas de gestão. Quanto aos resultados da Auditoria da Pesca de 2021, não houve alteração significativa, apontando para um cenário semelhante ao ano anterior, em que apenas uma

<sup>61</sup> Boletim Estatístico da Pesca e Aquicultura produzido pelo MPA publicado em 2013.

<sup>62</sup> Dedicada a promover mudanças mensuráveis por meio de campanhas nacionais específicas com embasamento científico, prazos definidos e objetivos articulados. Para saber mais: <https://brasil.oceana.org/sobre-nos/>.

quantidade insignificante dos estoques pesqueiros marinhos explorados no país está sendo avaliados cientificamente, estando em uma situação de absoluto desconhecimento quanto ao estado real dos recursos explorados economicamente (DIAS, 2022).

Dessa maneira, percebe-se que as normas internacionais relacionadas à pesquisa na área da pesca possuem efetividade limitada no país, uma vez que este não tem investido em monitoramento e estatística pesqueira nacional. Tal situação, compromete a própria capacidade do Estado de equilibrar o uso e a conservação dos recursos, além de que a falta de conhecimento das demandas e reconhecimento dos costumes dos pescadores e pescadoras artesanais e todos os envolvidos na cadeia produtiva da pesca, também compromete a criação de instrumentos legais e a implementação de políticas públicas efetivas.

Diante do exposto, verifica-se que não há aplicação das normas internacionais relacionadas à pesca artesanal no Brasil, e conseqüentemente, aos pescadores e pescadoras artesanais, especificamente no que diz respeito à proteção dos territórios pesqueiros tradicionais e a necessidade de pesquisa e monitoramento do setor da pesca.

#### **4.2. Análise quanto a efetividade das normas nacionais que regulamentam a pesca artesanal**

A Constituição Federal de 1988 reconhece a pesca como sendo uma atividade econômica que faz parte da política agrícola e como vimos anteriormente, garante a livre iniciativa e associação dos pescadores por meio das colônias, além da proteção ao pescador, em especial o artesanal, enquanto que a Lei nº 11.959/2009, conhecida como Lei Geral da Pesca que dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca e regula as atividades pesqueiras, se constitui como sendo o ato normativo infraconstitucional de maior relevância quando se trata de gestão e desenvolvimento da pesca e aquicultura nacional.

Nesse sentido, analisa-se a efetividade das normas nacionais que regulamentam a pesca artesanal, com base nos objetivos que a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca visa promover, conforme art. 1º e incisos da Lei nº 11.959/2009 (BRASIL, 2009):

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, formulada, coordenada e executada com o objetivo de promover:

- I – o desenvolvimento sustentável da pesca e da aquicultura como fonte de alimentação, emprego, renda e lazer, garantindo-se o uso sustentável dos recursos pesqueiros, bem como a otimização dos benefícios econômicos decorrentes, em harmonia com a preservação e a conservação do meio ambiente e da biodiversidade;
- II – o ordenamento, o fomento e a fiscalização da atividade pesqueira;
- III – a preservação, a conservação e a recuperação dos recursos pesqueiros e dos ecossistemas aquáticos;

IV – o desenvolvimento socioeconômico, cultural e profissional dos que exercem a atividade pesqueira, bem como de suas comunidades.

O objetivo previsto no art. 1º, inciso I, qual seja “o desenvolvimento sustentável da pesca e da aquicultura como fonte de alimentação, emprego, renda e lazer, garantindo-se o uso sustentável dos recursos pesqueiros, bem como a otimização dos benefícios econômicos decorrentes, em harmonia com a preservação e a conservação do meio ambiente e da biodiversidade” e o objetivo previsto no mesmo dispositivo, inciso II, que é “a preservação, a conservação e a recuperação dos recursos pesqueiros e dos ecossistemas aquáticos”, são objetivos que para serem alcançados, devem existir dados atualizados acerca da atividade pesqueira no país, visando traçar estratégias socioeconômicas e socioambientais aliadas à conservação (OCEANA, 2022).

No entanto, apesar da Lei no art. 29, parágrafo único estabelecer que “ Cabe ao poder público e à iniciativa privada a promoção e o incentivo da pesquisa e capacitação da mão de obra pesqueira” e por conseguinte, em seu art. 30 prever que “A pesquisa pesqueira será destinada a obter e proporcionar, de forma permanente, informações e bases científicas que permitam o desenvolvimento sustentável da atividade pesqueira”, o estado brasileiro não possui estatísticas pesqueiras desde 2011<sup>63</sup>, comprometendo assim, o uso sustentável dos recursos pesqueiros.

Não obstante, o termo “uso sustentável” que aparece no art. 1º, inciso I da Lei Geral da Pesca não possui definição expressa<sup>64</sup> no diploma normativo, podendo trazer dúvidas quanto a sua interpretação, como afirma OCEANA, 2022:

Há pelo menos duas vertentes de interpretação do conceito de sustentabilidade ou uso sustentável, com profundas implicações quanto ao comportamento das autoridades quando deparadas com pressões de ordem ambiental, econômica e social. Uma dessas vertentes observa a sustentabilidade no campo do tripé formado entre o equilíbrio ambiental, social e econômico. A segunda entende que, por ser uma atividade extrativa, aspectos sociais e econômicos da pesca dependem, em última instância, do meio ambiente e de seus recursos – sem o quais não haveria a pesca. A vertente adotada pela política pesqueira deveria figurar de maneira explícita na seção de definições ou, extraordinariamente, estar descrito junto ao princípio correspondente, não deixando margem para dúvidas sobre como ele deve ser interpretado por todas as partes interessadas na pesca (OCEANA, 2022, p.14-15).

Por conseguinte, no que tange ao “ordenamento, o fomento e a fiscalização da atividade pesqueira” objetivo da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da

---

<sup>63</sup> Boletim Estatístico da Pesca e Aquicultura produzido pelo MPA publicado em 2013 com dados referentes ao ano de 2011.

<sup>64</sup> O princípio da sustentabilidade pressupõe a gestão racional dos recursos naturais, protegendo o meio ambiente (para proteção da própria saúde e vida humanas) e todas as demais formas de vida, preservando-os para as presentes e futuras gerações (alicerçado no art. 225 da CF/1988), observado o tripé formado entre o equilíbrio ambiental, social e econômico.

Pesca previsto no art. 1, inciso III da Lei nº 11.959/2009, este deve ser interpretado aliado ao art. 2º, inciso XII do mesmo diploma que define o ordenamento pesqueiro como “o conjunto de normas e ações que permitem administrar a atividade pesqueira, com base no conhecimento atualizado dos seus componentes biológico-pesqueiros, ecossistêmico, econômicos e sociais”, devendo considerar 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).

Contudo, tais definições não estão sendo observadas nas construções de atos normativos, a exemplo das Portarias SAP/MAPA nº 265, de 29 de junho de 2021 e Portaria SAP/MAPA nº 270, de 29 de junho de 2021. As referidas portarias estabelecem que o Registro Geral da Pesca deve ser feito obrigatoriamente pelo SisRGP, bem como o cadastramento e recadastramento nacional na categoria de Pescador e Pescadora Profissional para fins de atualização cadastral e regularização da Licença de Pescador e Pescadora Profissional. Conforme art. 4º da Portaria SAP/MAPA nº 270/2021:

Art. 4º O cadastramento e o recadastramento no Registro Geral da Atividade Pesqueira - RGP deverão ser requeridos pelo interessado diretamente no Sistema Informatizado do Registro Geral da Atividade Pesqueira - SisRGP, disponível no endereço eletrônico oficial do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, mediante preenchimento exclusivamente eletrônico do "Formulário Eletrônico de Requerimento de Licença de Pescador Profissional" e da inserção da documentação, de acordo com o disposto na Portaria nº 265, de 29 de junho de 2021 da Secretaria de Aquicultura e Pesca do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Quanto aos prazos para o procedimento de cadastramento e recadastramento que será realizado por etapas<sup>65</sup>, o art. 10 da Portaria SAP/MAPA nº 270/2021 prevê que:

Art. 10 As etapas do cadastramento e recadastramento serão iniciadas conforme os seguintes prazos:  
I - 1ª etapa: início na data da entrada em vigor desta portaria e término em 31 de agosto de 2021;  
II - 2ª etapa: início em 1º de outubro de 2021 e término em 30 de setembro de 2022.  
III - 3ª etapa: início em 1º de outubro de 2021.  
IV - 4ª etapa: início em 1º de novembro de 2021 e término em 30 de setembro de 2022

---

<sup>65</sup> As etapas estão previstas no art. 9º da Portaria SAP/MAPA nº 270/2021: Art. 9º O cadastramento e recadastramento serão realizados nas seguintes etapas: I - 1ª Etapa: recadastramento dos pescadores e pescadoras profissionais residentes no estado de Pernambuco, nos moldes do inciso I do art. 6º da presente portaria; II - 2ª Etapa: recadastramento dos pescadores e pescadoras profissionais residentes em todo o território nacional, inclusive aqueles contemplados na 1ª etapa e que não tenham realizado o recadastramento, nos moldes do inciso I do art. 6º da presente portaria; III - 3ª Etapa: cadastramento dos pescadores e pescadoras profissionais residentes em todo o território nacional, previstos no inciso I do art. 5º. IV - 4ª Etapa: cadastramento dos pescadores e pescadoras profissionais residentes em todo o território nacional, nos moldes do inciso II do art. 5º; e recadastramento dos pescadores e pescadoras profissionais residentes em todo o território nacional, nos moldes do inciso II do art. 6º da presente portaria.

Ocorre que, existem diversos fatores que dificultam o acesso dos pescadores e pescadoras artesanais ao SisRGP, dentre os quais, tem-se o mal funcionamento do SisRGP para realizar o preenchimento e inserção da documentação necessária no Formulário Eletrônico de Requerimento de Licença de Pescador Profissional, a falta de acesso à rede mundial de computadores e o baixo grau de escolaridade apresentado por uma parte significativa desses profissionais, o que compromete o seu cadastramento ou recadastramento no Registro Geral da Pesca.

Desde que as Portarias foram publicadas, o SisRGP já apresentou problemas no seu funcionamento. Em maio de 2022, o presidente Edmir Manoel Ferreira da Federação dos Pescadores do Estado do Paraná concedeu entrevista ao Jornal Jb Litoral<sup>66</sup>, afirmando que o sistema estava travado a nível nacional, impedindo que tanto os pescadores quanto às colônias realizassem o recadastramento para quem já possui carteira ou para fazer novas carteiras de pescador (RAMPELOTTI, 2022).

Além disso, pescadores e pescadoras artesanais de algumas regiões do país, não possuem acesso à rede mundial de computadores para realizar o cadastro no sistema. Um mês depois do início do cadastramento e recadastramento, no dia 23/11/21, a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados promoveu uma audiência sobre o registro da atividade geral da atividade pesqueira, sob requerimento do Deputado Júnior Ferrari (PSD-PA), que recebeu reivindicação de pescadores artesanais ligados à Associação do Movimento dos Pescadores do Baixo Amazonas (BRASIL, 2021). Conforme a Agência Câmara dos Deputados, 2021<sup>67</sup>:

Ferrari afirma que eles sequer têm acesso à internet para fazer o cadastro. ‘Em vez de auxiliar e amparar a atividade pesqueira, simplificando o acesso à regularização cadastral, criou empecilhos e uma excessiva burocracia aos mais interessados e dependentes do programa’, lamentou o deputado (Brasil, 2021).

Em maio de 2022, houve outra audiência promovida pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados<sup>68</sup>, onde o Deputado Pedro João (PT-MG) ressaltou que muitos pescadores moram em lugares sem energia elétrica<sup>69</sup> e esses profissionais reclamaram que não conseguem enviar relatório de

---

<sup>66</sup> Para conferir a matéria completa: <https://jblitoral.com.br/com-travamento-de-sistema-federal-pescadores-nao-conseguem-fazer-o-recadastramento-do-rgp/>.

<sup>67</sup> Para conferir a matéria completa: <https://www.camara.leg.br/noticias/828303-comissao-debate-registro-geral-da-atividade-pesqueira/>

<sup>68</sup> Para conferir a matéria completa: <https://www.camara.leg.br/noticias/876240-governo-pode-ampliar-prazo-para-cadastramento-de-pescador-artesanal/>

<sup>69</sup> Em 22 de junho de 2021, foi realizada uma audiência da Comissão de Minas e Energia na Câmara dos Deputados, em que o representante do Ministério de Minas e Energia, apresentou a estimativa de que cerca de

atividades para conseguir licença, por falta de acesso à internet e o que o prazo concedido para o cadastramento e recadastramento não é suficiente para cadastrar os mais de um milhão de pescadores artesanais existentes no Brasil.

Na ocasião, o presidente da Confederação Nacional dos Pescadores e Aquicultores - CNPA, Edivando Soares de Araújo ainda afirmou que “fazer um recadastramento, uma manutenção de dados, prejudica pescadores que são analfabetos ou semianalfabetos” (BRASIL, 2022). Acerca disso, cumpre destacar que os pescadores e pescadoras artesanais, em sua maioria, não possuem o ensino fundamental completo, como pode ser observado no quadro abaixo que contém informações de algumas produções científicas, uma em cada região do país<sup>70</sup>, que aborda o perfil socioeconômico do pescador artesanal, incluindo o nível de escolaridade:

**Quadro 6 - Produções científicas por região que tratam sobre o perfil socioeconômico do pescador artesanal: nível de escolaridade**

Região do País	Referência da produção científica	Informações sobre o trabalho e quantitativo de pescadores artesanais entrevistados	Nível de escolaridade dos pescadores/pescadoras artesanais em %
NORDESTE	BARBOZA, R. S. L. Diagnóstico da Pesca Artesanal na APACC - 2019: Produção de Material Informativo acerca dos resultados do Diagnóstico da Pesca APACC e demais ações previstas para fortalecimento da gestão pesqueira. Recife, 2019. Disponível em: <a href="https://www.icmbio.gov.br/apacostadoscorais/images/stories/Pesca/Pr otudo_5_Relat%C3%B 3rio_Consultoria.pdf">https://www.icmbio.gov.br/apacostadoscorais/images/stories/Pesca/Pr otudo_5_Relat%C3%B 3rio_Consultoria.pdf</a>	Foram entrevistados 1439 pescadores e pescadoras artesanais, sendo 62 % do gênero masculino e 38 % do gênero feminino na APACC.	Dos 1439 pescadores e pescadoras artesanais entrevistados na APACC: <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>14% não sabe ler nem escrever;</b></li> <li>- <b>10% só escreve o nome;</b></li> <li>- <b>47% possuem ensino fundamental incompleto;</b></li> <li>- 7% possuem ensino fundamental completo;</li> <li>- 8% possuem ensino médio incompleto;</li> <li>- 12% possuem ensino médio completo.</li> </ul>
SUL	YUNES, R.V.F. Perfil Socioeconômico dos Pescadores Profissionais de Guaíra – Paraná. Dissertação (Mestrado em em Recursos Pesqueiros e	As características socioeconômicas foram descritas a partir de entrevistas estruturadas por meio de aplicação de questionários, com 48 pescadores entre os	Dos 48 pescadores artesanais entrevistados: <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>23% não tem estudo;</b></li> <li>- <b>73% possuem ensino fundamental incompleto</b></li> </ul>

425 mil famílias ainda não tinham acesso à energia elétrica. Cumpre observar que sem a realização do Censo do IBGE, esse dado pode estar subestimado. Fonte: <https://www.youtube.com/watch?v=HPSqBOc2kCQ> .

	Engenharia de Pesca). Centro de Engenharias e Ciências Exatas, Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Toledo, 2021. 38 p.	meses de março a outubro de 2020 em Guaíra/PR.	- 4% possuem ensino médio completo
NORTE	ZACARKIM, C. E et al. Perfil dos Pescadores na foz do rio Araguaia, Brasil. Extensio: R. Eletr. de Extensão, ISSN 1807-0221 Florianópolis, v. 14, n. 25, p. 27-44, 2017.	O objetivo do trabalho foi avaliar o perfil dos pescadores da foz do rio Araguaia. 562 pescadores integrantes de seis colônias foram entrevistados, sendo estes das colônias de Araguatins (Z-1), Aragominas (Z-24), Araguanã (Z-3) localizados no estado do Tocantins e Xambioá (Z-33); Piçarra (Z-55) e São Geraldo do Araguaia (Z-88) no estado do Pará.	Dos 562 pescadores artesanais entrevistados: <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>25% não tem estudo;</b></li> <li>- <b>65% possuem fundamental incompleto;</b></li> <li>- 6% possuem fundamental completo;</li> <li>- 3% possuem o ensino médio incompleto;</li> <li>- 1% possui ensino médio completo.</li> </ul>
SUDESTE	CALLEJA, D. L. Pescadores Artesanais de Macaé: Perfil Socioeconômico e Subsídios para a Certificação da Pesca. Dissertação (Mestrado em Ciências Ambientais e Conservação). Núcleo em Ecologia e Desenvolvimento e Soció-ambiental de Macaé, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Macaé, 2015. 136 p.	Foram realizadas entrevistas com 56 pescadores e com dez esposas de pescadores em Macaé/RJ.	Dos 56 participantes da pesquisa: <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>68% possuem escolaridade correspondente ao ensino fundamental incompleto;</b></li> <li>- 12% possuem ensino fundamental completo;</li> <li>- 4% possuem ensino médio incompleto;</li> <li>- 14% possuem ensino médio completo; e</li> <li>- 2% têm ensino superior incompleto.</li> </ul>

Fonte: Elaborado pela autora

Além desses fatores que dificultam o acesso dos pescadores e pescadoras artesanais ao SisRGP, ressalta-se também as viagens de longa duração que alguns pescadores artesanais realizam em alto mar, por meio de jangadas e canoas, em que ficam embarcados por até 9 dias e 8 noites contínuas (FREITAS, 2022). Em situações como essa, os pescadores ficam impossibilitados de realizar a sua prova de vida<sup>71</sup>, tendo em vista que o art. 3º, §5º da Portaria SAP/MAPA nº 270/2021 prevê que essa deve ser realizada de forma periódica, a critério do órgão competente, podendo ser solicitada sem aviso prévio a qualquer momento pelo sistema.

<sup>71</sup> Para efeitos da portaria, prova de vida é identificação e autenticação do cidadão ao acessar o Sistema Informatizado de Registro Geral da Atividade Pesqueira - SisRGP por meio de conta no GOV.BR.

Entretanto, a Portaria SAP/MAPA nº 270/2021 não prevê, expressa ou implicitamente, qualquer capacitação ou auxílio por parte do poder público aos pescadores e pescadoras artesanais, visando instruí-los acerca da utilização do SisRGP, muito embora haja estudos e pesquisas acessíveis que demonstram os aspectos socioeconômicos e peculiaridades desses profissionais. A Portaria até já foi alterada, por meio da Portaria SAP/MAPA nº 1.100 de 30 de junho de 2022, mas essa apenas ampliou<sup>72</sup> o prazo para que os pescadores profissionais possam realizar o seu cadastramento e recadastramento.

Dessa forma, o processo de cadastramento e recadastramento profissional dos pescadores e pescadoras artesanais tem se mostrado excludente, não considerando as peculiaridades e necessidades dos pescadores, como prevê a Lei Geral de Pesca, uma vez que dificulta o acesso desses profissionais da pesca à regularização da profissão, e por consequência, impossibilita o reconhecimento deles e frustra o acesso aos seus direitos, como crítica a coordenador do MPP e pescador do Amapá, Florisvaldo Rocha:

Boa parte do nosso povo não sabe nem ler, não tem internet, não tem um aparelho de celular. Então é uma dificuldade imensa que está sendo imposta aí ao nosso povo. Alguns estados, mesmo com muita dificuldade, já fizeram alguns (recadastramentos). Mas a maioria dos estados ainda nem começaram devido a essas dificuldades (ROCHA, F. 2021, p. 1 apud PESQUEIRO, C. N. R. T. C. T. 2021, p.1)

Por fim, resta pontuar o último objetivo da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca previsto no art. 1, inciso IV da Lei nº 11.959/2009, qual seja “o desenvolvimento socioeconômico, cultural e profissional dos que exercem a atividade pesqueira, bem como de suas comunidades”. A Lei não traz a definição expressa desses tipos de desenvolvimento que se pretende promover, porém não só ausência de estatísticas pesqueiras atualizadas e as portarias supracitadas criam empecilhos para o alcance de tal objetivo, como também a falta de regularização dos territórios tradicionais dos pescadores e pescadoras artesanais, tendo em vista que “são os espaços necessários à reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária” conforme art. 3º, II do Decreto 6.040/2007<sup>73</sup>.

#### **4.3. Reflexos da efetividade das normas nacionais que regulamentam a pesca artesanal no Plano de Manejo da APACC**

Como mencionamos anteriormente, a APACC teve seu primeiro Plano de Manejo em

---

<sup>72</sup> O art. 10º da Portaria SAP/MAPA nº 270/2021 previa o término do cadastramento e recadastramento no dia 30 de setembro de 2022, mas com a Portaria SAP/MAPA nº 1.100/2022, o referido artigo passou a vigorar com o prazo de término previsto para 30 de setembro de 2023.

<sup>73</sup> Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.

2013, o qual passou por revisão no início de 2017, sendo aprovada sua nova versão em 2021. Tal versão é a que está sendo implementada nos dias atuais, porém, convém tecer algumas considerações quanto à primeira versão desse documento, para se entender melhor como se chegou às disposições do atual Plano de Manejo da APACC, no que tange à pesca artesanal e os pescadores e pescadoras artesanais.

O Plano de Manejo de 2013 em sua Matriz de Planejamento Estratégico da APACC<sup>74</sup>, identificou a existência de atividade pesqueira desordenada como um ponto fraco e problemas com a pesca predatória, a partir do qual, previu que seria necessário o disciplinamento das atividades de pesca, o aumento da fiscalização e incentivo à organização dos setores envolvidos (ICMBIO, 2013).

Quanto aos objetivos de manejo da APACC, o documento trazia além dos objetivos gerais da UC, conforme decreto de criação da APACC<sup>75</sup>, objetivos específicos, quais eram:

### 3.2 Objetivos Específicos

- garantir a recuperação da diversidade biológica desses ambientes dos ambientes marinhos presentes na APACC;
- **ordenar a atividade de pesca comercial artesanal, de subsistência e amadora para a recuperação e manutenção dos estoques pesqueiros viabilidade econômica, segurança alimentar** (conforme definição da de manejo pesqueiro, FAO, 2010);
- preservar as áreas de reprodução, desenvolvimento e alimentação da fauna e flora marinha e estuarina, especialmente para as espécies ameaçadas (peixe boi, tartarugas, mero);
- Estabelecer linhas de pesquisas prioritárias para APA
- proporcionar meios e incentivos para atividades de pesquisa científica e estudos, para subsidiar o manejo e monitoramento da APA;
- assegurar a divulgação para o reconhecimento da sociedade da importância da APA para a melhoria manutenção da qualidade de vida;
- **propiciar desenvolvimento socioambiental da população local garantindo o acesso às informações conhecimento;**
- incentivar a prática de atividades de baixo impacto;
- monitorar e propor normas para o tráfego de cabotagem para garantir a salvaguarda da vida humana no mar e minimizar os impactos da atividade. (ICMBio, 2013, p. 18, **grifo nosso**)

Acerca do objetivo específico de “ordenar a atividade de pesca comercial artesanal, de subsistência e amadora para a recuperação e manutenção dos estoques pesqueiros, viabilidade

<sup>74</sup> “A Matriz de Planejamento Estratégico da UC, baseada na análise de fortalezas, oportunidades, fraquezas e ameaças (Matriz FOFA), é uma ferramenta metodológica utilizada para analisar a situação geral da APA Costa dos Corais de suas potencialidades e fragilidades, de uma forma rápida e sintética, considerando os fatores, tanto internos como externos, que fortalecem ou dificultam o cumprimento dos objetivos de criação da Unidade de Conservação” (ICMBIO, 2013).

<sup>75</sup> O decreto prevê cinco objetivos, quais sejam: 1) garantir a conservação dos recifes coralígenos e de arenito, com sua fauna e flora; ii) manter a integridade do habitat e preservar a população do Peixe-boi marinho (*Trichechus manatus*); iii) proteger os manguezais em toda a sua extensão, situados ao longo das desembocaduras dos rios, com sua fauna e flora; iv) ordenar o turismo ecológico, científico e cultural, e demais atividades econômicas compatíveis com a conservação ambiental; v) incentivar as manifestações culturais contribuindo para o resgate da diversidade cultural regional.

econômica, segurança alimentar”, pontua-se que o documento prevê a criação de uma Zona Exclusiva de Pesca - ZEP, caracterizada por áreas destinadas ao uso dos recursos pesqueiros por pescadores profissionais, com a previsão de que a definição de suas características, objetivos específicos, localização e regras de uso se dariam por meio de consulta pública e estudos técnicos. As principais estratégias aplicadas seriam: “cadastramento, rodízios, cessão de uso, épocas de exploração, limitação de esforço e determinação da capacidade de suporte” (ICMBIO, 2013).

O Plano de Manejo da APACC de 2013 previa que os objetivos da ZEP seriam garantir a sustentabilidade do uso dos recursos pesqueiros e contribuir para a sustentabilidade econômica de diferentes grupos do setor pesqueiro (ICMBIO, 2013). No Programa de Manejo da Biodiversidade<sup>76</sup>, dentro do Plano, foi prevista a implantação de 170 ZEP's por toda a APACC, mas essa Zona só poderia ser criada por meio de demanda do setor pesqueiro local quanto a necessidade da sua implantação.

Dessa forma, percebe-se que o primeiro Plano de Manejo da APACC previa estratégias para o ordenamento da atividade pesqueira artesanal, em consonância com os objetivos da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca. Todavia, até a aprovação do atual Plano de Manejo<sup>77</sup>, nenhuma ZEP havia sido criada, onde se presume não ter havido demanda dos pescadores e pescadoras artesanais da UC. Ora, se a criação da zona tinha relação direta com o objetivo de ordenar a atividade da pesca para a recuperação e manutenção dos estoques pesqueiros, o documento poderia ter previsto ações que incentivassem e mostrassem às comunidades pesqueiras a importância dessa criação.

Além disso, o Programa de Gestão Socioambiental<sup>78</sup> dentro do Plano previa apoiar atividades que resultem no desenvolvimento sustentável das comunidades locais, incentivando a organização social dos diversos setores que atuam na APACC. Mas, o Plano de Manejo da APACC de 2013, além de não ter feito menção explícita<sup>79</sup> a necessidade e importância dos

---

<sup>76</sup> Conforme o Plano de Manejo de 2013, este Programa possuía como meta garantir o monitoramento ambiental, com objetivo de avaliar e calibrar as ações de manejo. Ainda previa uma ação específica a ser realizada em conjunto entre a APACC e o Ministério da Pesca e Agricultura (MPA), no tocante ao Cadastro Geral da Pesca, bem como nas ações de instituir e operacionalizar a rede de coleta de dados. Contudo, a ação tinha sido prevista no período de elaboração do Plano, mas iria necessitar de diversas reuniões técnicas com o MPA para definição deste estudo específico (ICMBIO, 2013).

<sup>77</sup> O Plano de Manejo de 2021, que está sendo implementado atualmente, extinguiu algumas zonas, inclusive a ZEP.

<sup>78</sup> Conforme o Plano de Manejo de 2013, tinha como objetivo “ampliar os canais de participação social, a gestão integrada com os municípios, ampliar o conhecimento da população sobre a APA Costa dos Corais, ampliar os mecanismos de comprometimento das instituições públicas e privadas na gestão do território” (ICMBIO, 2013, p. 49).

<sup>79</sup> A palavra “território” só aparece duas vezes ao longo de todo o Plano de Manejo da APACC de 2013. Quando se pontua os principais pontos fortes identificados na Matriz de Planejamento Estratégico, em “contribuir para a

territórios tradicionais para a manutenção dos estoques pesqueiros, cultura local e para o desenvolvimento socioambiental da população local, também não previa nenhuma ação para isso.

A partir disso, durante a vigência do Plano de 2013 foram realizadas algumas reivindicações de comunidades pesqueiras em defesa do seu território dentro da APACC. Exemplo disso, foi o protesto organizado pela Colônia de Pesca Z-25 em 2014, contra a privatização da Praia do Patacho, localizada em Porto de Pedras/AL<sup>80</sup>. Pescadores e marisqueiras denunciaram que empresários do setor hoteleiro planejavam interditar a principal entrada de acesso à praia pelas comunidades de povoados do município (BULGARELLI, 2017).

No ano seguinte, foi realizado o I Seminário da Pesca Artesanal pela Rede Manguê Mar, o Conselho Pastoral dos Pescadores (CPP), Instituto Federal de Alagoas Campus Maragogi (IFAL), CEPENE/ICMBio e a APA Costa dos Corais/ICMBio, o qual contou com a participação de 50 pescadores. Houve a discussão, planejamento e avaliação de ações referente à garantia e ordenamento do território pesqueiro, ao mesmo tempo em que abordou-se a Portaria 89/2010 da SPU/AL, sobre o Termo de Autorização de Uso Sustentável (TAUS)<sup>81</sup> em áreas sob o domínio da união em favor das comunidades tradicionais (ICMBIO, 2015).

Em 2017, após denúncias de pescadores e marisqueiras sobre o fechamento de uma estrada que se constituía como único acesso a Praia em Porto de Pedras/AL (BULGARELLI, 2017), a Superintendência do Patrimônio da União em Alagoas - SPU/AL realizou uma audiência pública no município com o apoio da APA Costa dos Corais/ICMBio, Conselho Pastoral dos Pescadores - CPP, Colônia de Pescadores Z-25 e Prefeitura Municipal de Porto de Pedras. O objetivo da audiência foi discutir a destinação de 8 áreas na costa de Porto de Pedras para uso coletivo dos pescadores, por meio do TAUS. Apenas em 2018 as comunidades pesqueiras de Porto de Pedras receberam o referido termo pela SPU/AL (CPP, 2018).

---

preservação da beleza cênica e cultural do território e para o turismo contemplativo” (ICMBIO, 2013, p. 14) e no objetivo do Programa de Gestão Socioambiental em “este programa tem como objetivo ampliar os canais de participação social, a gestão integrada com os municípios, ampliar o conhecimento da população sobre a APA Costa dos Corais, ampliar os mecanismos de comprometimento das instituições públicas e privadas na gestão do território” (ICMBIO, 2013, p. 49).

<sup>80</sup> Está entre os 12 municípios que compõem a APACC.

<sup>81</sup> Conforme o Ministério da Economia, o TAUS é conferido em caráter transitório e precário, para comunidades tradicionais, com o objetivo de possibilitar a ordenação do uso racional e sustentável dos recursos naturais disponíveis na orla marítima e fluvial, voltados à subsistência dessa população. A autorização compreenderá áreas utilizadas tradicionalmente para fins de moradia e uso sustentável dos recursos naturais. A concessão de TAUS é regulamentada pela Portaria SPU nº 89, de 15 de abril de 2010. Para saber mais: [https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/PORTARIA\\_SPU\\_89\\_2010\\_TAUS\\_comunidadestradicionais.pdf](https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/PORTARIA_SPU_89_2010_TAUS_comunidadestradicionais.pdf)

No entanto, apesar do TAUS ter sido entregue para as comunidades pesqueiras do município, faz-se necessário frisar que a primeira edição do Plano de Manejo da APACC, no que diz respeito à proteção dos territórios tradicionais pesqueiros e, conseqüentemente, à proteção dos direitos dos pescadores e pescadoras artesanais locais foi insuficiente, não havendo previsão expressa de proteção às comunidades e muito menos ações nesse sentido.

Diante de reivindicações como a que foi mencionada, a segunda versão do Plano de Manejo da APACC, em 2021, trouxe o reconhecimento expresso de que o território é de uso das comunidades tradicionais, no bojo das oito Declarações de Significância<sup>82</sup> da Unidade, as quais “são usadas para orientar as decisões relativas ao manejo e ao planejamento a fim de garantir que os recursos e valores que contribuem com a qualificação da UC sejam preservados” (ICMBIO, 2021). Exemplo disso, é a oitava declaração:

8) A APA Costa dos Corais é território de uso de comunidades tradicionais, um espaço de luta pela identidade, com destaque para o protagonismo da mulher (marisqueiras/pescadoras), onde a busca pela valorização de suas manifestações culturais, expressas pelo artesanato, festividades, culinária, artes de pesca, navegação e feitiço de redes e embarcações, dialoga com o uso sustentável dos recursos naturais, proporcionando geração de renda e desenvolvimento socioambiental, com atividades como o turismo de base comunitária, tendo a jangada como um símbolo local (ICMBIO, 2021, p. 24).

O documento também traz de maneira explícita a necessidade de mapeamento do território pesqueiro e demonstra quais as condições atuais, as tendências e as ameaças à pesca artesanal, bem como a necessidade de dados e elaboração de planejamento. Todas essas informações estão no Quadro de Análise do recurso e valor fundamental “Cultura das Comunidades Pesqueiras / Pesca Artesanal” que veremos na imagem a seguir.

---

<sup>82</sup> Conforme o próprio Plano de Manejo de 2021, "Declarações de significância expressam porque os recursos e valores da UC são importantes o bastante para justificar a sua criação e integração ao sistema federal de unidades de conservação". Tais declarações são diretamente associadas ao propósito da UC e são apoiadas pelo conhecimento disponível, percepções culturais e consenso. Declarações de significância descrevem a natureza única da UC, bem como porque a área é importante no contexto global, nacional, regional e sistêmico, inclusive pela provisão de serviços ecossistêmicos, que são aqueles benefícios que aquela área protegida presta à sociedade e que podem ser especificados" (ICMBIO, 2021).

**Figura 4 - Quadro de Análise do recurso e valor fundamental “Cultura das Comunidades Pesqueiras/Pesca Artesanal”**

<b>CULTURA DAS COMUNIDADES PESQUEIRAS / PESCA ARTESANAL</b>	
<b>Condições atuais</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Atividade desordenada</li> <li>● Degradação avançada (poluição industrial, pesticidas, esgoto, resíduos sólidos)</li> <li>● Punição apenas dos pescadores</li> </ul>	
<b>Tendências</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Piora das condições ambientais</li> <li>● Perda dos saberes e fazeres tradicionais</li> </ul>	
<b>Ameaças</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Falta de conhecimentos das normas da APACC pelos pescadores</li> <li>● Falta de conhecimentos dos órgãos gestores sobre a cultura local</li> <li>● Degradação dos manguezais, prados de capim agulha e recifes de corais</li> <li>● Migração dos atores da pesca para o turismo</li> <li>● Especulação imobiliária</li> <li>● Perda de território pesqueiro (carcinicultura e privatização)</li> <li>● Impedimento de acesso à praia</li> <li>● Turismo desordenado (com ênfase no tráfego indiscriminado de embarcações)</li> </ul>	
<b>Necessidades de dados e/ou sistema de informação geográfica (SIG) (alta, média ou baixa)</b>	<b>Prioridade</b>
Mapeamento do território pesqueiro (moradias, comunidades, currais de pesca, acessos, palhoças, áreas para guardar embarcações e áreas de praia sem acesso)	<b>ALTA</b>
Monitoramento da qualidade da água	<b>MÉDIA</b>
Monitoramento dos manguezais	<b>MÉDIA</b>
<b>Necessidade de planejamento</b>	<b>Prioridade</b>
Plano de proteção (Estreitamento da relação pescadores e órgãos de fiscalização, reciclagem dos fiscais com a participação dos pescadores)	<b>ALTA</b>
Plano de gestão da pesca	<b>ALTA</b>
Plano de Articulação Interinstitucional (alinhamento entre os órgãos gestores, parcerias técnicas, articulação com a sociedade civil, cobrança da implantação de políticas públicas incluindo o Plano de Gerenciamento Costeiro, gestão conjunta nos comitês de bacia e emissão de TAUS <sup>12</sup> )	<b>ALTA</b>
Planejamento de uso público (com ênfase no ordenamento do turismo)	<b>ALTA</b>
Monitoramento da qualidade ambiental (qualidade da água)	<b>MÉDIA</b>
Monitoramento dos recifes	<b>MÉDIA</b>
Monitoramento dos manguezais e prados de capim-agulha	<b>BAIXA</b>

Fonte: ICMBIO, 2021

Ao analisar o quadro verifica-se que além do desconhecimento dos órgãos gestores sobre a cultura local, reconhecida como ameaça, há uma desinformação sobre o território pesqueiro

e o perfil dos usuários, prova disso é que o próprio Plano prevê a necessidade de realizar o mapeamento do território pesqueiro, incluindo o levantamento do perfil dos usuários da pesca artesanal, considerando questões de gênero.

Nesse sentido, destaca-se ainda que entre as Normas Gerais para APACC, citada no Plano de Manejo da APACC de 2021, está a Portaria nº 35/2002 IBAMA que estabelece um sistema de Cadastramento e Licenciamento específico para os pescadores, coletores e comerciantes de recursos marinhos e estuarinos que atuam na Unidade de Conservação. Todavia, esse cadastramento só foi realizado nos municípios de Tamandaré e Maragogi e até o presente momento o sistema ainda não foi aplicado integralmente em todo o território da APACC (ICMBIO, 2021).

Ressalta-se também que o Plano identifica como ameaças, a especulação imobiliária e a perda de território pesqueiro, por meio da carcinicultura e da privatização, mas não avança em relação às estratégias e às políticas para conter tais ameaças à cultura das comunidades pesqueiras/pesca artesanal. Contudo, um exemplo de privatização na APACC, foi a demolição de barracas por um proprietário de terra, no dia 07 de fevereiro de 2023, em área concedida pela SPU/AL aos pescadores e pescadoras artesanais, por meio do TAUS, em Porto de Pedras/AL<sup>83</sup> (SILVA, 2023).

Dessa forma, percebe-se que tanto o primeiro Plano de Manejo da APACC (2013) quanto o Plano de Manejo (2021), no que diz respeito às comunidades pesqueiras e a pesca artesanal, refletem a efetividade limitada das normas internacionais e nacionais que regulamentam a atividade, no tocante a ausência de normas que regulamentem os territórios tradicionais pesqueiros e que prevejam a necessidade de pesquisa e monitoramento para a gestão da pesca nacional, uma vez que são questões essenciais para a proteção dos direitos dos pescadores e pescadoras artesanais. No mesmo sentido que, observam-se também limites à efetividade das normas internacionais no território brasileiro.

---

<sup>83</sup> Até o final deste trabalho, o Ministério Público Federal - MPF estava em procedimento preparatório sobre representação formulada pela Colônia de Pescadores Z-25 e pela CPP.

## CONCLUSÃO

A pesca artesanal ou de pequena escala é aquela praticada diretamente por pescador profissional, de forma autônoma ou em regime de economia familiar, com meios de produção próprios ou mediante contrato de parceria, desembarcado, podendo utilizar embarcações de pequeno porte. É uma atividade muito antiga praticada por pescadores e pescadoras artesanais que possuem formas próprias de organização social, ocupam e usam territórios e recursos naturais, muitas vezes localizados dentro de Unidades de Conservação, como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição (BRASIL, 2007; BRASIL, 2009).

Sua regulamentação está prevista na Lei nº 11.959/2009 que dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, marco regulatório da gestão pesqueira no Brasil, que além do arcabouço jurídico nacional e políticas públicas existentes, deve ser realizada em consonância com as recomendações previstas em tratados internacionais que o país se compromete.

Nesse sentido, as normas da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) fazem diversas recomendações acerca da pesca artesanal ou pesca de pequena escala no sentido de que os Estados deveriam colocar em prática políticas pesqueiras inclusivas e não-discriminatórias, que permitirão aos pescadores, em especial as mulheres, conseguir um rendimento justo pelo seu trabalho, e estimular a conservação e ordenamento sustentável dos recursos naturais, bem como facilitar o acesso a esses recursos, de acordo com a legislação nacional e com o direito internacional.

Além disso, recomendam que os Estados deveriam assegurar o estabelecimento de sistemas de monitoramento, controle e vigilância ou promover a aplicação dos já existentes que sejam aplicáveis e adequados para a pesca artesanal, bem como protejam os bens que são importantes para a subsistência da população pesqueira e a realizem pesquisas e documentação acerca do conhecimento da pesca artesanal e das tecnologias, visando avaliar sua aplicabilidade na conservação, gestão e desenvolvimento sustentável.

No entanto, a partir da análise das normas internacionais, concluiu-se que o Brasil não está seguindo as recomendações referentes à proteção dos territórios pesqueiros tradicionais e a necessidade de pesquisa e monitoramento do setor pesqueiro, uma vez que até o momento não há instrumentos legais que garantam a permanência das comunidades tradicionais pesqueiras em seus territórios e as estatísticas pesqueiras oficiais estão defasadas.

Em âmbito nacional, verificou-se que os objetivos da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca não vêm sendo atingidos integralmente, pois além de não haver regulamentação dos territórios pesqueiros e inexistir dados oficiais atualizados da pesca artesanal, existem normas, como a Portaria SAP/MAPA nº 265, de 29 de junho de 2021 e Portaria SAP/MAPA nº 270, de 29 de junho de 2021 que se mostram excludentes, não considerando totalmente as necessidades e peculiaridades dos pescadores e pescadoras artesanais, conforme estabelece o art. 3º, § 1º da Lei nº 11.959/2009.

Insta ressaltar ainda, que apesar de estar em tramitação no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 131/2020 que dispõe sobre o reconhecimento, proteção e garantia do direito ao território de comunidades tradicionais pesqueiras, o PL ainda não foi apreciado por nenhuma comissão, até o término do presente trabalho. O que desvela a dificuldade do Estado brasileiro em reconhecer a importância dos territórios pesqueiros, a necessidade de subsistência dos pescadores e pescadoras artesanais, além da contribuição de todos os profissionais da cadeia produtiva da pesca, sobretudo, para a manutenção dos ambientes costeiros e para a segurança alimentar nacional.

No que diz respeito à Unidade de Conservação, de tipo Uso Sustentável, Área de Proteção Ambiental (APA), no caso concreto da APA Costa dos Corais, avaliou-se que a pesca artesanal e o turismo se apresentam como atividades complementares e/ou antagônicas enquanto coexistem nos municípios da APACC, uma vez que as atividades relacionadas ao turismo apesar de gerarem renda por meio da oferta de novas ocupações, são potencialmente causadoras de problemas ambientais. Uma tensão potencial entre desenvolvimento econômico e sustentabilidade ecológica presente na UC, que deve ser resolvida diante dos pressupostos do princípio do desenvolvimento sustentável previsto na Constituição Federal de 1988.

A partir do estudo da primeira versão do Plano de Manejo (2013), em comparação à segunda versão (2021) ainda em vigor, observou-se que o documento evoluiu ao reconhecer expressamente que a UC é território de uso de comunidades tradicionais, um espaço de luta pela identidade, com destaque para o protagonismo da mulher (marisqueiras/pescadoras), onde a busca pela valorização de suas manifestações culturais, expressas pelo artesanato, festividades, culinária, artes de pesca, navegação e feitiço de redes e embarcações, dialoga com o uso sustentável dos recursos naturais.

Contudo, o Plano de Manejo da APACC (2021) identifica como ameaças, a especulação imobiliária e a perda de território pesqueiro, por meio da carcinicultura e da privatização, mas não avança em relação às estratégias e às políticas para conter tais ameaças à cultura das comunidades pesqueiras/pesca artesanal.

Ademais, avaliou-se que há um profundo desconhecimento dos órgãos gestores sobre a cultura local e a necessidade de esclarecimentos sobre aquele território pesqueiro e o perfil daquela população de pescadores, considerando as questões de gênero. Ao passo que, a ausência de lei específica que regule os territórios tradicionais pesqueiros dentro da UC, tende a fragilizar essas áreas sujeitas à privatização e à especulação imobiliária, comprometendo o desenvolvimento socioeconômico, cultural e profissional dos que exercem a atividade pesqueira e de suas comunidades.

Dessa forma, concluiu-se que tanto o primeiro Plano de Manejo da APACC (2013) quanto o Plano de 2021, no que diz respeito às comunidades pesqueiras e a pesca artesanal, refletem a efetividade limitada das normas internacionais e nacionais que regulamentam a atividade, no tocante a ausência de normas que regulamentem os territórios tradicionais pesqueiros e que prevejam a necessidade de pesquisa e monitoramento para a gestão da pesca nacional, uma vez que são questões essenciais para a proteção dos direitos dos pescadores e pescadoras artesanais.

## REFERÊNCIAS

- ALENCAR, E. F. **Gênero e Trabalho nas Sociedades Pesqueiras. In: Em Povos Das Águas: Realidade E Perspectivas Na Amazônia.** L. Furtado, W. Leitão e AF Melo (Org.). Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi, 1993.
- ALENCAR, Edna F. **Mulheres pescadoras e a conservação ambiental de recursos pesqueiros na Reserva de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá (Am).** SCHERER, E. (Org.). In: Trabalhadores e trabalhadoras na pesca: ambiente e reconhecimento. Rio de Janeiro: Garamond, 2013.
- ARTESANAIS, M. P. P. **Cartilha para Trabalho de Base da Campanha do Território.** Olinda/PE, 2012.
- BARBOZA, R. S. L. **Diagnóstico da Pesca Artesanal na APACC - 2019:** Produção de Material Informativo acerca dos resultados do Diagnóstico da Pesca APACC e demais ações previstas para fortalecimento da gestão pesqueira. Recife, 2019. Disponível em: [https://www.icmbio.gov.br/apacostadoscorais/images/stories/Pesca/Protudo\\_5\\_Relat%C3%B3rio\\_Consultoria.pdf](https://www.icmbio.gov.br/apacostadoscorais/images/stories/Pesca/Protudo_5_Relat%C3%B3rio_Consultoria.pdf) . Acesso em: 15 de março de 2023.
- BERNADO, L. S. **Pescadores artesanais na praia de Copacabana: Histórias e Memórias/Tradições e Temporalidades.** In: Anais do 30º Simpósio Nacional de História - História e o futuro da educação no Brasil / organizador Márcio Ananias Ferreira Vilela. Recife: Associação Nacional de História – ANPUH-Brasil, 2019.
- BRASIL. Decreto nº16.184, de 25 de outubro de 1923. Aprova e manda executar o Regulamento da Pesca. In: Câmara dos Deputados. **Diário Oficial da União** - Seção 1 de 01/11/1923, Página 28512. Legislação Informatizada. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-16184-25-outubro-1923-502739-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 19 de dezembro de 2022.
- BRASIL. Decreto-lei nº 794, de 19 de Outubro de 1938. Aprova e baixa o Código de Pesca. In: Câmara dos Deputados. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - 21/10/1938, Página 21172. Legislação Informatizada. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-794-19-outubro-1938-350346-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 19 de dezembro de 2022.
- BRASIL. **Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002.** Regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4340.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4340.htm) . Acesso em: 24 de fevereiro de 2023.
- BRASIL. **Decreto nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007.** Brasília, DF: Presidente da República, [2007]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm). Acesso em: 19 de dezembro de 2022.
- BRASIL. **Decreto nº 7.752, de 14 de junho de 2012.** Promulga a Constituição da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura - FAO, firmada em Quebec, Canadá, em 16 de outubro de 1945, e atualizada por emendas que lhe foram apostas

até novembro de 1955. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/D7752.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/D7752.htm) . Acesso em: 07 de fevereiro de 2023.

BRASIL. **Lei nº 11.699, de 13 de junho de 2008.** Dispõe sobre as Colônias, Federações e Confederação Nacional dos Pescadores, regulamentando o parágrafo único do art. 8º da Constituição Federal e revoga dispositivo do Decreto-Lei nº 221, de 28 de fevereiro de 1967. In: Planalto. Brasília, DF: Presidente da República, [2008]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/11699.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2011.699%2C%20DE%2013%20DE%20JUNHO%20DE%202008.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20as%20Col%C3%B4nias%20Federa%C3%A7%C3%B5es,28%20de%20fevereiro%20de%201967](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11699.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2011.699%2C%20DE%2013%20DE%20JUNHO%20DE%202008.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20as%20Col%C3%B4nias%20Federa%C3%A7%C3%B5es,28%20de%20fevereiro%20de%201967) . Acesso em: 19 de dezembro de 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.959, de 29 de julho de 2009.** Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, regula as atividades pesqueiras, revoga a Lei nº 7.679, de 23 de novembro de 1988, e dispositivos do Decreto-Lei nº 221, de 28 de fevereiro de 1967, e dá outras providências. In: Planalto. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11959.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11959.htm) . Acesso em: 19 de dezembro de 2022.

BULGARELLI, C. Moradores protestam em Porto de Pedras. **Tribunahoje.com**, 2017. Disponível em: <https://tribunahoje.com/noticias/interior/2017/10/26/27479-moradores-protestam-em-porto-de-pedras> . Acesso em: 21 de março de 2023.

CALLEJA, D. L. **Pescadores Artesanais de Macaé: Perfil Socioeconômico e Subsídios para a Certificação da Pesca.** Dissertação (Mestrado em Ciências Ambientais e Conservação). Núcleo em Ecologia e Desenvolvimento e Soció-ambiental de Macaé, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Macaé, 2015. 136 p.

CAMPOS, A. G.; CHAVES, J. V. Seguro Defeso: Diagnóstico dos problemas enfrentados pelo programa in: **Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.** Brasília : Ipea, 2014.

CHONCHOL, J. A soberania alimentar. **Estudos Avançados**, [S. l.], v. 19, n. 55, p. 33-48, 2005. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10092> . Acesso em: 04 fevereiro de 2023.

COUTINHO, S. F. S. **Pesca Artesanal e Atividades Turísticas: Complementaridades e Conflitos.** In: Saberes, Narrativas e Conflitos na Pesca Artesanal. Winifred Know; Aline Trigueiro (ORGS.) EDUFES. Vitória, E.S, 2015. Disponível em: <http://repositorio.ufes.br/bitstream/10/1337/6/Livro%20edufes%20saberes%2C%20narrativas%20e%20conflitos%20na%20pesca%20artesanal.pdf> . Acesso em: 26 de janeiro de 2023.

CYRINO, C. O. S. **Modernização e segregação: a pesca artesanal no projeto nacional-desenvolvimentista.** Simbiótica, v.8, n.1 (jan.-abr./2021).

DIAS, M. **Auditoria da pesca: Brasil 2021** [livro eletrônico] : uma avaliação integrada da governança, da situação dos estoques e das pescarias / Martin Dias, Ademilson Zamboni, Letícia Canton. -- 2. ed. -- Brasília, DF: Oceana Brasil, 2022.

DIEGUES, A. C. S. **A pesca construindo sociedades: leituras em antropologia marítima e pesqueira**. Núcleo de apoio à pesquisas sobre populações humanas e áreas úmidas brasileiras/USP. São Paulo. p. 315. 2004.

DIEGUES, A. C. S. **Pesca e Marginalização no Litoral Paulista**. Tese (mestrado em Ciências Sociais). Centro de Culturas Marítimas, Universidade de São Paulo. São Paulo, p. 111. 1973.

DIEGUES, A. C. A. **Pescadores, camponeses e trabalhadores do mar**. São Paulo: Ática, 1983. 287 p.

FERREIRA, G. V. **A parceria Brasil-FAO no cenário de cooperação internacional na área de segurança alimentar nutricional entre 2008 e 2018**. TCC, Curso de Relações Internacionais, Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, p. 28, 2020.

FILHO, A. G. **Da SUDEPE à criação da Secretaria de Aquicultura e Pesca: as políticas públicas voltadas às atividades pesqueiras no Brasil**. Planejamento e políticas públicas/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – n. 49, p. 385-411, (jul./dez. 2017). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8244> . Acesso em: 11 de fevereiro de 2023.

FILHO, B. P. R. G. **Do Norte ao Sul: A Missão do Cruzador “José Bonifácio” e a Incorporação do Pescador a um Projeto de Nação (1900-1930)**. Tese (mestrado em História). Centro de ciências humanas, letras e artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal/RN, p. 180. 2018.

FILHO, A. G. **Regulação e Institucionalização das Atividades Pesqueiras no Brasil**. ESTUDIOS HISTÓRICOS – CDHRPyB- Año VIII - Julio 2016 - Nº 16 – ISSN: 1688 – 5317. Uruguay, pg, 13”.

FRÉDOU, F. L. et al. **Atividade Pesqueira Artesanal no Nordeste do Brasil**. Ciências do mar: dos oceanos do mundo ao nordeste do Brasil: bioecologia, pesca e aquicultura: volume 2. Olinda/PE. Via Design Publicações, 2021.

FREITAS, 2022. **Caracterização da atividade pesqueira artesanal no Litoral Oeste do Estado do Ceará**. Dissertação (Mestrado em Ciências Marinhas Tropicais). Instituto de Ciências do Mar, Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2022. 90 p.

GONÇALVES, A. R.; FERNANDES, C. H. V. e VELOSO, V. S., 2009. **Roteiro Metodológico para Elaboração de Planos de Manejo de Florestas Nacionais**. ICMBIo/MMA. Brasília/DF. 53 p.

HILSDORF, A. W. S. et al. **Genética e Conservação de Estoques Pesqueiros de Águas Continentais no Brasil: Situação Atual e Perspectivas**. / Alexandre Wagner Silva Hilsdorf, Débora Karla Silvestre Marques, Emiko Kawakami de Resende – Corumbá: Embrapa Pantanal, 2006.

ICMBIO. **Instrução Normativa 7, de 21 de dezembro de 2017**. Estabelece diretrizes e procedimentos para elaboração e revisão de planos de manejo de unidades de conservação da natureza federais. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/component/legislacao/?view=legislacao&legislacao=137837#:~:tex>

[t=Estabelece%20diretrizes%20e%20procedimentos%20para,de%20conserva%C3%A7%C3%A3o%20da%20natureza%20federalis.&text=DEZEMBRO%20DE%202017-.Estabelece%20diretrizes%20e%20procedimentos%20para%20elabora%C3%A7%C3%A3o%20e%20revis%C3%A3o%20de%20planos,de%20conserva%C3%A7%C3%A3o%20da%20natureza%20federalis](#). Acesso em: 24 de fevereiro de 2023.

ICMBIO. **Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental Costa dos Corais**. Tamandaré/PE, 2013. Acesso em: 24 de fevereiro de 2023.

ICMBIO. **Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental Costa dos Corais**. Tamandaré/PE, 2021. Disponível em: [https://www.icmbio.gov.br/apacostadoscorais/images/stories/PM\\_APACC\\_2021.pdf](https://www.icmbio.gov.br/apacostadoscorais/images/stories/PM_APACC_2021.pdf). Acesso em: 24 de fevereiro de 2023.

Mais de 600 pescadores e pescadoras artesanais de todo o Brasil participam de mobilizações em Brasília para denunciarem as violações de direitos humanos e socioambientais contra as comunidades pesqueiras. **Campanha Nacional pela Regularização do Território das Comunidades Tradicionais Pesqueiras**, 2021. Disponível em: <http://peloterritoriopesqueiro.blogspot.com/2021/11/mais-de-600-pescadores-e-pescadoras.html>. Acesso em: 15 de março de 2023.

MATTOS, S. M. G. ; WOJCIECHOWSKI, M. J.; GANDINI, F. C. (2020) **Iluminando as Capturas Ocultas da Pesca Artesanal Costeira no Brasil: um estudo de caso**. Relatório Executivo. Illuminating Hidden Harvests (IHH) Project, organized and coordinated by the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), the WorldFish, and the University of Duke. Instituto Maramar para a Gestão Responsável dos Ambientes Costeiros e Marinheiros (Maramar Institute for Coastal Management). (BR), 71 pp.

Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no contexto da Segurança Alimentar Nacional**. Copyright. Brasília, 2015.

Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura. About FAO. [Roma: FAO, 2023]. Disponível em: <https://www.fao.org/about/en/>. Acesso em: 04 de fevereiro de 2023.

Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura. **Código de Conduta para Pesca Sustentável**. [Roma: FAO, 1995]. Disponível em: <https://www.fao.org/3/v9878e/v9878e00.htm#:~:text=The%20Code%20recognises%20the%20nutritional,of%20consumers%20and%20other%20users>. Acesso em: 07 de fevereiro de 2023.

Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura. Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar Mundial e Plano de Acção da Cimeira Mundial da Alimentação. [Roma: FAO, 1996]. Disponível em: <https://www.fao.org/3/w3613p/w3613p00.htm>. Acesso em: 07 de fevereiro de 2023.

Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura. **Diretrizes Voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional**. [Roma: FAO, 2015].

Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura. Diretrizes Voluntárias para Garantir a Pesca de Pequena Escala Sustentável no Contexto da Segurança Alimentar e da Erradicação da Pobreza Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura. [Roma: FAO, 2017].

OLIVEIRA, O. M. B. A.; SILVA, V. L. **O Processo de Industrialização do Setor Pesqueiro e a Desestruturação da Pesca Artesanal no Brasil a partir do Código de Pesca de 1967**. Sequência, n. 65, p. 329-357, dez. 2012.

OLIVEIRA, P. S. C. **I Plano Nacional de Desenvolvimento - Nova República**. SUDEPE, 1985.

PESCA, C. P. **Campanha pelo Território Pesqueiro**. Olinda/PE. Disponível em: <http://www.cppnacional.org.br/campanhas/campanha-pelo-territ%C3%B3rio-pesqueiro> . Acesso em: 16 de janeiro de 2023.

RAMPELOTTI, L. Com travamento de sistema federal, pescadores não conseguem fazer o recadastramento do RGP. Jb Litoral, 2022. Disponível em: <https://jblitoral.com.br/com-travamento-de-sistema-federal-pescadores-nao-conseguem-fazer-o-recadastramento-do-rgp/> . Acesso em: 06 de abril de 2023.

SILVA, M. MPF apura demolição de barracas de pescadores de Porto de Pedras. Se7e Segundos, 2023. Disponível em: <https://www.7segundos.com.br/maragogi/noticias/2023/02/23/222636-mpf-apura-demolicao-de-barracas-de-pescadores-de-porto-de-pedras> . Acesso em: 23 de março de 2023.

SILVA, V. L.; LEITÃO, M. R. F. A. **O processo de reconhecimento jurídico do trabalho das pescadoras artesanais catarinenses e a indefinição de direitos trabalhistas e previdenciários**. Periódico do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Gênero e Direito Centro de Ciências Jurídicas. Universidade Federal da Paraíba. V. 5. Nº 01. Ano 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/ged/article/view/28444/15300>. Acesso em: 09 de janeiro de 2023.

VILLAR, Frederico. **A nacionalização da pesca e a regulamentação de seus serviços**. Rio de Janeiro: TypoLithographia São Sebastião, 1924. p. 20-21.

YUNES, R.V.F. Perfil Socioeconômico dos Pescadores Profissionais de Guaíra – Paraná. Dissertação (Mestrado em em Recursos Pesqueiros e Engenharia de Pesca). Centro de Engenharias e Ciências Exatas, Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Toledo, 2021. 38 p.

ZACARKIM, C. E et al. Perfil dos Pescadores na foz do rio Araguaia, Brasil. Extensio: R. Eletr. de Extensão, ISSN 1807-0221 Florianópolis, v. 14, n. 25, p. 27-44, 2017.

ZAMBONI, A. **Auditoria da pesca: Brasil 2020** [livro eletrônico] : uma avaliação integrada da governança, da situação dos estoques e das pescarias / Ademilson Zamboni, Martin Dias, Lara Iwanicki. -- 1. ed. -- Brasília, DF : Oceana Brasil, 2020.

ZAMBONI, A. **Auditoria da pesca: Brasil 2020** [livro eletrônico]: uma avaliação integrada da governança, da situação dos estoques e das pescarias / Ademilson Zamboni, Martin Dias, Lara Iwanicki. -- 1. ed. – Brasília, DF: Oceana Brasil, 2020.