

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 034.633/2011-1

Natureza: Relatório de Levantamento de Auditoria.

Entidades: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama); Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio); Ministério do Meio Ambiente (MMA); Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA); Ministério das Relações Exteriores (MRE) e Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT).

Interessado: Tribunal de Contas da União.

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. AVALIAÇÃO DA INTERNALIZAÇÃO, NAS POLÍTICAS PÚBLICAS NACIONAIS, DOS OBJETIVOS E COMPROMISSOS ASSUMIDOS PELO PAÍS EM DECORRÊNCIA DA CONFERÊNCIA RIO-92. ANÁLISE NO ÂMBITO DA AGENDA 21 E DAS CONVENÇÕES SOBRE MUDANÇA DO CLIMA, DIVERSIDADE BIOLÓGICA E COMBATE À DESERTIFICAÇÃO. ESTUDO DE CASO: GESTÃO DO USO SUSTENTÁVEL DOS RECURSOS PESQUEIROS. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, a instrução elaborada pela 8ª Secretaria de Controle Externo (8ª Secex), que transcrevo, a seguir, com alguns ajustes de forma:

“1. INTRODUÇÃO

1.1 ANTECEDENTES

1. *A Organização das Nações Unidas (ONU) realizará a Conferência sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), na cidade do Rio de Janeiro, em junho de 2012. Um dos objetivos da Conferência é a renovação do compromisso internacional com o desenvolvimento sustentável, por meio da avaliação do progresso e das lacunas na implementação das decisões adotadas pelas principais Cúpulas sobre o tema e do tratamento de temas novos e emergentes. A Rio+20 será uma oportunidade de o Brasil fazer um balanço das ações realizadas, desde a Conferência Rio-92.*

2. *O presente trabalho trata-se de levantamento de auditoria acerca da implementação de convenções internacionais derivadas da Rio-92, com vistas a contribuir para o debate que antecede a Conferência Rio+20. O levantamento de auditoria foi originário do Acórdão 2712/2011 – Plenário (TC 030.734/2011-8).*

1.2 OBJETIVOS E ESCOPO DA AUDITORIA

3. *O objetivo do trabalho é verificar como estão sendo internalizados nas políticas públicas nacionais os compromissos assumidos pelo Governo Brasileiro em decorrência da Conferência Rio-92, especificamente no âmbito das Convenções sobre Mudança do Clima, Diversidade Biológica e Combate à Desertificação, e da Agenda 21.*

4. *Por se tratar de um levantamento de auditoria, as constatações apresentadas neste trabalho não tiveram o objetivo de avaliar o desempenho do Governo Federal na implementação dos compromissos assumidos nos acordos acima citados. Buscou-se apresentar um macro diagnóstico do estado da implementação desses acordos, identificando o arcabouço*

institucional e legal existente no país para o atendimento dos compromissos, bem como os principais desafios a serem enfrentados. A consolidação e disponibilização de informações sobre o atendimento dos compromissos assumidos pelo Brasil junto à comunidade internacional na Rio-92, em um único documento, é outro objetivo do presente levantamento, visto que grande parte das informações aqui apresentadas se encontram dispersas em vários setores do Governo.

5. Os trabalhos correlatos ao tema deste levantamento já realizados no âmbito do TCU são:

1) Processo TC 004.026/2005-6 – Auditoria Operacional com o objetivo de analisar os instrumentos de controle utilizados pelo poder executivo federal para minimizar a ocorrência de fluxo não autorizado de espécimes da fauna e flora brasileiras e de material genético nas fronteiras do país, bem como verificar as ações do governo que incentivam o uso sustentável da biodiversidade brasileira – Acórdão 1583/2006 – TCU – Plenário

2) Processo TC 026.061/2008-6 – Auditoria Operacional realizada com o objetivo de avaliar as políticas públicas e ações governamentais voltadas para a segurança hídrica do semiárido brasileiro diante dos cenários de mudanças climáticas - Acórdão 2462/2009 -TCU - Plenário

3) Processo TC 026.158/2008-6 – Auditoria Operacional realizada com o objetivo de avaliar as ações destinadas às zonas costeiras brasileiras, ante a ameaça de elevação do nível dos oceanos em um cenário de mudanças climáticas – Acórdão 2354/2009 – TCU – Plenário

4) Processo TC 026.133/2008-7 – Auditoria Operacional realizado com o objetivo de verificar em que medida as ações da administração pública federal estão promovendo a adaptação da agropecuária aos cenários de mudanças do clima - Acórdão 2513/2009 – TCU – Plenário

5) Processo TC 026.099/2008-3 – Auditoria Operacional realizado com o objetivo de avaliar a atuação do governo federal ante a mitigação das emissões de gases de efeito estufa para a região de florestas da Amazônia Legal - Acórdão 2293/2009 – TCU – Plenário

6) Processo TC 021.051/2009-5 – Relatório consolidado de auditorias operacionais realizadas com o objetivo de verificar em que medidas as ações da administração pública federal estão promovendo a adaptação dos diversos setores da economia brasileira aos cenários de mudanças do clima - Acórdão 3247/2011 – TCU – Plenário

7) Processo TC 015.127/2009-0 – Tomada de contas anual da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca – SEAP/PR exercício de 2008 – Pendente de julgamento

8) Processo TC 015.810/2010-0 – Representação sobre a legalidade da Instrução Normativa Interministerial MPA/MMA nº 7, de 2010, que trata do permissionamento da pesca da tainha - Acórdãos 1475/2011, 496/2011, 1844/2011, todos TCU – Plenário

9) Processo TC 017.517/2010-9 – Auditoria Operacional para avaliar as ações adotadas pela administração pública federal acerca do uso racional e sustentável de recursos naturais - Acórdão 1752/2011 – TCU – Plenário

10) Processo TC 017.740/2011-8 – Auditoria de Conformidade para averiguar a regularidade da atuação do Ministério da Pesca e Aquicultura – MPA na aquisição de lanchas – Acórdão 719/2012 – TCU – Plenário

11) Processo TC 001.988/2012-3 – Monitoramento das auditorias operacionais sobre mudanças climáticas (TC 026.061/2008-6, TC 026.158/2008-6, TC 026.133/2008-7, e TC 026.099/2008-3) - Em andamento

1.3 VISÃO GERAL DO OBJETO

Um histórico da questão ambiental no âmbito internacional

6. A preocupação global com o meio ambiente iniciou-se na década de 1960 quando a comunidade internacional percebeu que grandes derramamentos de petróleo e a poluição da atmosfera e da água nem sempre respeitam as fronteiras dos países. Estudos científicos mostraram os efeitos da utilização em larga escala de agrotóxicos sobre a saúde e o meio

ambiente e também alertaram sobre a tendência de sobreutilização de recursos naturais de uso comum. Esses alertas levaram industriais e cientistas de diversas nacionalidade e áreas do conhecimento a fundarem o chamado Clube de Roma. Utilizando modelos computacionais de crescimento populacional e utilização de recursos, o grupo publicou em 1972 o relatório 'Limites ao Crescimento'. Este trabalho fez previsões alarmistas sobre a natureza finita dos recursos naturais restringindo o crescimento populacional e econômico de todo o mundo.

7. Também em 1972 a primeira conferência internacional ambiental foi organizada na cidade de Estocolmo, Suécia. A Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano trouxe à mesa governos de diversos países e incluiu de maneira definitiva o meio ambiente nas discussões internacionais. As negociações durante o evento mostraram de uma maneira acentuada a divisão entre os países mais desenvolvidos e o resto do mundo. Os países desenvolvidos enfatizaram a mitigação das consequências que o crescimento pós-guerra estava trazendo, sendo o caso emblemático a chuva ácida na Europa. Esse grupo também via com preocupação o crescimento populacional, principalmente nos países mais pobres do globo. Os países em desenvolvimento defendiam sua soberania e o seu direito ao desenvolvimento. A Conferência também foi marcada pela participação, ainda que neste momento pequena, da sociedade civil, participação essa que só cresceria em número e em importância nos eventos futuros.

8. A Declaração da Conferência, contendo 26 princípios, já trazia diversos temas que ainda hoje continuam atuais, como a necessidade de financiamento aos países em desenvolvimento e menos desenvolvidos. Outro resultado importante do encontro foi a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) para coordenar as ações das Nações Unidas no âmbito ambiental.

9. Durante os anos 1980, a agenda internacional em meio ambiente evoluiu com a negociação e assinatura de diversos acordos ambientais multilaterais. Dentre eles, um se destacou como um bom exemplo de coordenação internacional, o Protocolo de Montreal Relativo às Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio, parte da Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio. Este acordo é considerado um sucesso por ter reduzido substancialmente o uso e conseqüente liberação na atmosfera de gases que destroem a camada de ozônio.

10. Em 1987 é criada a Comissão sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, também conhecida como Comissão Brundtland, responsável por articular e difundir o conceito de desenvolvimento sustentável, presente em seu relatório 'Nosso Futuro Comum'. A definição formulada pelo relatório enfatiza a necessidade de se unir as preocupações com o meio ambiente e desenvolvimento de maneira a 'satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades'. Este conceito incorporou a ideia que o desenvolvimento está indissoluvelmente vinculado ao meio ambiente e que deve ser balizado, simultaneamente, por novos elementos: equidade social, prudência ecológica e eficiência econômica, respeitando valores éticos e culturais. Logo depois, em 1988, as reuniões preparatórias para uma nova conferência ambiental global se iniciaram, juntamente com as negociações para dois novos acordos ambientais multilaterais: um sobre biodiversidade e outro no tema de mudanças climáticas.

A Conferência Rio-92

11. A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento foi realizada em 1992 na cidade do Rio de Janeiro. O contexto internacional favorável, marcado pelo final da guerra fria e conseqüente perspectiva positiva para um aprofundamento da cooperação global, deu grande destaque mundial a Conferência. A Cúpula foi prestigiada pela maioria dos chefes de Estados (108 chefes de Estado e um total de 172 países, <http://www.un.org/geninfo/bp/enviro.html>, consultado em 8/2/2012) e seus fóruns paralelos reuniram milhares de representantes da sociedade civil. Durante os mais de dez dias de reunião

os detalhes finais dos acordos, convenções e declarações foram negociados pelos governos participantes e como resultado tivemos um ambicioso conjunto de regras e princípios a serem implementados pelos países a caminho do desenvolvimento sustentável.

12. Dentre esses resultados estão dois dos principais acordos ambientais multilaterais: a Convenção-Quadro das Nações Unidas para Mudança do Clima (UNFCCC, da sigla em inglês) e a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), dois macro-projetos que aspiram a mudanças produtivas e no consumo e estabelecem a importância econômica e estratégica dos recursos genéticos. Outro resultado da Conferência foi o estabelecimento de um Plano de Ação para se atingir o desenvolvimento sustentável, a Agenda 21. Estes acordos, juntamente com a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento consolidaram princípios importantes da governança ambiental como o de responsabilidade comum, porém diferenciada, o princípio do poluidor-pagador e o princípio da precaução. Outros dois acordos também considerados resultado da Rio-92 é a Convenção das Nações Unidas de Combate a Desertificação (UNCCD, da sigla em inglês) e a Declaração de Princípios sobre Florestas. Para cumprir com estes compromissos assumidos globalmente, os países se comprometeram a contribuir com fundos novos e adicionais.

13. Em 2002, os países se encontram novamente na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável em Joanesburgo, África do Sul. Dez anos após a Conferência do Rio, a Cúpula teve como objetivo avaliar o estado do meio ambiente global e discutir o progresso feito na implementação dos compromissos de outras Conferências e dos acordos ambientais multilaterais. Cientes das lacunas no processo de internalização dos compromissos, o resultado do encontro foi um Plano de Implementação baseado na reafirmação de metas e compromissos assumidos anteriormente.

14. Após dez anos, novamente a comunidade internacional é chamada para refletir sobre desenvolvimento sustentável. A resolução 64/236 da Assembleia Geral das Nações Unidas (de 31/3/2010) convoca os países para discutirem os rumos globais do desenvolvimento sustentável no Rio de Janeiro em 2012, 20 anos após a Rio 92. A Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, ou Rio +20, tem como objetivo não somente discutir a implementação e cumprimento dos acordos e compromissos do passado, mas também olhar para os desafios futuros. Para isso, a resolução determina que os temas a serem discutidos são: economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza e o quadro institucional para o desenvolvimento sustentável (Parágrafo 20 do documento A/RES/64/236, de 31/3/2010). As negociações para o texto a ser adotado pela Rio+20 foram iniciadas em 2010 e acontecem em reuniões do Comitê preparatório. Além daqueles dois temas definidos como objetivo da reunião, existem alguns outros temas na agenda como a lacuna de implementação dos acordos ambientais, o papel dos governos nacionais na promoção do desenvolvimento sustentável e uma chamada para renovação dos compromissos acordados anteriormente.

Acordos Ambientais Multilaterais

15. Ao longo desse período entre as grandes Conferências, a agenda internacional ambiental e do desenvolvimento sustentável foi evoluindo principalmente em temas específicos, dentro dos acordos ambientais multilaterais. Existem atualmente centenas de acordos ambientais multilaterais lidando com as mais diversas questões ambientais. Os já citados acima, a UNFCCC e a CDB são dois exemplos de acordos globais sobre temas de grande alcance, mas também existem acordos de âmbito regional ou mais específicos, como a proteção de uma determinada espécie, por exemplo. Embora alguns destes acordos já existam há quase 100 anos, a grande maioria deles foi criada após a Conferência de Estocolmo em 1972. Em 2009, um levantamento do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente registrou mais 280 acordos ambientais multilaterais (<http://hqweb.unep.org/law/PDF/INTRODUCTIONadvance.pdf>). O guia da Organização

Internacional de Entidades Superiores (Intosai) 'Auditing the Implementation of Multilateral Environmental Agreements (MEAs): A Primer for Auditors' define esses acordos como 'qualquer instrumento legalmente vinculante entre dois ou mais Estados sobre qualquer aspecto ambiental' (Intosai, 2010).

16. Apesar da heterogeneidade quanto ao escopo, abrangência, etc., o processo de formulação destes acordos segue, em geral, estágios comuns. O guia da Intosai descreve esses estágios:

1) *Adoção: quando a negociação do texto é finalizada, o acordo será primeiro 'adotado' e depois 'assinado'. Esta é uma proclamação que normalmente acontece na finalização de uma conferência especialmente organizada para negociar o tratado. A adoção do tratado sinaliza o final da negociação e o início do processo pelo qual um tratado internacional passa antes de entrar em vigor.*

2) *Assinatura: um país começa o processo de endossar um tratado ao 'assinar' este tratado. Entretanto, para acordos multilaterais, este é um passo necessário, mas não suficiente para a vigência do tratado. Quando um Estado se torna signatário de um tratado, expressa estar preparado para proceder nos passos necessários para cumprir os procedimentos para a entrada em vigor. Esta ação é chamada de 'Assinatura sujeita a Ratificação, Aceitação ou Aprovação'.*

3) *Ratificação, Aceitação ou Aprovação: ação pela qual o Estado especifica sua concordância em estar vinculado pelo tratado após a finalização dos procedimentos constitucionais nacionais requeridos para ratificação ou aceitação ou aprovação dependendo do sistema legal do país. O depositário do tratado acompanha a ratificação/aceitação/aprovação. Isto é particularmente importante uma vez que uma quantidade específica de Estados devem ratificar um tratado antes que o mesmo entre em vigor. Ratificação e aceitação/aprovação também implica que um país irá criar uma legislação nacional de implementação para que o tratado multilateral tenha efeito nacional.*

4) *Entrada em Vigor: normalmente tratados multilaterais entram em vigor após um período determinado subsequente a ratificação ou aceitação do tratado por um número determinado de Estados. Alguns acordos têm outros termos que devem ser cumpridos para que entrem em vigor.*

5) *Ascensão: Este é o ato pelo qual um Estado aceita se tornar parte de um acordo cujo texto foi negociado, adotado e assinado por outros países. Basicamente este ato tem a mesma denotação que a ratificação, a única diferença é que a ascensão ocorre após as negociações terem sido concluídas.*

17. No Brasil, a competência para celebrar tratados internacionais é da Presidência da República (art. 84, inciso VIII da Constituição), sendo estes, na maioria das vezes, negociados pelo Ministério das Relações Exteriores com auxílio de outros órgãos governamentais quando necessário. Após o término da negociação, marcado pela adoção do texto e da assinatura do tratado pelo Presidente da República, ou outra autoridade designada pelo Presidente, os tratados internacionais devem ser encaminhados ao Congresso Nacional para aprovação (art. 49, inciso I). O Ministério das Relações Exteriores explica o procedimento de tramitação (<http://www2.mre.gov.br/dai/005.html>, consultado em 16 de março de 2012):

Prepara-se uma Exposição de Motivos, na qual o Ministro das Relações Exteriores explica as razões que levaram à assinatura daquele instrumento e solicita que o Presidente da República, por uma Mensagem, o submeta ao Congresso Nacional. Caso não haja texto original em português, no caso de atos multilaterais, a tradução do texto é obrigatória. Aprovada a exposição de motivos e assinada a mensagem ao Congresso pelo Presidente da República, o ato internacional é encaminhado para exame e aprovação, sucessivamente, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. Antes de ser levado aos respectivos Plenários, o instrumento é avaliado, em ambas as Casas, pelas Comissões de Constituição e Justiça e de Relações Exteriores e por outras Comissões interessadas na matéria. A aprovação congressional é

materializada por Decreto Legislativo, assinado pelo Presidente do Senado, publicado no Diário Oficial da União. (...) A validade e executoriedade do ato internacional no ordenamento interno brasileiro dá-se através de sua promulgação. Publicado o Decreto Legislativo que aprovou o ato internacional, cabe ao Executivo promulgá-lo, por decreto assinado pelo Presidente da República e referendado pelo Ministro das Relações Exteriores. Esse decreto é acompanhado de cópia do texto e publicado no Diário Oficial da União.

18. Uma vez promulgado e publicado, o tratado internacional estará incorporado ao direito interno brasileiro no mesmo nível das leis ordinárias, sendo, portanto hierarquicamente inferior às normas constitucionais.

Implementação de Acordos Ambientais Multilaterais

19. Após a entrada em vigor do tratado, as partes se voltam para a adoção de medidas domésticas para a implementação dos compromissos assumidos, medidas essas que, na maioria das vezes, exigem legislação específica e outros arranjos administrativos. Todas essas medidas podem estar elencadas em um Plano Nacional de Implementação, que é exigido por alguns destes acordos. Os componentes do Plano e o processo para a sua elaboração são determinados, em geral, pelo secretariado do acordo, e podem incluir, entre outros, possíveis fontes de não-conformidade, como leis; instituições; falta de capacidade; considerações dos setores público e privado; estratégias para mitigar essas fontes; recursos a serem destinados para implementação; formas de monitoramento. Muitas vezes também devem ser definidos pontos focais, para o contato entre o secretariado do acordo e a Parte.

20. No âmbito internacional, alguns dos principais acordos ambientais multilaterais também criam uma estrutura própria, como um secretariado permanente para acompanhar as atividades relativas ao acordo. Para a continuidade da negociação com o aprofundamento de alguns temas e inclusão de novos temas, esclarecimento de dúvidas etc, muitos dos acordos determinam que periodicamente as partes se reúnam em uma Conferência das Partes (COP, da sigla em inglês).

21. O principal mecanismo de acompanhamento e controle de implementação dos acordos é a submissão de relatórios ou comunicações nacionais periódicos. O conteúdo e periodicidade destes relatórios é, na maioria das vezes, definido pelas partes em uma COP. O secretariado do acordo é responsável pelo recebimento destes documentos.

O papel das Entidades de Fiscalização Superiores

22. O guia da Intosai citado anteriormente destaca que 'auditorias ambientais, como aquelas conduzidas pelas Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) tem papel importante em relação à implementação dos Acordos Ambientais Multilaterais e podem avaliar se os instrumentos utilizados por seus governos para gestão e proteção do meio ambiente e implementação dos Acordos produziram os resultados esperados' (Intosai, 2010). A publicação também enfatiza as dificuldades em auditar a implementação destes acordos, devido à falta de dados, dificuldades conceituais e metodológicas, aliados a compromissos muitas vezes vagamente definidos pelo texto dos acordos, mas pondera que as EFS têm uma posição única, devido às suas competências, para avaliar estas lacunas.

1.4 QUESTÕES DE AUDITORIA

23. A Conferência Rio-92 discutiu importantes acordos ambientais globais: as Convenções sobre Mudança do Clima, Diversidade Biológica e Combate à Desertificação, e também o documento conhecido como Agenda 21. O país é signatário de todos esses acordos ambientais multilaterais, mas seus compromissos internacionais são internalizados lentamente. Para avaliar se esses compromissos são indutores de políticas públicas, foram formuladas as seguintes questões de auditoria:

i. O Governo Brasileiro internaliza nas suas políticas públicas nacionais os compromissos assumidos no âmbito das Convenções das Nações Unidas da Diversidade Biológica, sobre Mudanças do Clima, e de Combate à Desertificação?

ii. O Governo Federal avalia e monitora a implementação dos compromissos assumidos nessas Convenções?

iii. O Governo Federal está adotando ações para atender aos objetivos prioritários definidos na Agenda 21 Brasileira?

iv. Existe um sistema de avaliação e monitoramento do atendimento por parte do Brasil das ações prioritárias definidas da Agenda 21 Brasileira?

1.5 METODOLOGIA

24. Definida a oportunidade de realização de trabalho que venha a contribuir para o evento Rio+20, optou-se pela delimitação do escopo nos principais acordos decorrentes da conferência Rio 92, a saber: Agenda 21, Clima, Desertificação e Biodiversidade.

25. Uma vez delimitado o escopo, foram realizadas reuniões com especialista da UNB em Assuntos Internacionais (Dra. Ana Flávia Franja e Barros) e com os pontos focais responsáveis pelas convenções no Ministério do Meio Ambiente (MMA) e no Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT).

26. A partir dos textos das Convenções sobre Diversidade Biológica, Mudança do Clima e Desertificação, e de formulários descritivos sobre as convenções internacionais desenvolvidos em trabalho realizado em 2007 pela 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal (disponível no site do MPF em: <http://4ccr.pgr.mpf.gov.br/documentos-e-publicacoes/tratados-internacionais/tratados-internacionais-formularios-descritivos-da-norma-internacional>), selecionamos os artigos que constituem obrigações concretas para os signatários e construímos um quadro que foi encaminhado para os gestores responsáveis a fim de que preenchessem as informações solicitadas acerca da internalização das convenções nas políticas públicas nacionais (peças 8, 9, 25 e 29).

27. Além disso, foi feita consulta ao Ministério das Relações Exteriores (MRE) acerca da natureza dos relatórios de implementação das Convenções de Biodiversidade, Desertificação e Clima (peças 13 e 14).

28. Em relação à Agenda 21, por se tratar de instrumento de natureza diferenciada das demais convenções, demandamos à Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Brasileira (CPDS) a construção de diagnóstico junto aos seus membros, visando identificar as ações adotadas pelo Governo Federal que estão em consonância com os objetivos prioritários da Agenda 21 nacional. O quadro foi apresentado aos ministérios em reunião da CPDS realizada no MMA em 17/1/2012.

29. Os quadros obtidos foram usados como fonte de informação para subsidiar o presente estudo e constam das peças 8, 9, 25 e 29. O quadro sobre a convenção do clima consiste da consolidação das respostas encaminhadas pelo MCT e pelo MMA, considerando a divisão de atribuições existente em tal convenção (Apêndice 6.2).

30. Em razão da inviabilidade técnica de adentrarmos na questão da efetividade da implementação das ações derivadas dos 4 acordos tratados, e considerando que este trabalho tem por objetivo fornecer subsídios para que o TCU possa contribuir com a Conferência Rio +20, que tem por foco a questão do desenvolvimento sustentável, adotou-se a estratégia de realização de um estudo exploratório na Agenda 21 Brasileira, especialmente no que se refere à atuação da CPDS e na implementação do objetivo 13 da Agenda: Promover a Agenda 21 Local e o desenvolvimento integrado e sustentável.

31. Durante a reunião com a Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental (SAIC) do MMA, foi identificada a existência de um projeto singular de autoria da Petrobras para implementação de Agendas 21 nos municípios localizados na área de influência do projeto do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj). A fim de identificar os fatores diferenciais deste projeto e extrair lições que possam ser incorporadas pelo Governo Federal foi feito um estudo na Agenda 21 Comperj.

32. A fim de aproveitar o presente levantamento para a realização de um estudo de caso exploratório de um aspecto que é abordado tanto pela Agenda 21 quanto pela Convenção sobre Diversidade Biológica e serve de ilustração da complexidade de se conciliar aspectos econômicos, sociais e ambientais nas políticas baseadas na exploração de recursos naturais, escolheu-se fazer uma avaliação sintética da gestão de recursos pesqueiros no Brasil. Tal escolha decorreu de trabalho anterior do TCU, o qual indicou a existência de conflitos institucionais na gestão compartilhada, pelo MMA e Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), de políticas relativas aos recursos pesqueiros (TC 015.810/2010-0). Por questões operacionais, o estudo não abrangeu aspectos relacionados à gestão da aquicultura e pesca continental, ficando limitado à pesca marinha.

33. As visitas de estudo foram feitas nos estados de Santa Catarina e Rio de Janeiro, dois dos principais polos de pesca marinha do país. Nesses locais, foi possível conciliar as reuniões com atores-chave para estudo de caso da pesca com visita ao Fórum da Agenda 21 de Itajaí (SC), um dos fóruns que receberam recursos do Fundo Nacional de Meio Ambiente, bem como realizar o estudo na Agenda 21 Comperj (RJ).

34. Durante a fase de execução, foram feitas visitas, entrevistas semi-estruturadas e/ou contatos telefônicos com os atores relacionados a seguir.

Em Brasília (DF):

Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento

Secretaria de Monitoramento e Controle, Secretaria de Planejamento e Ordenamento da Pesca e Coordenação de Fiscalização do Ministério da Pesca e Aquicultura;

Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental, Secretaria de Biodiversidade e Florestas, Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental e Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável do Ministério do Meio Ambiente;

Secretaria de Políticas e Programas de Pesquisa e Desenvolvimento do Ministério da Ciência e Tecnologia;

Coordenação de Recursos Pesqueiros do Ibama;

Coordenação de Produção e Uso Sustentável do ICMBio.

Em Florianópolis (SC):

Superintendência Estadual do Ibama.

Em Itajaí (SC):

Fundação de Meio Ambiente de Itajaí (Famai);

Sindicato dos Armadores e das Indústrias da Pesca de Itajaí e região (Sindipi);

Fórum da Agenda 21 de Itajaí;

Professor Paulo Pezzuto – Univali;

Centro de pesquisa e Gestão de Recursos pesqueiros do litoral sudeste e Sul (Cepsul);

Em Imbituba - Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca (SC):

ICMBio;

Participação na Reunião do Conselho da APA da Baleia Franca;

Colônia de pescadores Z13

Associações de Pescadores

No Rio de Janeiro:

Gerência de Relacionamento Corporativo da Petrobras;

Superintendência Federal da Pesca e Aquicultura do Estado do Rio de Janeiro;

Fórum da Agenda 21 de São Gonçalo;

Fórum da Agenda 21 de Maricá;

Professor Marcelo Vianna da UFRJ;

União das Entidades de Pesca e Aquicultura do Estado do Rio de Janeiro;

Prefeito de Tanguá, Sr. Carlos Pereira

Na Reserva Extrativista de Arraial do Cabo (RJ):

ICMBio;

Associação da Reserva Extrativista Marinha de Arraial do Cabo (Aremac);

Fundação Instituto de Pesca de Arraial do Cabo (Fipac).

35. *Durante as entrevistas foram solicitados documentos que evidenciassem os fatos relatados. Adicionalmente, foi realizada diligência ao MPA solicitando cópia das atas das reuniões dos comitês responsáveis pela gestão dos recursos pesqueiros, conforme peça 17.*

1.6 LIMITAÇÕES DO LEVANTAMENTO DE AUDITORIA

36. *Dada a natureza do instrumento de fiscalização utilizado, levantamento de auditoria, este trabalho não tem a pretensão de avaliar a efetividade das ações adotadas para cumprimento dos acordos internacionais estudados, tampouco propor soluções para os problemas diagnosticados, mas fornecer subsídios para trabalhos futuros e contribuir para o debate do tema.*

37. *Ademais, uma avaliação de efetividade de implementação de convenções internacionais é tarefa extremamente complexa, uma vez que muitas vezes as obrigações assumidas são amplas, vagas, multissetoriais e demandam ações por parte dos diferentes níveis da federação.*

38. *O diagnóstico acerca do estado de implementação das Convenções de Biodiversidade e Mudanças Climáticas foi baseado em grande parte nas comunicações nacionais, que não tiveram sua consistência avaliada.*

39. *Em relação à Agenda 21, as análises foram essencialmente baseadas em outros estudos realizados anteriormente sobre a atuação da CPDS e implantação de Agendas locais. O rigor da metodologia utilizada em tais estudos não foi avaliado.*

40. *Considerando que a equipe visitou apenas um município dos 1150 que segundo pesquisa do IBGE (Munic, 2009) iniciaram processos de Agenda 21 local, não é possível afirmar que a situação verificada estende-se aos demais municípios do país.*

41. *Em relação ao estudo de caso da pesca, a abrangência do objeto estudado exigiu a restrição do escopo ao ambiente marinho. Não foi possível abordar particularidades relacionadas com aquicultura e pesca continental.*

42. *Ademais, as visitas de campo foram limitadas a dois estados, portanto não foi possível generalizar conclusões que reflitam características locais.*

2 INTERNALIZAÇÃO DOS ACORDOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS NACIONAIS

2.1 CONVENÇÃO DA DIVERSIDADE BIOLÓGICA

Visão geral

43. *A Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) é um acordo internacional para a proteção das espécies, ecossistemas e recursos genéticos, mas ao contrário de acordos anteriores que levavam em conta apenas preocupações estritamente conservacionistas, a CDB incorpora interesses econômicos, pois entende que o uso sustentável dos recursos genéticos (biodiversidade) é um instrumento fundamental para a conservação da biodiversidade. Tais preocupações podem ser vistas nos três objetivos da Convenção, explícitos em seu 1º artigo: conservação da diversidade biológica, a utilização sustentável de seus componentes e a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos, mediante, inclusive, o acesso adequado aos recursos genéticos e a transferência adequada de tecnologias pertinentes, levando em conta todos os direitos sobre tais recursos e tecnologias, e mediante financiamento adequado.*

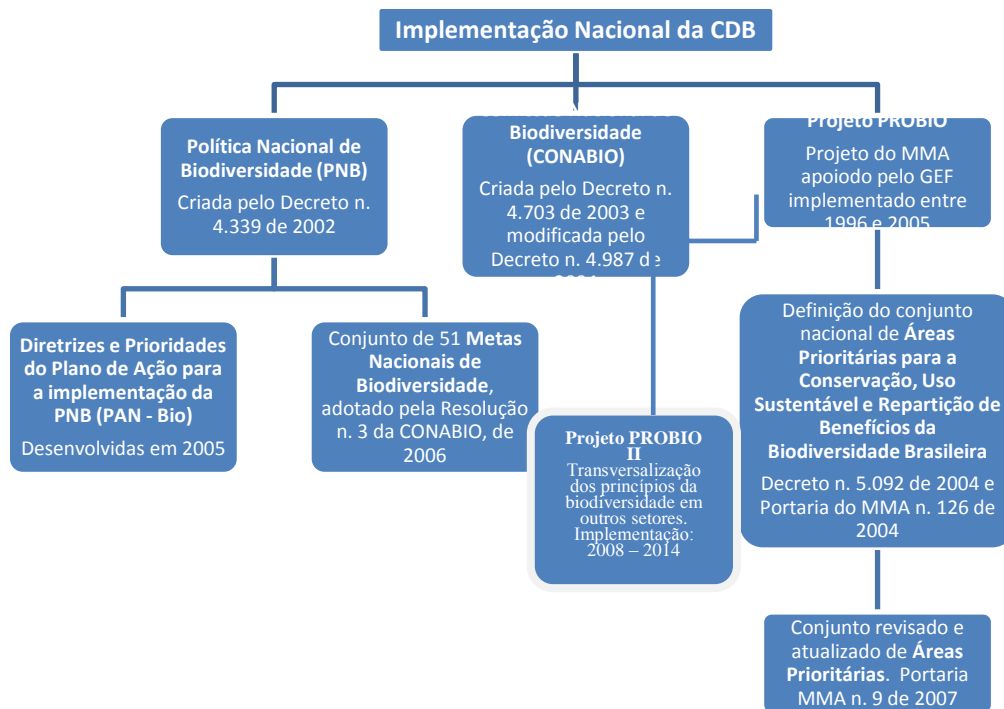
44. *Aberta para a assinatura durante a Rio-92, a CDB entrou em vigor no dia 29 de dezembro de 1993 e conta atualmente com 193 países (<http://www.cbd.int/convention/parties/list/#tab=0>, consultado em 20 de março de 2012). A Convenção conta com um Secretariado permanente sediado em Montreal e tem como o seu órgão máximo de decisão a Conferência das Partes, determinada pelo artigo 23. Sob os*

auspícios da CDB foram negociados dois Protocolos: o Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança, que entrou em vigor em 11 de setembro de 2003; e o Protocolo de Nagoya em Acesso a Recursos Genéticos e a Repartição Justa e Equitativa dos Benefícios da sua Utilização, que foi aberto para assinatura em 2 de fevereiro de 2011 mas ainda não entrou em vigor.

Arranjo Legal e Institucional

45. O ponto focal técnico no Brasil para a Convenção sobre Diversidade Biológica é o Ministério do Meio Ambiente, no qual foi criada uma secretaria específica, a Secretaria de Biodiversidade e Florestas. Para a implementação nacional dos compromissos da CDB o Brasil construiu uma Estratégia Nacional para a Biodiversidade (EPANB), que na verdade é um conjunto de iniciativas e projetos. A figura abaixo ilustra a estratégia:

Figura 1: Implementação Nacional da CDB



Fonte: Quarto Relatório Nacional para a Convenção sobre Diversidade Biológica (2010)

Ações adotadas pelo Brasil

46. As ações e programas promovidos pelo Governo Brasileiro relacionados à biodiversidade foram mapeados e apresentados no segundo e no terceiro relatórios nacionais à Convenção, mas apesar do número de iniciativas ser amplo, os próprios relatórios advertem que não é possível afirmar que as iniciativas são necessariamente respondidas aos compromissos com a CDB. No entanto, o quarto relatório nacional lista algumas iniciativas que são creditadas diretamente à implementação da CDB no Brasil. Elas são: a criação do PPBio (Programa de Pesquisa em Biodiversidade) dentro do MCT; a criação do Centro Nacional para a Conservação da Flora no Jardim Botânico do Rio de Janeiro; a criação do Instituto Chico Mendes para a Conservação da Biodiversidade (ICMBio), agência governamental responsável pelas áreas protegidas e pela biodiversidade; a expansão de programas relativos às espécies ameaçadas no ICMBio no âmbito do projeto PROBIO II; a criação, em andamento, de um centro nacional para o monitoramento da biodiversidade; a criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC); a criação do Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP); o Programa de Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA) e outros programas financiados pelo GEF; entre outras (MMA, 2010).

47. No PPA de 2008-2011 os temas relacionados à CDB foram tratados em diversos programas: 1145 - Comunidades Tradicionais; 1332 - Conservação e Recuperação dos Biomas Brasileiros; 0508 - Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade e dos Recursos Genéticos; 1426 - Conservação, Manejo e Uso Sustentável da Agrobiodiversidade; 0506 - Nacional de Florestas; 0503 - Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais – Florescer; 0104 - Recursos Pesqueiros Sustentáveis, todos sob responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente. Um outro programa do Ministério da Ciência e Tecnologia envolvia ações relacionadas a biodiversidade: o programa 1122 - Ciência, Tecnologia e Inovação Aplicadas aos Recursos Naturais.

48. Já no PPA 2012-2015 os programas relacionados à biodiversidade foram agrupados no Programa temático 2018 – Biodiversidade, com envolvimento do MMA e MCT. As metas estabelecidas no programa apresentam a perspectiva de evolução do tema nos próximos quatro anos, conforme transcrito no quadro a seguir.

Quadro 1. Programa temático do PPA 2012-2015 sobre biodiversidade

PROGRAMA 2018 – BIODIVERSIDADE		
Objetivos	Órgão Responsável	Metas 2012-2015
0191 - Promover o desenvolvimento de C,T&I aplicadas à biodiversidade e aos serviços ecossistêmicos, e sistematizar e difundir as informações disponíveis, visando a conservação, a valoração e o uso sustentável dos recursos naturais dos biomas brasileiros.	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	<ul style="list-style-type: none"> - Ampliar em 500.000 espécimes biológicas coletadas, analisadas e depositadas adequadamente em acervos nacionais, aumentando efetivamente o conhecimento da biodiversidade brasileira - Catalogar 250.000 espécies de invertebrados brasileiros conhecidos em uma plataforma informatizada, integrada e compartilhada - Concluir as listas de espécies de flora e dos vertebrados brasileiros - Proteger 80% das coleções zoológicas, botânicas e microbiológica, em infraestruturas modernizadas e adequadas
0504 - Atualizar o marco regulatório sobre a conservação, o uso sustentável e a repartição de benefícios da biodiversidade, tendo como referência os compromissos assumidos pelo governo brasileiro na Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB).	Ministério do Meio Ambiente	<ul style="list-style-type: none"> - Avaliar a adequação da Lei de Biossegurança (Lei 11.105/2005) com vistas a contemplar as novas tecnologias, em parceria com os demais órgãos do Governo Federal - Avaliar, em articulação com os demais órgãos federais competentes, o Protocolo Suplementar de Nagoya – Kuala Lumpur - Elaborar e publicar plano decenal de metas para conservação e uso sustentável da biodiversidade brasileira visando promover uma ação efetiva e coordenada entre os diferentes setores da sociedade e antes da federação - Elaborar normativo para a regulamentação do pagamento por serviços ambientais - Elaborar plano nacional sobre espécies exóticas invasoras - Instituir novo marco regulatório de uso tradicional e popular de produtos da biodiversidade de ação terapêutica - Propor a ratificação e implementar o Protocolo de Nagoya, em parceria com os demais órgãos federais competentes - Propor novo marco regulatório de acesso e repartição de benefícios da biodiversidade, em parceria com os demais órgãos federais competentes - Regulamentar as categorias de manejo e outros dispositivos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC)
0507 - Modernizar a	Ministério do	<ul style="list-style-type: none"> - 60 instituições credenciadas como fiéis depositárias do patrimônio genético - Credenciar 3 instituições para emissão de autorização de acesso aos recursos genéticos

<p><i>gestão, promover o acesso aos recursos genéticos da biodiversidade e aos conhecimentos tradicionais associados e assegurar a repartição justa e equitativa dos benefícios gerados.</i></p>	<p><i>Meio Ambiente</i></p>	<p><i>- Implantar Sistema informatizado de gestão do acesso aos recursos genéticos e conhecimentos tradicionais associados integrado com todas as instituições credenciadas</i></p>
<p><i>0506 - Promover o uso sustentável da biodiversidade por meio da valorização da agrobiodiversidade e dos produtos da sociobiodiversidade, com agregação de valor, consolidação de mercados sustentáveis e pagamento pelos serviços ambientais.</i></p>	<p><i>Ministério do Meio Ambiente</i></p>	<p><i>- Caracterizar o valor nutricional de 40 espécies nativas priorizadas na Iniciativa 'Plantas para o futuro', com vistas a diversificar a dieta do brasileiro</i> <i>- Celebrar 20 contratos de concessão de direito real de uso com organizações dos povos e comunidades tradicionais das Unidades de Conservação de Uso Sustentável Federais</i> <i>- Compartilhar manejos de 10 milhões de filhotes de quelônios ao ano</i> <i>- Criar e assistir 6 redes comunitárias, implementando, no total, 48 sistemas comunitários de conservação e de uso sustentável da agrobiodiversidade</i> <i>- Definir estratégias para a gestão integrada da biodiversidade aquática e dos recursos hídricos em três sub-bacias da região amazônica</i> <i>- Desenvolver e certificar modelos de uso sustentável para 5 espécies da fauna silvestre nativa com tecnologias conhecidas</i> <i>- Disponibilizar banco de dados das organizações existentes de Povos e Comunidades Tradicionais</i> <i>- Elaborar 6 Planos de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais</i> <i>- Fomentar 200 projetos de uso e conservação da biodiversidade</i> <i>- Implantar 30 arranjos produtivos locais envolvendo produtos da sociobiodiversidade</i> <i>- Incentivar a ampliação do uso de 12 espécies subutilizadas da flora nativa</i> <i>- Mapear a distribuição geográfica das variedades crioulas e parentes silvestres de 4 espécies de plantas cultivadas</i> <i>- Promover 17 cadeias de produtos da sociobiodiversidade em âmbito nacional</i> <i>- Promover o acesso de 100 mil famílias de Povos Comunidades Tradicionais e Agricultores ao mercado</i> <i>- Realizar o cadastramento de famílias em 44 unidades de conservação</i> <i>- Realizar um diagnóstico nacional das instituições envolvidas com a conservação da agrobiodiversidade in situ, on farm e ex situ</i> <i>- Remunerar 70 mil famílias em situação de extrema pobreza pela prestação de serviços de conservação de recursos naturais no meio rural (Plano Brasil Sem Miséria)</i> <i>- Retirar 50 mil famílias extrativistas da linha de extrema pobreza</i></p>
<p><i>0508 - Recuperar o estado de conservação das espécies brasileiras, com ênfase nas ameaçadas de extinção.</i></p>	<p><i>Ministério do Meio Ambiente</i></p>	<p><i>- 80% das espécies da fauna ameaçadas de extinção presentes em unidades de conservação</i> <i>- Avaliar a situação de 20 espécies ameaçadas de extinção com relação ao comércio internacional CITES</i> <i>- Conservar ex-situ e/ou in-situ 40% das espécies da flora ameaçada de extinção</i> <i>- Diagnosticar o estado de conservação de 100% das espécies de vertebrados</i> <i>- Diagnosticar o estado de conservação de 4.722 espécies da flora (plantas vasculares)</i> <i>- Elaborar Planos de Ação para 100% espécies da fauna ameaçadas de extinção</i> <i>- Elaborar Planos de Ação para 500 espécies da flora ameaçadas de extinção</i></p>
<p><i>0509 - Aprimorar instrumentos de prevenção, monitoramento, avaliação e controle do uso da biodiversidade visando a biossegurança e o equilíbrio dos ecossistemas.</i></p>	<p><i>Ministério do Meio Ambiente</i></p>	<p><i>- Implementar em 30 unidades de conservação federais medidas de prevenção, controle de uso e dispersão, monitoramento e erradicação de espécies invasoras</i> <i>- Publicar marco regulatório e planos de ação para controle e monitoramento das 10 principais espécies sinantrópicas consideradas nocivas e promotoras de risco</i> <i>- Regulamentar o uso sustentável e propor medidas de recuperação das populações das principais espécies pesqueiras sobre-explotadas</i> <i>- Revisar e publicar normas legais relativas ao uso sustentável da fauna silvestre</i></p>
<p><i>0510 - Promover a</i></p>	<p><i>Ministério do</i></p>	<p><i>- Adequar as instalações dos 11 Centros Nacionais de Pesquisa e Conservação do ICMBio</i></p>

<p><i>conservação e o uso sustentável de ambientes singulares e de alta relevância para a biodiversidade e garantir a representatividade dos ecossistemas brasileiros por meio da ampliação e consolidação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação e de outras áreas protegidas.</i></p>	<p>Meio Ambiente</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Atualizar o Mapa de Áreas Prioritárias para a Conservação, Uso Sustentável e Repartição de Benefícios da Biodiversidade Brasileira, para todos os biomas, incluindo a zona costeira e marinha - Avaliar o estado de conservação em 40 Unidades de Conservação Federais - Designar 5 sítios de zonas úmidas de importância internacional na Lista de Ramsar - Elaborar o programa para a conservação dos recifes de coral e de ecossistemas marinhos - Estruturar 30 Unidades de Conservação Federais para visitação e uso público - Fomentar 90 projetos de pesquisa de manejo em Unidades de Conservação Federais - Implantar estrutura de apoio à pesquisa em 20 UCs Federais - Implantar reservas genéticas para a conservação in situ de variedades crioulas e parentes silvestres das principais espécies de plantas cultivadas em 4 Unidades de Conservação - Implementar instrumentos de gestão de conflitos em 40 UCs Federais com áreas de sobreposição com territórios de povos e comunidades tradicionais - Incorporar 10 milhões de hectares ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação - Instituir 131 Conselhos Gestores de Unidades de Conservação Federais - Publicar 58 Planos de Manejo para UCs Federais situadas em áreas com prioridade extremamente alta para a conservação da biodiversidade e sob alta pressão antrópica - Realizar um Inventário do Patrimônio Espeleológico Nacional com revisões anuais - Regularizar 10 UCs Federais com concessão de Direito Real de Uso de terras públicas - Regularizar 200.000 hectares de terras privadas localizadas no interior de UCs Federais ao patrimônio do ICMBio - Sinalizar e demarcar o perímetro de 40 UCs Federais
---	-----------------------------	---

Adaptado de http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/120313_anexo_1.pdf

Cumprimento das obrigações estabelecidas na Convenção

49. A análise das informações contidas nos relatórios e do quadro preenchido pelo MMA, que é o ponto focal técnico da CDB, relativo à internalização dos compromissos mostra que, de forma geral, existe um arcabouço legal e institucional amplo que foi adaptado ou criado especificamente para a implementação na CDB no Brasil. No entanto alguns problemas foram apontados pelo MMA, inclusive dois deles relativos a questões que são temas dos protocolos da CDB. O Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança tem como objetivo ‘assegurar um nível adequado de proteção no campo da transferência, da manipulação e do uso seguros dos organismos vivos modificados resultantes da biotecnologia moderna que possam ter efeitos adversos na conservação e no uso sustentável da diversidade biológica, levando em conta os riscos para a saúde humana, e enfocando especificamente os movimentos transfronteiriços’ (art. 1º). O Brasil aderiu ao Protocolo e se tornou Parte a partir de 22 de fevereiro de 2004. Apesar da legislação promulgada desde então para regular organismos geneticamente modificados no Brasil de maneira a proteger variedades nativas (peça 25, p. 22), o MMA reconhece que ‘existem ainda grandes dificuldades para impedir a contaminação de componentes da biodiversidade, bem como para garantir aos agricultores a produção de suas sementes ser livre de contaminação’. A efetividade das medidas para evitar a contaminação é importante para garantir a convivência segura entre organismos geneticamente modificados e culturas tradicionais, garantindo a variabilidade genética das culturas tradicionais.

50. O outro Protocolo da CDB, o Protocolo de Nagoya em Acesso a Recursos Genéticos e a Repartição Justa e Equitativa dos Benefícios da sua Utilização, ainda não entrou em vigor, mas a questão de acesso e repartição de benefícios já está contida no texto da CDB no artigo 15. O texto da CDB estabelece que para acessar os recursos genéticos de um país, a pessoa ou instituição deve buscar o consentimento prévio do país onde está localizado o recurso. As condições e termos de acesso aos recursos genéticos também devem ser negociados e acordados entre aqueles que desejam o acesso e o país detentor dos recursos. Este acordo também deve contemplar a repartição de benefícios com populações tradicionais pela utilização de seu conhecimento tradicional. A Convenção também determina que os países detentores dos recursos genéticos e do conhecimento tradicional devem criar condições para facilitar este acesso.

51. O artigo 15 da CDB foi regulamentado por medidas provisórias em 2000 e 2001 (peça 25, p. 59-64), mas o MMA ressalta que ‘as discussões e consultas públicas para definir um texto final para a legislação sobre esse tema foram iniciadas juntamente com a publicação da

Medida Provisória e ainda não foram concluídas'. Sobre as regras definidas para repartição de benefícios, o MMA pondera que 'como as regras para o cumprimento da legislação são complexas e de difícil implementação, a repartição de benefícios ainda é incipiente'. Com a entrada em vigor do Protocolo de Nagoya, que se dará quando a quinquagésima Parte ratificar o instrumento (até a data de 20 de março de 2012 o Protocolo de Nagoya foi assinado por 92 países, inclusive o Brasil, mas foi ratificado por apenas dois), a necessidade de se ter uma legislação que de fato estabeleça mecanismos para repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da biodiversidade deve ser reiterada. O Brasil, como o país com a maior biodiversidade do mundo é mercado importante para atividades de bioprospecção e somente uma legislação efetiva pode garantir que o acesso aos recursos seja feito de maneira legal e respeitando o direito à repartição de benefícios.

52. *O Protocolo de Nagoya também reforça artigos da CDB relativos à proteção ao conhecimento tradicional presente no artigo 8(j). A mesma Medida Provisória que regula acesso e repartição de benefícios estabelece o direito das comunidades indígenas e tradicionais à proteção de seus conhecimentos tradicionais, no entanto o MMA pondera que 'a Medida Provisória trata do conhecimento tradicional associado a recursos genéticos (biodiversidade) em lugar do conhecimento tradicional como um todo, segmentando um corpo de conhecimento que não é entendido por estas comunidades como algo que possa ser subdividido'. Além disso, o MMA ressalta que 'permanece a necessidade de desenvolver uma legislação específica que estabeleça um sistema de proteção dos conhecimentos, inovações e práticas, levando em consideração suas peculiaridades: formas de transmissão, caráter coletivo e dinâmico. Tais instrumentos ainda estão na fase inicial de discussão com os povos indígenas e comunidades tradicionais' (peça 25, p. 50-51).*

53. *O MMA também reconhece que apesar de o Brasil ter instituído sistemas para acompanhar alguns desses processos de implementação dos compromissos da CDB, não existe um instrumento para monitorar as políticas como um todo (Quarto Relatório Nacional, 2010). Para melhor mensurar o esforço global na proteção à biodiversidade, metas mais concretas foram definidas no Plano Estratégico da CDB em 2002 a serem atingidas até 2010. O Brasil em 2006, através de um processo participativo, definiu, a partir das metas globais, 51 metas nacionais de biodiversidade para 2010. As metas nacionais abordam todas as metas globais definidas pela CDB, muitas vezes de maneira mais ambiciosa. O quarto relatório nacional apresenta um balanço do cumprimento das metas de 2010 e, mesmo sem ter condições de apresentar análises quantitativas, é possível ver avanços em algumas das metas. Apesar desses avanços, somente duas das 51 metas foram alcançadas integralmente. Em 2010, na COP 10 foi definido um novo Plano Estratégico, com vinte novas metas globais, chamadas de metas de Aichi.*

Relatórios Nacionais

54. *A evolução da implementação dos compromissos da CDB está bem explicada nos relatórios nacionais que o Brasil submete à Secretaria da Convenção (como determina o artigo 26 da CDB). Já foram submetidos quatro relatórios (1998, 2004, 2006 e 2010), que são elaborados de acordo com as determinações da Secretaria. A apresentação ao Quarto Relatório resume os conteúdos desses documentos:*

O primeiro relatório nacional para a CDB faz uma caracterização detalhada da biodiversidade nacional e da estrutura legal e institucional de meio ambiente do país à época, além de descrever os principais programas existentes para gerir a biodiversidade. O segundo e o terceiro relatórios fornecem um amplo inventário das principais iniciativas no Brasil para implementar seus compromissos com a Convenção. Este quarto relatório nacional é essencialmente analítico, apresentando uma análise do estado da biodiversidade e dos ecossistemas nacionais, da efetividade da estratégia nacional de biodiversidade e do grau de

alcance das metas nacionais e globais de biodiversidade, entre outros temas relacionados (MMA, 2010).

55. *Os relatórios, como se pode ver pela abrangência do conteúdo e como esclarece o MRE em Ofício nº 10 DEMA/WMAM (peça 16), são importantes instrumentos para revisão de metas e acompanhamento da implementação dos compromissos, identificação de áreas prioritárias a serem tratadas em reuniões subseqüentes e até mesmo como uma forma de 'prestação de contas' aos outros países Partes do acordo do estágio de implementação do acordo.*

56. *O Quarto Relatório Nacional para a Convenção sobre Diversidade Biológica foi publicado, como dito anteriormente, em 2010 em inglês e em português. Está disponível em versão eletrônica na página no MMA, assim como os outros relatórios anteriores. Abrangendo todos os artigos da CDB, o relatório também apresenta considerações específicas relativas às metas nacionais para 2010. Extenso, mas de fácil leitura o relatório é uma fonte muito completa de informações acerca da biodiversidade brasileira. Apesar de não apresentar um resumo executivo contendo as principais conclusões de todo o relatório, as metas brasileiras são apresentadas de forma resumida com recursos gráficos que mostram o estágio de cumprimento de cada meta.*

Conclusão

57. *Como o país de maior biodiversidade no mundo, a Convenção sobre Diversidade Biológica é um acordo estratégico para o Brasil. Para atender aos compromissos assumidos com a assinatura do acordo, o Brasil criou uma Estratégia Nacional que agrupa instituições e outras iniciativas. Um amplo arcabouço legal foi compilado e novas legislações foram editadas para temas que ainda não estavam normatizados. O MMA inclusive é capaz de apontar diversas iniciativas que são creditadas unicamente à Convenção. Nota-se, portanto, como a CDB foi capaz de induzir políticas para a proteção à biodiversidade no Brasil.*

58. *No entanto é interessante apontar que dos problemas levantados pelo Ministério responsável pela implementação da CDB no Brasil, a maioria deles se refere a deficiências na legislação ou na dificuldade de aplicação das normas existentes. Os problemas ressaltados pelo MMA quanto ao acesso e repartição de benefícios e proteção ao conhecimento tradicional resultam de serem tratados por medidas provisórias que perduram há mais de uma década sem que haja definição de um texto final para uma legislação definitiva. Destaca-se que a repartição de benefícios não só é um dos três objetivos principais da Convenção, como também é considerado um dos mecanismos básicos para garantir a conservação da biodiversidade. Além disso, essa lacuna será ainda mais significativa quando o Protocolo de Nagoya entrar em vigor.*

59. *Os programas e metas previstos para 2012-2015 demonstram uma preocupação em avançar em algumas dessas questões, com metas de: avaliar a adequação da Lei de Biossegurança; instituir novo marco regulatório de uso tradicional e popular de produtos da biodiversidade de ação terapêutica; propor novo marco regulatório de acesso e repartição de benefícios da biodiversidade, em parceria com os demais órgãos federais competentes; implantar sistema informatizado de gestão do acesso aos recursos genéticos e conhecimentos tradicionais associados, integrado com todas as instituições credenciadas; para citar somente alguns temas que foram aqui enfatizados.*

2.2 CONVENÇÃO QUADRO SOBRE MUDANÇA DO CLIMA

Visão Geral

60. *Durante a Conferência Rio-92, os países decidiram adotar a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) com o objetivo de alcançar a estabilização da concentração de gases de efeito estufa na atmosfera num nível que impeça uma interferência antrópica perigosa no sistema climático.*

61. A UNFCCC elenca princípios que devem nortear os objetivos e as obrigações da Convenção, e dentre eles destaca-se o reconhecimento da diferença entre as Partes, países desenvolvidos, mais ricos e maiores emissores de gases, e em desenvolvimento, com reduzida capacidade financeira e com necessidade de desenvolvimento econômico mais acelerado, gerando obrigações diversas perante a Convenção. O Brasil faz parte da lista de países em desenvolvimento, ou não-anexo I, que não possuem metas de emissão junto à Convenção.

62. O Brasil foi o primeiro país a assinar a Convenção-Quadro das Nações Unidas para Mudança do Clima, em 4 de junho de 1992, e o Congresso Nacional a ratificou em 28 de fevereiro de 1994. A Convenção entrou em vigor para o Brasil em 29 de maio de 1994, no nonagésimo dia após a ratificação pelo Congresso Nacional.

63. A Convenção entrou em vigor em 21 de março de 1994, 90 dias após a quinquagésima ratificação. Em consulta realizada em abril de 2012 no site http://unfccc.int/essential_background/items/6031.php verificou-se que no momento 195 países são signatários da convenção.

64. O Protocolo de Quioto, adotado em 1997, foi um compromisso assumido pelos países industrializados de reduzir suas emissões combinadas de gases de efeito estufa em pelo menos 5% em relação aos níveis de 1990 até o período entre 2008 e 2012. O Governo brasileiro ratificou o citado protocolo em 23 de agosto de 2002 e o promulgou em 12 de maio de 2005, por meio do Decreto 5.445/2005. Em 2012 termina o primeiro período de compromisso (2008-2012), sem que se tenha alcançado a meta de redução conjunta de 5,4% das emissões, quando comparadas com o ano base de 1990. Até o momento, os países membros da Convenção não fizeram um acordo acerca das ações pós-Quioto.

65. O Brasil possui um perfil diferente dos países desenvolvidos, em que as emissões provenientes de queima de combustíveis fósseis representam a maior parte das emissões. De acordo com a 2ª Comunicação Nacional para a Convenção (MCT, 2010) no Brasil a maior parcela das emissões líquidas estimadas de CO₂ é proveniente da mudança do uso da terra, em particular da conversão de florestas para uso agropecuário.

66. Um desafio particularmente preocupante para os países em desenvolvimento em geral diz respeito à adaptação, visto que os países que têm menos recursos são os que possuem menor capacidade de adaptação e por consequência se tornam os mais vulneráveis aos impactos das mudanças do clima.

67. Considerando as particularidades nacionais, o Tribunal realizou em 2008 seus primeiros trabalhos com foco nas ações do Governo Federal sobre o tema 'mudanças do clima'. À época, foi realizada uma auditoria operacional nas políticas públicas destinadas à Amazônia e voltadas a mudanças climáticas (área de mitigação); e três trabalhos sobre ações de adaptação nos setores agricultura, zonas costeiras e semiárido.

68. Estes trabalhos possuem foco nas dificuldades existentes em setores específicos e estão sendo monitorados concomitantemente com este levantamento de auditoria.

Arranjo legal e institucional

69. Por meio do Decreto Presidencial de 7 de julho de 1999, foi criada a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima (CIMGC) com a finalidade de articular as ações de governo decorrentes da UNFCCC e seus instrumentos subsidiários dos quais o Brasil seja parte. Este decreto estabelece que o Ministro da Ciência e Tecnologia preside a Comissão, cabendo ao Ministro do Meio Ambiente a Vice-Presidência.

70. Outros instrumentos interministeriais constituídos são o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM), coordenado pela Casa Civil, e seu Grupo Executivo (GEx), coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. Criados em 2007, com responsabilidades associadas ao desenvolvimento da Política Nacional e do Plano Nacional sobre Mudança do Clima, o CIM e o GEx também acompanham a realização de ações associadas à participação do Brasil na UNFCCC.

Ações adotadas pelo Brasil

71. Em 2008, às vésperas da 14ª Conferência das Partes na Polônia, o Brasil aprovou o Plano Nacional sobre Mudança do Clima, com o objetivo de identificar, planejar e coordenar as ações e medidas que possam ser empreendidas para mitigar as emissões de gases de efeito estufa geradas no país, bem como aquelas necessárias à adaptação da sociedade aos impactos que ocorram devido à mudança do clima.

72. Em 29 de dezembro de 2009, foi instituída a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), pela Lei 12.187/2009. A política incorporou o compromisso nacional voluntário do Brasil anunciado na Conferência de Copenhague (COP-15), de adotar ações de mitigação das emissões de gases de efeito estufa, com vistas a reduzir entre 36,1% e 38,9% suas emissões projetadas até 2020, com base nos valores de 2005. A PNMC determinou a elaboração de Planos Setoriais de Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima com vistas à redução gradativa e verificável das emissões nos setores de energia elétrica, transporte, indústria de transformação e de bens de consumo duráveis, indústrias químicas finas e de base, indústria de papel e celulose, mineração, indústria da construção civil, serviços de saúde e agropecuária. O estágio de elaboração de cada plano foi informado pelo MCT e consta na peça 49, p. 7-11.

73. Ainda em 2009 foi instituído o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, pela Lei 12.114/2009 para financiar ações de mitigação e adaptação à mudança do clima.

74. Alguns municípios e estados brasileiros já editaram seus próprios normativos, a exemplo do município do Rio de Janeiro, que instituiu a Política Municipal sobre Mudança do Clima e Desenvolvimento Sustentável, com metas de redução de emissões de gases do efeito estufa no município. Os estados de Amazonas e São Paulo também elaboraram suas políticas estaduais de Mudanças Climáticas.

75. No âmbito do Governo Federal, durante o PPA 2008-2011, o tema 'mudanças climáticas' foi tratado no programa 1421 - Meteorologia e Mudanças Climáticas e com uma ação no Programa Qualidade Ambiental visando a elaboração do Plano Nacional sobre Mudanças Climáticas.

76. Já no PPA 2012-2015 o tema foi contemplado com o Programa 2050 – Mudanças Climáticas, com envolvimento do MMA e MCT. As ações relacionadas ao tema desertificação foram incorporadas a este programa.

77. As metas estabelecidas no programa apresentam a perspectiva de evolução do tema nos próximos 4 anos, conforme transcrito no quadro a seguir.

Quadro 2. Programa temático do PPA 2012-2015 sobre mudanças climáticas

PROGRAMA 2050 – MUDANÇAS CLIMÁTICAS		
Objetivos	Órgão Responsável	Metas 2012-2015
0536 - Gerar cenários ambientais, com especificidades regionais, por meio da construção do Modelo Brasileiro do Sistema Climático Global, para formulação de políticas públicas de mitigação, adaptação e redução de vulnerabilidades.	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	· Desenvolver o Modelo Brasileiro do Sistema Climático Global para projeções climáticas de longo prazo
0540 - Gerar e disseminar conhecimento e tecnologias para mitigação e adaptação aos efeitos das mudanças climáticas por intermédio de uma rede formada pelas instituições públicas e	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	· Criar uma plataforma integrada de dados de projetos de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico sobre mudanças climáticas · Elaborar o Plano de Ação da Rede Brasileira de Mudanças Climáticas

<i>privadas de pesquisa e ensino (Rede CLIMA).</i>		
<i>0698 - Desenvolver e implementar instrumentos de mitigação e adaptação às mudanças climáticas considerando o desenvolvimento sustentável e a diversidade regional.</i>	<i>Ministério do Meio Ambiente</i>	<ul style="list-style-type: none"> · <i>Aprovar marco legal do mecanismo de redução de emissões por desmatamento e degradação florestal (REDD)</i> · <i>Atualizar o Plano Nacional Sobre Mudança do Clima</i> · <i>Fomentar a execução de 40 projetos e 20 empreendimentos que promovam a adaptação e mitigação às mudanças climáticas</i> · <i>Implementar o Plano Nacional de Produção e Consumo Sustentáveis</i> · <i>Monitorar as emissões setoriais de gases de efeito estufa</i>
<i>0707 - Reduzir riscos e vulnerabilidades ambientais, econômicas e sociais decorrentes da mudança do clima, processos de desertificação e degradação da terra para minimizar prejuízos materiais, impactos nos ecossistemas e promover a melhoria socioambiental por meio de medidas de adaptação.</i>	<i>Ministério do Meio Ambiente</i>	<ul style="list-style-type: none"> · <i>Atualizar o Plano de Ação Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca</i> · <i>Elaborar o Programa Nacional de Adaptação às Mudanças Climáticas</i>
Objetivos	Órgão Responsável	Metas 2012-2015
<i>0734 - Avaliar os impactos das mudanças climáticas nos sistemas naturais brasileiros por meio do monitoramento de emissões e de observação das manifestações do clima.</i>	<i>Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação</i>	<ul style="list-style-type: none"> · <i>Desenvolver e implementar sistema de observação das manifestações do clima nos sistemas naturais e nas atividades econômicas brasileiras</i>
<i>0990 - Expandir a previsão de tempo, de qualidade do ar e do clima em escala regional e global.</i>	<i>Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação</i>	<ul style="list-style-type: none"> · <i>Ampliar a resolução espacial da previsão climática sazonal para o Brasil de 5 para 10 regiões</i> · <i>Atingir um índice de acerto de 75% nas previsões de tempo para 4 a 5 dias</i> · <i>Aumentar em 50% o índice de acerto das previsões de precipitação</i>

Adaptado de http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/120313_anexo_1.pdf

Cumprimento das obrigações estabelecidas na convenção e relatórios nacionais

78. O artigo 4º da Convenção estabelece as obrigações para as Partes junto à UNFCCC. Os países devem desenvolver e atualizar, periodicamente, inventários nacionais das emissões antrópicas por fontes e remoções por sumidouros dos gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal (art. 4º (a)). Além disso, as partes devem apresentar uma descrição geral das medidas previstas ou tomadas para implementar a Convenção e de outras informação que a Parte considere relevante para a realização do objetivo da Convenção (art. 4º (j)).

79. Cabe ao MCT a coordenação dos trabalhos para elaboração das comunicações nacionais, que atualmente seguem diretrizes contidas na decisão 17/CP 8 da UNFCCC. Em

2010, por meio da decisão 1/CP 16, foi definida periodicidade quadrienal para as comunicações nacionais de países em desenvolvimento, a ser viabilizada por meio de apoio financeiro internacional.

80. As duas comunicações já produzidas pelo Brasil são facilmente acessadas pela sociedade no site do MCT. Ressalta-se que o site é bem explicativo e contém muitas informações acerca da Convenção em linguagem acessível ao cidadão. Segundo o MRE (peça 30), já em 1995 o MCT elaborou a **home page** sobre a Convenção na internet. Esta iniciativa foi considerada pioneira pelo Secretariado da Convenção, que estabeleceu um programa para estendê-la aos demais países em desenvolvimento.

81. Atendendo à obrigação da Convenção, a Comunicação Inicial do Brasil à Convenção foi publicada em 2004, e trouxe o Inventário Brasileiro de Emissões, com estimativas do período de 1990 a 1994.

82. A Segunda Comunicação Nacional foi apresentada em 2010. A segunda parte da comunicação compreende o inventário referente ao período de 1990 a 2005.

83. A previsão do lançamento da Terceira Comunicação é para 2013, sendo que o inventário de emissões abrangerá até o ano de 2010.

84. Outras duas obrigações da Convenção que devem ser observadas pelo Brasil são:

i) Art. 4º (b) Formular, implementar, publicar e atualizar regularmente programas nacionais e regionais que incluam medidas para mitigar a mudança do clima, bem como medidas para permitir adaptação adequada à mudança do clima.

ii) Art. 4º (e) Desenvolver e elaborar planos adequados e integrados para a gestão de zonas costeiras, recursos hídricos e agricultura, e para a proteção e recuperação de regiões afetadas pela seca e desertificação, bem como por inundações.

85. Verifica-se que tais obrigações estipuladas na Convenção do Clima tem uma característica ampla e difusa, envolvendo diversos setores da administração pública nas três esferas.

86. Nesse sentido, a terceira parte da 2ª Comunicação Nacional apresenta um relato das providências previstas ou já implementadas no país, divididas em duas subpartes: A) Programas contendo medidas referentes à mitigação à mudança do clima; e B) Programas contendo medidas para facilitar adequada adaptação à mudança do clima, providências essas que, direta ou indiretamente, contribuem para a consecução dos objetivos da Convenção.

87. Em relação à **mitigação**, a Comunicação Nacional apresenta dados de diversos programas e ações relacionados ao uso de energias renováveis e à conservação e/ou eficiência energética, bem como de substituição de fontes fósseis de energia, com alto conteúdo de carbono por unidade de energia gerada, por outras de menor conteúdo.

88. A Comunicação também apresenta uma série de programas que, na maioria dos casos, não tem como objetivo direto reduzir as emissões de gases de efeito estufa, mas podem ter efeitos sobre as emissões provenientes de diferentes fontes. Dentre eles estão ações de combate ao desflorestamento, com destaque para o Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento no Bioma Amazônia (PPCDAM), medidas para prevenção de incêndios e queimadas e de fortalecimento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

89. Embora não conste da Comunicação Nacional, provavelmente em função de sua data de lançamento, destacamos a informação encaminhada pelo MMA (Apêndice 6.2) acerca do Plano de Agricultura de Baixo Carbono (ABC), como uma das iniciativas com vínculo direto aos preceitos da Convenção. Criado em 2010, dá incentivos e recursos para os produtores rurais adotarem técnicas agrícolas sustentáveis. O Plano ABC contém sete subprogramas, sendo que seis deles versam sobre a mitigação das emissões de gases causadores do efeito estufa e um sobre adaptação da agricultura às mudanças do clima.

90. *A Comunicação também informa que o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) tem contribuído, indubitavelmente, para a mitigação das emissões de gases de efeito estufa no país.*

91. *O Protocolo de Quioto trouxe a possibilidade de utilização de mecanismos de mercado para que os países desenvolvidos possam cumprir os compromissos quantificados de redução e limitação de emissão de gases de efeito estufa. No caso do Brasil, a participação neste mercado ocorre por meio do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, por ser o único mecanismo do Protocolo que admite a participação voluntária de países em desenvolvimento. O MDL possibilita que países em desenvolvimento se beneficiem das atividades de redução de emissões e da posterior venda das reduções certificadas de emissão (RCE), para serem utilizadas pelos países desenvolvidos como modo suplementar para cumprirem suas metas. Esse mecanismo deve implicar em reduções de emissões adicionais àquelas que ocorreriam na ausência do projeto, garantindo benefícios reais, mensuráveis e de longo prazo para a mitigação da mudança do clima.*

92. *Em agosto de 2010, cerca de 460 atividades de projetos brasileiros no âmbito do Mecanismo, em fase de validação ou fase posterior no ciclo MDL, apresentavam potencial de reduzir anualmente o equivalente a cerca de 8% das emissões não florestais brasileiras (a preservação florestal não é elegível no âmbito do MDL), que representavam cerca de 59% das emissões do Brasil em 1994.*

93. *À época da Comunicação, o Brasil ocupava o 3º lugar em número de atividades de projeto, com 460 projetos (7%), sendo que em primeiro lugar encontra-se a China com 2.487 (38%) e, em segundo, a Índia com 1.769 projetos (27%).*

94. *No que tange à **adaptação**, a 2ª Comunicação Nacional dá enfoque maior nos estudos científicos realizados ou em andamento e nas necessidades já diagnosticadas do que em ações concretas.*

95. *Segundo consta da seção B, p. 712, devido às limitações humanas e financeiras, o Governo Brasileiro definiu como estratégia, no início das atividades de implementação da Convenção, dar ênfase aos estudos de preparação do Inventário Brasileiro de Emissões, conforme refletido na Comunicação Inicial. Em 2000, com a inclusão do tema de mudança do clima no Plano Plurianual 2000-2003, foram iniciados estudos sobre vulnerabilidade à mudança do clima, dando-se ênfase à saúde, agricultura e branqueamento de corais.*

96. *A 2ª Comunicação informa acerca da necessidade de desenvolvimento de métodos de **downscaling** (redução de escala com aumento da resolução) que possam ser aplicados aos cenários da mudança do clima a partir dos modelos globais, a fim de que se obtenham projeções mais detalhadas para estados, vales ou regiões, com uma resolução espacial mais alta do que a fornecida por um modelo global do clima. Isso seria de grande utilidade para os estudos dos impactos da mudança do clima na gestão e na operação dos recursos hídricos, nos ecossistemas naturais, nas atividades agrícolas e mesmo na saúde e disseminação de doenças.*

97. *O Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), vinculado ao MCT, é o responsável por coordenar a modelagem regional do clima e de cenários da mudança do clima para o futuro, bem como coordenar a relação entre estes resultados e as pesquisas e estudos de vulnerabilidade e adaptação relativos a setores estratégicos que são vulneráveis aos impactos associados à mudança do clima no Brasil.*

98. *Outras instâncias responsáveis pela produção de conhecimento científico em apoio ao INPE são a Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas Globais (Rede CLIMA) e o Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Mudanças Climática.*

99. *A 2ª Comunicação apresenta uma análise preliminar dos possíveis impactos associados à mudança do clima nas principais áreas de vulnerabilidade no Brasil - região semiárida, áreas urbanas, zonas costeiras, saúde humana, energia e recursos hídricos, florestas,*

agropecuária e prevenção para desastres. Entretanto, poucas ações concretas de adaptação são identificadas.

100. Por exemplo, no caso das zonas costeiras, o relatório cita que no momento, a resposta mais recomendável aos efeitos da mudança do clima é o estabelecimento de uma estratégia de ações para o Gerenciamento Costeiro Integrado, que inclui:

- i) a condução de monitoramento ambiental permanente (longo prazo);
- ii) a proposição de ordenamentos municipais para ocupação urbana e mais rigor no cumprimento dos mesmos;
- iii) a implementação de políticas estaduais efetivas de gerenciamento costeiro;
- iv) o disciplinamento do uso dos solos;
- v) a integração de programas e políticas de gestão de recursos hídricos e os de gerenciamento costeiro;
- vi) o direcionamento de esforços da ação federal: legislação, educação, monitoramento, sistema de alerta precoce;
- vii) o planejamento e a priorização de estudos para as formas clássicas de respostas (reco, acomodação e proteção);
- viii) a elaboração de diretrizes e de normas técnicas para obras costeiras e marítimas, que incorporem os possíveis impactos de mudança global do clima sobre obras e construções;
- ix) o desenvolvimento de técnicas de aprimoramento biológico de manguezais, visando ao reflorestamento.

101. Por outro lado, o Ministério do Meio Ambiente informou que (peça 8) o resultado dos projetos financiados pelo Fundo Clima para a Linha 8 – Zona Costeira apoiará o processo de definição de diretrizes para adaptação da Zona Costeira, a serem incorporadas ao Plano Nacional de Mudanças do Clima. Ou seja, o conhecimento produzido ainda será incorporado às políticas públicas para o setor.

102. Dentre as poucas medidas concretas de adaptação em andamento, a Comunicação Nacional cita em relação ao setor agrícola os estudos de adaptação genética de plantas, notadamente soja, feijão e café, sendo que para o feijão já estão sendo comercializados cultivares com maior tolerância a altas temperaturas. As instituições de pesquisa agrícola, dentre elas a Embrapa, o Instituto Agrônomo do Paraná (IAPAR) e a Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (EPAGRI), priorizaram pesquisas na área de adaptação de plantas via melhoramento genético, procurando assim reduzir os possíveis impactos na produção agrícola em função do aumento de temperatura e da deficiência hídrica.

103. Em atualização às informações constantes da 2ª Comunicação Nacional, gestores do MCT relataram a criação do Centro Nacional de Monitoramento de Alertas de Desastres Naturais (Cemaden) no final do ano de 2011, ligado ao MCT. Esta ação foi apontada pelos gestores como uma das poucas respostas concretas existentes até o momento aos estudos desenvolvidos pelo Centro de Previsão do Tempo e Estudos Climáticos (CPTEC).

104. O Cemaden foi criado para produzir alertas antecipados que permitam adotar ações de redução dos danos materiais e humanos causados por desastres naturais. Para montar um alerta, os dados de mapas de risco com informações geológicas e hidrológicas são cruzados com as cartas geradas por institutos de previsão de tempo como o CPTEC e o INMET (Instituto Nacional de Meteorologia). Quando uma região com risco elevado de incidentes como deslizamentos e enxurradas é visitada por frentes frias ou por concentrações de nuvens que podem gerar pancadas de chuvas, o aviso é emitido.

105. Atualmente, estão sendo monitorados 56 municípios nas regiões Sul e Sudeste, que possuem levantamento geotécnico de áreas de risco de deslizamentos em encostas e de enxurradas. A previsão é que o centro passe a monitorar também 34 municípios do leste da Região Nordeste.

Conclusão

106. O Brasil assume um papel destacado em relação aos países em desenvolvimento dentro da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. Uma das evidências nesse sentido foi a adoção de metas voluntárias de mitigação de emissões de gases de efeito estufa internalizadas na Política Nacional sobre Mudança do Clima.

107. Percebe-se claramente que a adesão brasileira à Convenção impulsionou a internalização da questão das mudanças climáticas às políticas públicas, mais recentemente induzindo também a adoção de medidas por parte dos outros entes federativos.

108. O Brasil tem elaborado suas comunicações nacionais, em atendimento ao preconizado na Convenção, e elas estão disponíveis à sociedade interessada no acompanhamento da implementação da Convenção.

109. O conteúdo existente nas comunicações reflete a existência de diversas ações que direta ou indiretamente contribuem para os objetivos da convenção de redução de emissões de gases de efeito estufa. Nos últimos anos o Governo também tem institucionalizado as ações de produção de conhecimento científico no tema mudanças climáticas tendo como um dos objetivos o entendimento dos efeitos das mudanças do clima para o país.

110. Para o período 2012-2015 o tema mudanças climáticas foi contemplado com um programa temático no plano plurianual, sendo que destacamos como metas relevantes para acompanhamento posterior por parte do Tribunal a criação de uma plataforma integrada de dados de projetos de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico sobre mudanças climáticas. Além disso, esperam-se avanços no processo de elaboração dos Planos Setoriais de Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima, previstos na Política Nacional sobre Mudança do Clima.

111. Ademais, resta como desafio a incorporação do conhecimento científico produzido nas políticas públicas, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida das populações que já são afetadas por eventos adversos e que, devido a seu grau de vulnerabilidade, estão mais expostas a possíveis alterações climáticas.

112. Uma das respostas de política pública às informações científicas produzidas é o Cemadem, que tem por objetivo minimizar os danos humanos e materiais dos desastres naturais. Entretanto, ações concretas na área de adaptação em outros setores são incipientes.

113. Nesse sentido, há a expectativa de alcance da meta estipulada no PPA 2012-2015, que dispõe acerca de elaboração do Programa Nacional de Adaptação às Mudanças Climáticas.

2.3 CONVENÇÃO DE COMBATE À DESERTIFICAÇÃO

Visão Geral

114. A Convenção de Combate à Desertificação das Nações Unidas (UNCCD) é o único acordo internacional legalmente vinculante que estabelece a ligação entre meio ambiente, desenvolvimento e a promoção de solos sustentáveis. Em nível global, a desertificação – degradação da terra em zonas áridas – afeta 3,6 bilhões de hectares, somando 25% da massa terrestre, o que ameaça a subsistência de mais de um bilhão de pessoas em cerca de 100 países. (http://undd.unccd.int/docs/press_releases/08_16_2010_por.pdf, consultado em 1/4/2012).

115. A desertificação e a seca estão inter-relacionadas com problemas sociais, tais como pobreza, má situação sanitária e nutricional, insegurança alimentar, e migração. Por isso, o objetivo da Convenção, explícito em seu artigo 2º, preconiza uma abordagem integrada com a Agenda 21 e demais acordos internacionais: ‘combate à desertificação e à mitigação dos efeitos da seca (...), através da adoção de medidas eficazes em todos os níveis, apoiadas em acordos internacionais e de parceria, com uma abordagem integrada, coerente com a Agenda 21, visando contribuir para o desenvolvimento sustentável nas zonas afetadas’.

116. A negociação de uma convenção internacional sobre o tema foi discutida e aprovada durante a Rio-92, sendo que a UNCCD entrou em vigor em 26 de dezembro de 1996. O Brasil é signatário desde 25 de junho de 1997. Atualmente, 193 países são Partes (<http://www.unccd.int/en/about-the-convention/>, consultado em 9/4/2012). A Convenção conta

com um Secretariado permanente sediado em Bonn, Alemanha, e tem como seu órgão máximo de decisão a Conferência das Partes (COP), subsidiado pelo Comitê de Ciência e Tecnologia (CST) e o Comitê para Revisão da Implementação da Convenção (CRIC).

117. Apesar de a convenção ser válida para todos os países Partes, ela é particularmente destinada aos países africanos. Deste modo, a convenção tem um texto geral, aplicável a todas as Partes, e anexos específicos para implementação regional em determinados continentes. O anexo III da UNCCD trata da região da América Latina e Caribe, na qual o Brasil está inserido.

Arranjo Institucional e Legal

118. No Brasil, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) centraliza as ações de combate à desertificação, como ponto focal técnico, sendo a Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável (SEDR) responsável pela implementação da UNCCD, com a coordenação do Departamento de Combate à Desertificação (DCD-SEDR/MMA). Destaca-se, contudo, que o Departamento de Combate à Desertificação não consta formalmente na estrutura do MMA.

119. Em 2008, foi instituída a Comissão Nacional de Combate à Desertificação (CNCD), que é um órgão colegiado do MMA, de natureza deliberativa e consultiva, com a finalidade de atuar sobre a implementação da política nacional de combate à desertificação, em articulação com as demais políticas setoriais, bem como orientar, acompanhar e avaliar a implementação dos compromissos assumidos pelo Brasil junto à UNCCD (Decreto Presidencial de 21 de julho de 2008).

120. A CNCD é presidida pelo Ministro do MMA, com 44 representantes provenientes de órgãos governamentais e da sociedade civil (12 ministérios, 7 órgãos federais, 11 governos estaduais, 11 representantes da sociedade civil, 2 do setor empresarial e 1 da Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente (ANAMMA)).

121. Um diferencial da UNCCD, diz respeito ao envolvimento da sociedade civil. No Brasil esse processo se dá principalmente pela atuação do Ponto Focal Nacional Não Governamental, representado pela Articulação do Semiárido (ASA), que reúne um coletivo de instituições do semiárido.

Ações adotadas pelo Brasil

122. Uma das primeiras ações decorrentes da entrada do Brasil na Convenção foi a aprovação da Resolução 238/1997 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), que definiu as Diretrizes para a Política Nacional de Controle da Desertificação. Contudo, até hoje, essa política não foi institucionalizada no país. Existe um Projeto de Lei, elaborado em 2007 (Projeto 70/2007), para criar a 'Política Nacional de Combate e Prevenção à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca', o qual se encontra em tramitação na Câmara dos Deputados.

123. No PPA 2008-2011 o tema 'desertificação' foi contemplado no Programa 1080 de Combate à Desertificação, cujo objetivo era reduzir o nível de crescimento das áreas desertificadas ou em processo de desertificação. Este programa teve uma execução orçamentária pífia, conforme apresentado na tabela 1.

Tabela 1. Execução orçamentária do Programa de Combate à Desertificação – PPA 2008-2011

Programa 1080 – Combate à Desertificação				
Ano	LOA + créditos (R\$)	Empenhado (R\$)	Realizado (R\$)	% Execução
2008	8.879.000,00	1.481.162,00	1.481.162,00	16,68
2009	4.961.884,00	2.354.496,00	2.146.760,00	43,27
2010	5.425.000,00	1.812.213,00	985.762,0	18,17
2011	16.824.183,00	1.249.019,00	386.106,00	2,29

Fonte: MPOG (2012)

124. De acordo com o Diretor do Departamento de Combate à Desertificação do MMA, a causa da baixa execução foi que boa parte dos recursos destinados ao programa eram advindos de emendas parlamentares, que não foram liberadas. As atividades executadas pelo MMA no âmbito da Convenção foram realizadas em grande parte por meio da cooperação técnica internacional.

125. Ressalta-se, contudo, a existência de várias ações de governo no PPA 2008-2011 que, embora não tenham sido induzidas pelos compromissos assumidos junto à UNCCD, eram voltadas para enfrentar os efeitos das secas e para promover o desenvolvimento regional sustentável, tais como o fomento à agricultura familiar sustentável, a recuperação de terras degradadas e as atividades de pesquisa. Tem-se, por exemplo, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e o Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar, ambos coordenados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), cujas ações apoiavam projetos no semiárido. Além desses, existem outros programas que indiretamente colaboraram para o combate à desertificação e seus efeitos, como, por exemplo, o Programa Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido (Conviver), do Ministério da Integração Nacional e o Programa Promoção da Pesquisa e do Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Ministério da Ciência e Tecnologia.

126. No PPA 2012-2015, o Programa de Combate à Desertificação não foi incluído. Contudo, dentro do Programa 2050 Mudanças Climáticas foi incluído um objetivo relacionado com o tema, conforme transcrito no quadro a seguir.

Quadro 3. Programa temático do PPA 2012-2015 contemplando o tema desertificação

Programa Temático	Objetivo	Responsável	Meta
Mudanças Climáticas (2050)	0707 - Reduzir riscos e vulnerabilidades ambientais, econômicas e sociais decorrentes da mudança do clima, processos de desertificação e degradação da terra para minimizar prejuízos materiais, impactos nos ecossistemas e promover a melhoria socioambiental por meio de medidas de adaptação.	MMA	Atualizar o Plano de Ação Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca

Adaptado de http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/120313_anexo_1.pdf

Cumprimento das obrigações estabelecidas na convenção

127. De acordo com a resposta encaminhada pelo MMA no quadro-diagnóstico da UNCCD (peça 9), o Brasil vem cumprindo os compromissos assumidos na Convenção. Com exceção da ausência de uma política nacional sobre desertificação, existem programas, projetos e ações governamentais e não governamentais que atuam no enfrentamento dos problemas de degradação ambiental, no combate à pobreza, e a na mitigação dos efeitos da seca. Algumas dessas iniciativas estão sendo viabilizadas por meio da articulação que o DCD/SEDR/MMA vem promovendo com o Fundo Clima, o Fundo socioambiental da Caixa Econômica Federal, o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA) e o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (FUNBIO).

128. A elaboração e implementação pelos países Partes de Planos de Ação Nacionais para Combater a Desertificação é uma das principais obrigações da UNCCD. O Brasil finalizou a elaboração do Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca (PAN-Brasil) em 2004. O PAN-Brasil, embora seja denominado como 'programa', não é um programa de governo, e sim, um documento técnico cujo objetivo geral é 'estabelecer diretrizes e instrumentos legais e institucionais que permitam aperfeiçoar a formulação e execução de políticas públicas e investimentos privados nas áreas suscetíveis à desertificação no Brasil, no contexto das políticas de combate à desertificação, mitigação dos efeitos da seca e de promoção do desenvolvimento sustentável' (MMA, 2004).

129. Desde sua elaboração, o PAN-Brasil nunca foi revisado, adaptado e/ou atualizado de acordo com as novas estratégias e decisões definidas no âmbito da UNCCD. Atualmente está em vigor o Plano Estratégico 2008-2018, definida na COP8, no qual urge as Partes alinharem seus programas de ação com a estratégia da Convenção. A meta proposta no PPA 2012-2015 para atualizar o Plano pretende mitigar essa situação (ver quadro 3).

130. A implementação do Plano de Ação Nacional tem deixado a desejar, conforme análise realizada por consultor do PAN-Brasil, em 2010 (peça 31, p. 15). Segundo o consultor, dada a fragilidade institucional, na esfera federal e nas esferas estaduais, as iniciativas do PAN-Brasil não foram devidamente postas em prática. Por isso, mas também pela carência de recursos financeiros, os resultados alcançados estiveram muito aquém do esperado. Um esforço nesse sentido foi realizado pelo MMA no 1º Encontro Nacional de Enfrentamento da Desertificação (I ENED), realizado em março de 2010, cujo objetivo era construir um pacto entre o Governo Federal e os Governos Estaduais para o desenvolvimento sustentável do semiárido brasileiro. O evento contou com a participação de vários representantes governamentais das esferas federal, estadual e municipal, da sociedade civil e da academia. Contudo, o evento não produziu o resultado esperado: o compromisso formal entre o Governo Federal e os Governos Estaduais em cumprir o plano de ação pactuado no evento.

131. Por sua vez, as onze unidades da federação, cujos territórios se encontram inseridos em área suscetível à desertificação (ASD), foram apoiadas pelo MMA em parceria com o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) para elaboração de seus Planos de Ação Estaduais (PAEs). Os estados do Ceará e de Pernambuco, além de terem elaborado o PAE, já instituíram, também, uma política estadual de combate e prevenção à desertificação (respectivamente, Lei Estadual 14.198/2008, e Lei Estadual 14.090/2010).

132. O artigo 8º da Convenção encoraja as Partes a coordenarem suas atividades desenvolvidas no âmbito de outros acordos internacionais de que sejam Partes, particularmente as Convenções sobre Mudanças Climáticas e Diversidade Biológica, com a finalidade de maximizar as vantagens resultantes das atividades desenvolvidas em cada um dos acordos, evitando, simultaneamente, a duplicação de esforços. Nesse sentido, o MMA e o MCT têm procurado trabalhar em parceria na busca de viabilizar soluções para os processos de desertificação e adversidades climáticas no Semiárido brasileiro. Citam-se, como exemplo dessa parceria, as ações desenvolvidas no âmbito do INSA (Instituto Nacional do Semiárido) e da Rede de Desertificação (Portaria Interministerial MMA/MCT 92-A/2010). Também está em elaboração o Sistema de Alerta Precoce de Secas (SAP), que é uma ferramenta a ser institucionalizada pelo Cemaden/INPE para prevenção de secas (Acordo de Parceria 01/2010, firmado entre MCT e MMA). O Acórdão 2462/2009-TCU-Plenário já havia determinado, em 2009, ao MMA obter as condições necessárias à implementação do SAP (TC 026.061/2008-6). Atualmente, está em andamento o monitoramento desta auditoria (TC 001.988/2012-3).

133. Cabe destacar que, embora a Comissão Nacional de Combate à Desertificação esteja legalmente instituída desde 2008, com a atribuição legal de avaliar a implementação da Convenção no país, não havia nenhuma análise previamente realizada nesse sentido.

Relatórios Nacionais

134. Em relação aos relatórios nacionais para UNCCD, o Comitê para Revisão da Implementação da Convenção de Combate à Desertificação (CRIC) é o responsável em fazer uma análise e avaliação dos relatórios das Partes sobre o processo de implementação da Convenção.

135. Atualmente, a revisão dos relatórios nacionais está sendo baseada em indicadores quantitativos e dados comparativos, extraídos por meio do sistema PRAIS (Sistema de Revisão de Desempenho e Avaliação da Implementação), um software elaborado de forma a padronizar as informações sobre as ações dos países, sociedade civil e organizações internacionais para combater a desertificação e mitigar os efeitos das secas. O sistema permite uma avaliação da capacidade dos países em atuar em cinco frentes: sensibilização e educação; financiamento; políticas públicas e advocacia, ciência e tecnologia, e transferência de conhecimento. Por meio do PRAIS, informações sobre volume, fontes, distribuição geográfica e alocação de recursos estarão disponíveis.

136. O Brasil realizou quatro relatórios nacionais de avaliação da implementação da

Convenção. O primeiro relatório foi realizado em 2000, o segundo em 2002, o terceiro em 2006, e o último em 2010. Este último, já foi elaborado no novo sistema PRAIS, estruturado em 14 indicadores de desempenho. O relatório brasileiro contém 320 páginas, sendo de difícil compreensão e não dispõe as informações de forma que se possa avaliar a evolução da implementação da Convenção. Não consta um resumo executivo contendo as principais conclusões de todo o relatório. A versão se encontra apenas em inglês e só pode ser acessado no site da UNCCD (www.unccd.int), o que compromete a transparência e o controle social do processo. Apenas o relatório de 2006 possui versão em português e está disponível no site do MMA.

Conclusão

137. A Convenção considera que o combate à desertificação e aos efeitos da seca deve ser realizado de forma integrada com outras políticas de estado, que minimizem a pobreza e promovam o desenvolvimento sustentável. Para atingir esse objetivo, é necessário que ações duradouras, que integram as diversas áreas de atuação dos setores governamentais e não governamentais, sejam implementadas.

138. Desde 2004 o Brasil possui o Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca (PAN-Brasil), que deveria ser um instrumento norteador na harmonização das ações governamentais e não governamentais, bem como buscar a cooperação entre os envolvidos com a questão da desertificação. O que se verifica é que não há um aparato legal e institucional consistente para servir de base na implementação do PAN-Brasil. A instituição da Política Nacional de Combate à Desertificação no país poderia ser um passo importante para o alcance dos objetivos da UNCCD no longo prazo e para o fortalecimento do Plano Nacional.

139. Existem vários programas setoriais de Governo que tratam direta ou indiretamente dos aspectos de combate à desertificação, embora não tenham sido induzidos pelo PAN-Brasil. O Governo Brasileiro está adotando a descentralização como uma forma estratégica para implementar ações de acordo com as particularidades locais (PAEs) e para garantir a participação popular na solução dos problemas da seca e desertificação. Contudo, é necessário que haja a implementação de ações integradas e coerentes entre os programas governamentais e as ações locais.

140. Os relatórios da Convenção precisam ser amplamente divulgados, como instrumento de transparência das ações governamentais à sociedade. Todos os cidadãos tem o direito de ter acesso às informações constantes nos relatórios de acompanhamento da Convenção, para ter melhor condição de exercer o controle social sobre a atuação de seus representantes.

2.4 AGENDA 21 BRASILEIRA

Agenda 21 Global

141. A Agenda 21 é um ambicioso e abrangente plano de ação para se atingir o desenvolvimento sustentável. O longo documento está estruturado em quatro seções: (i) Dimensões Sociais e Econômicas, (ii) Conservação e Gerenciamento dos Recursos para o Desenvolvimento, (iii) Fortalecimento dos Grupos Principais e (iv) Meios de Implementação. Nestas quatro seções estão divididos 40 capítulos, que se iniciam com informações fatuais e políticas contextualizando a 'base para ação' que é apresentada posteriormente. A seguir são apresentados os objetivos e atividades relacionados ao capítulo, compromissos dos países que assinaram o documento. Na sua última seção, a Agenda 21 discute meios para que estes compromissos sejam implementados.

142. A natureza dos compromissos assumidos com a assinatura da Agenda 21 é diferente da dos outros acordos tratados neste trabalho, pois este documento é considerado no direito internacional um instrumento de 'soft law'. Tais instrumentos são documentos normativos, mas que não tem a efetividade dos tratados e mesmo de declarações internacionais. Soares (2003)

descreve *soft law* como 'normas com vistas a comportamentos futuros dos Estados, que não chegam a ter status de normas jurídicas, mas que representariam uma obrigação moral aos Estados (obrigações imperfeitas, mas, de qualquer forma, com alguma efetividade)'. O mesmo autor explica a natureza da Agenda 21:

Trata-se de uma lista de prioridades, às quais os Estados se comprometeram a dar execução, que (...) será acompanhada pela Comissão para o Desenvolvimento Sustentável do ECOSOC (Conselho Econômico e Social das Nações Unidas), com eventuais financiamentos provenientes do **Global Environmental Fund (GEF)**. Por outro lado, não se trata de meras intenções políticas, sem nenhum efeito prático, uma vez que existe o mencionado acompanhamento por um órgão das Nações Unidas, e com possibilidades efetivas de financiamento a ações isoladas dos Estados, ou do conjunto das relações internacionais.

143. Desta maneira, a Agenda 21 não passou pelo processo de ratificação e sua consequente incorporação no arcabouço legal do país. Mesmo assim, o Brasil, como um dos signatários do documento, assumiu compromisso junto à comunidade internacional e investiu recursos na elaboração da agenda nacional e no fomento das ações locais. Devido à natureza complexa e abrangente e muitas vezes generalista de seus artigos, uma das estratégias para sua implementação é a posterior negociação e elaboração de uma Agenda 21 Nacional e Local, ou seja, a tradução dos compromissos globais à realidade nacional e local. Essa estratégia está explicitada no capítulo 37.4 da Agenda 21 Global, que detalha objetivos específicos relativos à 'Mecanismos Nacionais e Cooperação Internacional para Fortalecimento Institucional nos Países em Desenvolvimento'. O texto determina que os países devem elaborar estratégias nacionais de desenvolvimento sustentável, 'inclusive (...) preparação e implementação de programa de ação relacionado à Agenda 21'.

144. Já quanto a menção à necessidade de discussões locais, o capítulo 28 da Agenda 21, por exemplo, diz que 'como muitos dos problemas e soluções tratados da Agenda 21 têm suas raízes nas atividades locais, a participação e cooperação das autoridades locais será um fator determinante na realização dos seus objetivos'. Por este motivo, o texto sugere como objetivo 'realizar um processo de consultas às suas populações e alcançar um consenso sobre uma 'Agenda 21 local' para a comunidade' (capítulo 28.2(a) da Agenda 21). Diante desta necessidade de adaptação e priorização de questões que são importantes localmente, as ações brasileiras para a implementação dos compromissos da Agenda 21 foram no sentido de fomentar a criação de Agendas 21 locais, ação do Ministério do Meio Ambiente, e da discussão e elaboração de uma Agenda 21 Brasileira.

Agenda 21 Nacional

145. A Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 (CPDS) foi criada por um decreto presidencial (de 26 de fevereiro de 1997) 'com a finalidade de propor estratégias de desenvolvimento sustentável e coordenar, elaborar e acompanhar a implementação daquela Agenda' (art.1º). Sendo uma Comissão paritária formada por membros do Governo Federal e da sociedade civil, a CPDS entrou em funcionamento um pouco antes da Sessão Especial da Assembleia Geral da ONU sobre os Cinco anos da Rio-92. Sua primeira tarefa foi a elaboração da Agenda 21 Brasileira. O documento 'Agenda 21 Brasileira: Resultado da Consulta Nacional' descreve as diversas fases: consulta temática, consulta aos estados da federação, encontros regionais. A publicação estima que durante os quatro anos de duração de todo o processo, foram envolvidas aproximadamente 40 mil pessoas.

146. A Agenda 21 Brasileira foi lançada em julho de 2002, como uma plataforma de ações prioritárias com 21 objetivos divididos em 5 blocos. O texto descreve políticas, recomendações de ações e medidas (inclusive legais e institucionais). Os cinco blocos são: i) a economia da poupança na sociedade do conhecimento; ii) inclusão social para uma sociedade solidária; iii) estratégias para a sustentabilidade urbana e rural; iv) recursos naturais

estratégicos: água, biodiversidade e florestas; e v) governança e ética para a promoção da sustentabilidade.

147. Após a finalização do documento *Agenda 21 Brasileira*, a CPDS foi revisada e expandida pelo Decreto Presidencial de 3 de fevereiro de 2004, mantendo a paridade entre governo federal e sociedade civil. Seu objetivo principal é de 'propor estratégias de desenvolvimento sustentável'(art. 1º). Dentre suas competências estão: 'coordenar e acompanhar a implementação e as revisões periódicas da Agenda 21 Brasileira' (art. 2º, II); 'propor ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e a outros órgãos colegiados a discussão de estratégias, programas e instrumentos de ações da Agenda 21' (art. 2º, V); 'acompanhar a elaboração e avaliação da implementação do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei do Orçamento Anual, tendo como referência a Agenda 21 Brasileira e estratégias de desenvolvimento sustentável' (art. 2º VI) e também 'subsidiar posições brasileiras nos foros internacionais para o desenvolvimento sustentável e acompanhar a implementação dos respectivos acordos multilaterais' (art. 2º, IX).

148. Apesar da sua ampla competência e de ter sido designada como espaço prioritário da discussão sobre desenvolvimento sustentável no Governo Federal, a CPDS não se tornou a instância que protagoniza essas ações dentro da Administração Federal. A Comissão, por exemplo, não participou da formulação do PPA 2012-2015, como determina o artigo 2º, inciso VI do Decreto Presidencial de 3 de fevereiro de 2004, ocasião em que poderia contribuir para incluir a perspectiva do desenvolvimento sustentável de maneira mais ampla nos programas e ações do Governo Federal. Outro reflexo da fragilidade da CPDS é que a Comissão não foi instância que liderou a formulação da posição brasileira para a Rio+20, como era sua competência, para isso foi criada uma comissão especial para o evento: a Comissão Nacional para a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Decreto 7.495/2011).

149. Uma análise das atas das reuniões da CPDS mostra, por exemplo, que os participantes das reuniões da Comissão não são de alto escalão e que as reuniões tem se tornado mais esparsas. Esta também foi uma constatação da organização não governamental **Vita Civilis**, que realizou, por meio um trabalho de consultoria em 2010, uma avaliação da CPDS (peça 26). O documento final conclui que as atribuições atuais da CPDS são 'pertinentes e necessárias para atender a finalidade estabelecida'. Mas diz que, para 'o efetivo cumprimento das atribuições atuais depende de se conferir à CPDS mais visibilidade pública e institucional, configurando-a como instância de diálogo e decisão de Ministros de Estado'. A sua composição também pode ser questionada, uma vez que deixa alguns ministérios diretamente envolvidos com questões-chave relacionadas ao desenvolvimento sustentável de fora, como por exemplo, o Ministério do Desenvolvimento Social. Outro Ministério que não faz parte da CPDS é o Ministério da Pesca e da Aquicultura, cujos programas e ações também afetam diretamente ações de desenvolvimento sustentável do governo federal.

150. Além disso, a CPDS não sistematizou um acompanhamento das ações do Governo Federal para implementar a Agenda 21 Brasileira. Dentro do mesmo projeto de consultoria citado anteriormente, a **Vita Civilis** realizou um levantamento do estágio de implementação da Agenda 21 Brasileira com o objetivo de subsidiar uma proposta de revisão da Agenda 21 Brasileira. Entretanto o documento ressalta a limitação deste levantamento, que foi feito principalmente através de questionários. A avaliação geral das respostas obtidas pela **Vita Civilis** é de que 'mais de uma centena das ações propostas pelo documento Agenda 21 Brasileira – Ações Prioritárias já tiveram eco nas ações e programas das diversas áreas do governo, em suas 3 esferas de poder. Provavelmente muitas dessas ações estão em curso apesar de que seus agentes ou mesmo formuladores não conheçam ou não tenham participado da construção da Agenda 21' (peça 28, p. 17). O levantamento feito para esta auditoria contou com a resposta de todos os Ministérios integrantes da CPDS, exceto os Ministérios da Cultura e das

Relações Exteriores. O Ministério da Cultura enviou ofício explicando que não possui ações que se encaixem dentro dos objetivos da Agenda 21, mas sim uma Agenda 21 específica para a Cultura. O Ministério das Relações Exteriores não enviou resposta à solicitação.

*151. Os Ministérios identificaram para todos os objetivos da Agenda 21 Brasileira diversos programas, mas poucos citam diretamente a Agenda 21 no seu título, descrição ou objetivo. A percepção é de que, em concordância com o que identificou a **Vita Civilis**, a Agenda 21 Brasileira não foi diretamente levada em consideração na formulação das ações nos Ministérios. De qualquer maneira é possível identificar programas e ações que incluem na sua concepção princípios da Agenda 21 e que abarcam diversos de seus objetivos.*

*152. O grande número de programas e ações citadas pelos Ministérios dificulta uma análise mais profunda das iniciativas neste trabalho, mas duas merecem destaque. Uma das ações citadas no quadro e também no trabalho da **Vita Civilis** como exemplo de iniciativas relativas ao primeiro objetivo da Agenda 21 Brasileira - de produção e consumo sustentáveis contra a cultura do desperdício, é a Agenda Ambiental da Administração Pública (A3P) do Ministério do Meio Ambiente. O programa faz menção direta à Agenda 21 Global (capítulo 4 – Mudança dos padrões de consumo) e tem como objetivo implementar a gestão socioambiental sustentável nas atividades administrativas e operacionais do Governo. O Ministério do Meio Ambiente explica que ‘a A3P é uma decisão voluntária respondendo à compreensão de que o Governo Federal possui um papel estratégico na revisão dos padrões de produção e consumo e na adoção de novos referenciais em busca da sustentabilidade socioambiental’ (www.mma.gov.br). A A3P já foi objeto de uma auditoria do TCU (Acórdão 1752/2011, disponível no www.tcu.gov.br). Nesse trabalho o TCU identificou diversas fragilidades que prejudicam a inserção da sustentabilidade e do uso racional dos recursos naturais na agenda prioritária dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal e concluiu que há uma heterogeneidade na implementação de ações visando à sustentabilidade. Quanto à A3P, a auditoria verificou que há baixa adesão das entidades públicas federais, com apenas 34% das instituições respondentes fazendo parte da rede A3P ou formalizaram adesão à Agenda. Por outro lado, a maioria dos órgãos e entidades, 66%, desconhece a A3P ou conhece, mas não faz parte da rede.*

153. A integração de políticas públicas tendo como objetivo o desenvolvimento sustentável é um dos princípios norteadores da Agenda 21, que permeia todos os seus artigos. A importância da Agenda 21 como instrumento de integração de políticas é inclusive reconhecida pelo Governo Brasileiro na Comunicação Nacional à Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, que cita a Agenda 21 Brasileira como exemplo de como estabelecer estratégias para assegurar o desenvolvimento sustentável.

154. Uma iniciativa interessante que ilustra a possibilidade de integração de objetivos é o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), do Ministério de Desenvolvimento Agrário. O Programa foi citado no quadro como uma iniciativa dentro do objetivo 13 – Promover a Agenda 21 Local e o Desenvolvimento Integrado e Sustentável, pois, o art. 14 da Lei 11.947, de 16/06/2009, especifica que ‘do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação), no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverá ser utilizado na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas’. Esse é um exemplo de política que integra diversos objetivos da Agenda 21 Brasileira, não somente o objetivo 13, sob o qual está citada. Também contribui para a inclusão social e distribuição de renda (objetivo 8), desenvolvimento sustentável do Brasil rural (objetivo 11), promoção da agricultura sustentável (objetivo 12) e até mesmo pode contribuir com o objetivo 1 de produção e consumo sustentáveis contra a cultura do desperdício.

155. O problema de acompanhamento e monitoramento das ações a nível nacional se repete no âmbito internacional, não havendo obrigatoriedade de apresentação de relatórios ou comunicações nacionais à comunidade internacional. A Agenda 21 também não conta com Secretaria permanente, sendo que a Comissão de Desenvolvimento Sustentável (CDS) das Nações Unidas seria responsável por acompanhar a sua implementação. Assim, não foi identificado um acompanhamento sistemático das ações nem internamente e nem para a CDS da ONU. O único documento encontrado foi um questionário respondido pelo Brasil e enviado ao CDS sobre as Estratégias Nacionais de Desenvolvimento Sustentável de 2004, mas são apenas algumas perguntas, que nem especificam a existência de uma Agenda 21 Nacional.

156. Da mesma maneira, acompanhando a tendência nacional de esvaziamento da importância da Agenda 21 Brasileira, globalmente a Agenda 21 também perdeu espaço desde a sua negociação em 1992. No entanto, o documento inicial de negociação para a declaração a ser assinada na Rio+20, o chamado *'zero draft'* faz diversas menções à Agenda 21. A posição oficial brasileira submetida ao secretariado da ONU durante o processo preparatório para a Conferência também cita a Agenda 21 Brasileira e a importância das Agendas 21 Locais.

Agendas 21 Locais

157. O objetivo 13 da *'Agenda 21 Nacional – ações prioritárias'* é a promoção da Agenda 21 Local e do desenvolvimento integrado e sustentável.

158. Dentre as ações e recomendações propostas no documento, estão as seguintes:

Definir, inclusive inserindo no PPA, que os órgãos de governo devem dar prioridade ao financiamento de ações municipais que constem da Agenda 21 local, por meio de planos estratégicos e processos participativos locais, microrregionais ou mesorregionais.

Incentivar a realização da Agenda 21 Local em parceria governo/sociedade, com o objetivo de definir um plano estratégico e participativo envolvendo ações no plano econômico, social e ambiental para o desenvolvimento das pequenas, médias e grandes cidades brasileiras.

159. Compete ao MMA, por meio da Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania (SAIC), estimular processos de elaboração de agendas 21 locais.

160. Agenda 21 Local é o processo de planejamento participativo de um determinado território que envolve a implantação de um Fórum de Agenda 21 composto por governo e sociedade civil. O Fórum é responsável pela construção de um Plano Local de Desenvolvimento Sustentável, que estrutura as prioridades locais por meio de projetos e ações de curto, médio e longo prazo. No Fórum são também definidos os meios de implementação e as responsabilidades do governo e dos demais setores da sociedade local na implementação, acompanhamento e revisão desses projetos e ações.

161. Para auxiliar os municípios no processo de condução do processo de Agenda 21, no ano de 2005, o MMA publicou o documento *'Passo a passo da Agenda 21 local'*. Os passos indicados são:

1º Mobilizar para sensibilizar governo e sociedade

2º Criar o fórum da Agenda 21 local

3º Elaborar o diagnóstico participativo

4º Elaborar o plano local de desenvolvimento sustentável

5º Implementar o plano local de desenvolvimento sustentável

6º Monitorar e avaliar o plano local de desenvolvimento sustentável

162. Ao longo dos anos, algumas ações foram realizadas pelo MMA no processo de indução e acompanhamento dos processos de agenda 21 local. Em 2011, o MMA publicou o documento *Agenda 21 Local – resultados selecionados*, do qual extraímos as seguintes informações do histórico de acompanhamento das agendas 21 locais que são importantes para a compreensão do tema:

i) Em 2002, foi encomendada ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que fosse incluída no instrumento de pesquisa do suplemento especial de Meio Ambiente da

Pesquisa de Informações Municipais (MUNIC), uma seção que indagava o estágio e forma de atuação de processos de Agenda 21 Local. A pesquisa considerou a existência de Agenda 21 Local a partir da fase de mobilização da sociedade e do poder público local, mesmo que esta iniciativa não tivesse passado por uma formalização legal. Os resultados apontaram a ocorrência de 1.652 municípios com processos de implantação da Agenda 21, o que correspondia a 29,7% do total dos municípios brasileiros. Nesta pesquisa, os municípios mais populosos se destacaram pela alta incidência de Agenda 21 Local enquanto os de pequeno porte tiveram baixa iniciativa. Do total dos municípios que iniciaram processos de Agenda 21 Local, naqueles com até 5.000 habitantes a ocorrência foi de 16,5% passando a 69,7% para os municípios com mais de 500.000 habitantes. No recorte regional, destacou-se a Região Nordeste com 63,8% dos municípios com Agenda 21, bem acima da região Sudeste (15,8%), Norte (14,5%), Centro-Oeste (11,4%) e Sul (10,7%).

ii) Entre os anos de 2001 e 2009, o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA) fomentou processos de Agenda 21, tendo alcançado um total de 96 projetos que incluíram 298 municípios e três estados e, no intervalo de 2003 a 2009, empenhou R\$ 6.456.359,00 e pagou R\$ 4.607.325,00. Os procedimentos necessários para a liberação dos recursos exigiam o início das sensibilizações/mobilizações, constituição dos fóruns locais, realização de um diagnóstico-participativo e elaboração de um Plano Local de Desenvolvimento Sustentável (PLDS), sendo este o produto final determinado pelo convênio.

i) Além do fomento do FNMA, o Programa Agenda 21/DCRS/SAIC/MMA ofereceu assistência técnica para uma média de 100 processos/ano ao longo dos cinco anos que antecederam a publicação, por meio do comparecimento a eventos oficiais de sensibilização, da coordenação de oficinas de formação; produzindo e distribuindo material metodológico; dirimindo dúvidas dos fóruns de Agenda 21 Local; apoiando os encontros da Rede Brasileira de Agendas 21 Locais (REBAL); entre outras ações.

ii) Em 1999, o MMA realizou a primeira pesquisa exploratória sobre o tema Agenda 21 Local e, por meio de uma solicitação nacional, enviou um questionário abrangendo todo o território brasileiro: 73 municípios em nove estados enviaram suas respostas. Os indicadores tirados desta pesquisa foram: grau de compromisso institucional por parte do governo local; número de representantes de todos os setores da sociedade que se envolveram diretamente no processo; número de parcerias/integrações de políticas intersetoriais para o desenvolvimento sustentável; materiais informativos e formação de agentes. Os resultados apontaram que o compromisso institucional por parte do governo local para incluir os princípios do desenvolvimento sustentável nas atividades do Executivo eram incipientes: apenas 29% constituíram comissões pró-Agenda 21; 12% organizaram oficialmente seus fóruns e 7% possuíam um estatuto ou um regimento com plano de trabalho. Sobre os processos participativos, a pesquisa demonstrou que, daqueles existentes na época, 78% foram liderados pelo governo local, com ênfase nos órgãos ambientais e apenas 8% dos casos foram apontados como iniciativa de outros setores da sociedade. A integração intersetorial são as ações ou programas das instituições governamentais locais que introduziram os princípios da Agenda 21: 78% das respostas disseram que a Agenda 21 foi iniciada nas secretarias/departamento de meio ambiente e, apenas 8% dos casos, corresponde ao número de iniciativas de grupos de trabalho nos quais participavam a sociedade e diversas secretarias locais. Por último, a pesquisa mostrou que quase 50% dos 73 municípios demandavam sensibilização e capacitação para iniciar processos de Agenda 21.

iii) Em 2009, foram repetidas duas questões em relação aos processos de Agenda 21 Local na pesquisa MUNIC/IBGE de 2009, que consideravam o estágio da Agenda 21 Local, a existência de fóruns e a frequência de reunião dos mesmos. Se em 2002, 1692 municípios haviam iniciado processo de Agenda 21 Local, em 2009 esse número cai para 1105. Poucas Agendas 21 Locais se sustentaram entre 2002 e 2009, mas houve grande renovação e a pesquisa

indicou que isto poderia ocorrer devido à implementação de políticas públicas de planejamento territorial como, por exemplo, os Planos Diretores.

iv) Em 2010, a ONG *Vitae Civilis* foi contratada pelo MMA por meio de licitação pública do PNUD para elaboração de um estudo sobre a Agenda 21, apresentado na 16ª reunião da CPDS em julho de 2011. Um dos produtos consistia na sistematização de 100 experiências exemplares de Agendas 21 Locais.

163. Verificou-se que tanto a pesquisa realizada pelo MMA em 2009 (peça 32), quanto a pesquisa da ONG *Vitae Civilis* (peça 27), abrangeram uma baixa amostra em relação aos municípios brasileiros. Embora sejam apontadas ações pontuais bem sucedidas, nenhuma das pesquisas indicou municípios nos quais a Agenda 21 local pode ser considerada um referencial de implementação do processo.

164. As duas pesquisas abordam a dificuldade na continuidade dos processos de Agenda 21 municipal após a fase inicial de mobilização e em muitos casos há evidência de que mudanças políticas no poder local podem gerar interrupção no processo.

165. Nesse sentido, entendemos que uma das possíveis causas seja a inexistência de diretrizes do Governo Federal para que esse instrumento de planejamento participativo seja considerado no momento de definição de distribuição de recursos para os poderes locais. Tal medida possivelmente evitaria que o instrumento fique mais vinculado à gestão do prefeito em exercício no momento da elaboração do PLDS do que à comunidade que participou do processo.

166. Durante a realização deste trabalho, não foram identificadas políticas federais que utilizaram a agenda local como um dos critérios de definição de alocação de recursos.

167. A Agenda 21 Brasileira foi incluída como programa no Plano Plurianual (PPA) 2004-2007, renovado no PPA 2008-2011 com as seguintes ações: elaborar e implantar as Agendas 21 Locais e formação continuada em Agenda 21 Local. O quadro a seguir, apresenta os dados da execução do programa no PPA 2008-2011:

Tabela 2. Execução Financeira do Programa Agenda 21 – 1102 – no PPA 2008-2011

Exercício	LOA	LOA + Créd.	Empenhado	Realizado	Pago	% Execução
2.008	3.798.654	3.798.654	2.703.073	2.703.074	1.033.097	71,16
2.009	23.676.737	7.021.069	2.132.451	1.043.293	1.043.293	14,86
2.010	1.370.687	1.370.687	757.967	755.357	755.357	55,11
2.011	1.495.955	1.495.955	1.142.762	1.125.386	1.125.386	75,23

Fonte: Sigplan (2012)

168. Para o PPA 2012-2015 a Agenda 21 está contemplada no programa temático 2045 - Licenciamento e Qualidade Ambiental, no objetivo 0490 - Fomentar a elaboração e a implementação de planos e projetos que promovam políticas públicas voltadas à conservação e ao desenvolvimento sustentável, de responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente.

169. As metas estabelecidas para este objetivo no período 2012-2015 são:

- a) Apoiar a atualização e a implementação de 100 Planos Locais de Desenvolvimento Sustentável, em âmbito municipal, pelos respectivos Fóruns de Agenda 21.
- b) Fomentar a implementação de projetos socioambientais abrangendo 200 municípios brasileiros.

Os indicadores adotados são:

Tabela 3. Indicadores do Programa 2045 para o objetivo 0490 no PPA 2012-2015

Indicadores	Unidade de medida	Referência	
		Data	Índice
Percentual de municípios com Fóruns de Agenda 21 ativos	%	01/01/2009	1,04

Percentual de municípios com Planos Locais de Desenvolvimento Sustentável elaborados	%	01/01/2009	2,35
--	---	------------	------

Fonte: Sigplan (2012)

170. Identificamos no PPA atual somente mais um programa que faz referência direta à Agenda 21. Trata-se do programa 2029 - Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária, de responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Dentro do objetivo 0978 - Consolidar um modelo de governança territorial baseado na gestão social, com o compartilhamento, entre poder público e sociedade civil organizada, da formulação, gestão e controle das políticas públicas, com especial atenção à superação das desigualdades de renda, gênero, raça, etnia e geração, consolidando a abordagem territorial como estratégia de desenvolvimento sustentável para o Brasil Rural, uma das metas é articular 200 processos de Agenda 21 junto aos colegiados territoriais.

171. Também no objetivo 0793 - Elaborar e implementar o Zoneamento Ecológico-Econômico para a promoção do ordenamento e da gestão ambiental territorial existe uma iniciativa de integração do zoneamento ecológico-econômico com os demais instrumentos de planejamento ambiental territorial, em especial as Agendas 21, os planos diretores e os planos de bacias hidrográficas.

172. Em reunião com a SAIC/MMA, foi informado que o apoio à implementação dos PLDS será principalmente feito via Fundo Nacional do Meio Ambiente.

173. Durante a execução de auditoria, a equipe teve a oportunidade de visitar um fórum local que recebeu recurso do FNMA no passado. A experiência confirmou as dificuldades de continuidade apontadas nos estudos do MMA e apontou a dificuldade existente nos municípios de até mesmo elaborar os projetos e gerir os recursos repassados pelo FNMA.

Agenda 21 Itajaí

174. No município de Itajaí, a equipe de auditoria teve a oportunidade de se reunir com representantes da Fundação Municipal de Meio Ambiente de Itajaí (Famai) e do Fórum da Agenda 21 municipal. Como resultado das entrevistas e análise documental, segue abaixo o relato da situação encontrada.

175. O fórum permanente da Agenda 21 de Itajaí foi criado por decreto municipal em 2002. Em 2004, foi celebrado o convênio 078/2004 entre o Fundo Nacional do Meio Ambiente e a Famai, para a execução do projeto 'Programa participativo de construção da Agenda 21 local de Itajaí' (peça 34). O valor total de repasse de recursos era de R\$ 161.916,00 no decorrer de três anos.

176. Durante a execução do convênio, foram realizados eventos de mobilização, oficinas e diagnósticos que resultaram em uma grande quantidade de registros escritos e em ações pontuais, como a criação de uma Agenda 21 escolar.

177. Entretanto, em 2009, após mudança de governo, o município teve problemas relacionados com a prestação de contas do convênio, o que resultou na devolução de parte dos recursos recebidos. Com a interrupção do convênio, houve uma desmobilização dos membros do fórum e a elaboração do Plano Local de Desenvolvimento Sustentável não foi concretizada.

178. Após paralisação de dois anos, o Fórum da Agenda 21 foi reativado por meio de decreto municipal no segundo semestre de 2010. As reuniões foram retomadas e até o momento o fórum somente conseguiu elaborar um planejamento estratégico para guiar ações futuras. Existe a expectativa de contratação de consultoria técnica para elaboração do PLDS com recursos municipais.

179. Segundo o coordenador do Fórum (peça 33, pg. 1), desde a reabertura do processo, não foi registrado 100% de presença dos participantes em nenhuma reunião, sendo que a grande maioria das ausências foi por parte dos representantes do poder público local, conforme verificado nas atas mais recentes (peça 35). Aparentemente, a dificuldade reside na

incorporação do espírito de voluntariado por parte dos servidores designados, que deveriam comparecer a reuniões e atividades que muitas vezes ocorrem à noite e aos fins de semana, justamente em virtude da natureza da Agenda 21.

180. A percepção do fórum é de que as pessoas que fazem parte da sua nova configuração tem pouco conhecimento acerca do próprio significado da Agenda 21. Nenhum participante atual teve atuação relevante no momento anterior. Os resultados dos trabalhos produzidos no primeiro momento da agenda são pouco conhecidos na comunidade. A nova composição do fórum afirma não ter tido qualquer contato com a equipe do MMA para tratar da retomada do processo.

181. Para o Fórum, a Agenda 21 só será efetiva se o Governo Federal adotar meios de comprometer as administrações locais a este instrumento, evitando assim que as ações sejam descontinuadas por mudança de poder local.

182. O outro caso analisado neste trabalho tem características bem singulares em relação aos processos ordinários de condução da Agenda 21. Trata-se de um projeto de apoio à elaboração de Agendas 21 de iniciativa da Petrobras na região do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro - Comperj.

Agenda 21 Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj)

183. O Comperj é um empreendimento da Petrobras no setor petroquímico que está sendo construído no município de Itaboraí, no Estado do Rio de Janeiro, com previsão de operação para 2014.

184. Após a emissão da licença de instalação do empreendimento, a Petrobras escolheu utilizar a Agenda 21 como instrumento de relacionamento com a região, à parte dos acordos de mitigação e compensação ambiental garantidos por lei no Estudo de Impacto Ambiental (EIA).

185. Assim, a empresa passou a articular as Agendas 21 Locais dos 14 municípios de influência direta e indireta do empreendimento. São eles: Cachoeiras de Macacu, Casimiro de Abreu, Guapimirim, Itaboraí, Magé, Maricá, Niterói, Nova Friburgo, Rio Bonito, São Gonçalo, Saquarema, Silva Jardim, Tanguá e Teresópolis.

186. Conforme consta das publicações, o projeto Agenda 21 Comperj fez algumas adaptações na metodologia proposta pelo MMA no roteiro Passo a Passo. A divisão paritária da malha social entre governo e sociedade civil, comumente adotada, foi substituída pela divisão em quatro setores – público, privado, sociedade civil organizada e a comunidade – no intuito de identificar mais detalhadamente as demandas locais, fortalecendo a representação dos diversos segmentos.

187. A metodologia do Projeto Agenda 21 Comperj constitui-se de cinco etapas, executadas entre 2007 e 2011. Na fase de mobilização da sociedade, a Petrobras levou a Caravana Comperj aos municípios da região de influência do Complexo com o objetivo de divulgar o empreendimento, o projeto de Agenda 21 e iniciar as ações de relacionamento propostas para a região. Para isso, foi realizado um trabalho de sensibilização e mobilização dos quatro setores, identificando lideranças e atores estratégicos locais e envolvendo a população no processo.

188. A etapa de construção coletiva tinha por objetivo fortalecer cada setor, identificar seus interesses e alinhar a visão de cada um sobre o município. Cada grupo realizou um Levantamento das Percepções Setoriais (LPS), identificando preocupações e potencialidades e indicando as ações necessárias em Planos de Ação Setoriais. Em cada município foi possível identificar os estágios de desenvolvimento local em relação aos 40 capítulos da Agenda 21 Global, levantar as preocupações e potencialidades de cada setor e elaborar os Planos Setoriais, com as ações propostas por cada setor.

189. Na fase de consolidação municipal foram realizadas oficinas com os representantes dos quatro setores de cada município, tendo como resultado:

i) *Consenso a respeito dos estágios dos vetores estabelecidos pelos setores e das preocupações e potencialidades elencadas por cada um, mapeando as percepções no nível municipal;*

ii) *Desenvolvimento da primeira versão da vocação e da visão de futuro do município com base na realidade local e nas oportunidades e demandas decorrentes da implantação do Comperj;*

iii) *Elaboração de um plano de ação de médio prazo com base nos temas estruturantes de planejamento, identificando possíveis parceiros, fontes de financiamento, especialistas e colaboradores, primeiros passos e prioridades.*

190. *Na quarta etapa, de formalização dos fóruns locais, foram realizadas oficinas em cada município para orientar os Pré-Fóruns na organização, estruturação e sua formalização através de projeto de lei ou decreto.*

191. *Para executar as primeiras fases a Petrobras contratou quatro Organizações Não Governamentais encarregadas da mobilização dos setores sociais e da facilitação de oficinas.*

192. *Na última etapa, as agendas foram redigidas, validadas e publicadas. Ao longo do processo foram realizadas 645 reuniões e oficinas envolvendo a participação de 10.900 instituições públicas e privadas, associações e municípios em geral.*

193. *Como resultado do projeto, as diferentes demandas da sociedade foram identificadas e sistematizadas em um mapeamento detalhado do cenário local, contemplando anseios, propostas e visões dos quatro setores dos municípios abrangidos. Com o lançamento das agendas e a implementação dos fóruns locais em cada município, o projeto foi encerrado, e os fóruns passaram a ser acompanhados pelo Programa Petrobras Agenda 21 e a se relacionar diretamente com o Comperj.*

194. *A Petrobras só faz parte do fórum de Itaboraí, como representante do 2º setor, visto que é o município onde será implementado o empreendimento.*

195. *Atualmente as agendas estão em fase de implementação. A Petrobras continua prestando apoio técnico aos fóruns e trabalhando na articulação entre os municípios para replicar iniciativas bem sucedidas e promover interação. O site da Agenda 21 Comperj (<http://www.agenda21comperj.com.br/>) disponibiliza à sociedade todos os documentos decorrentes do processo de elaboração de cada uma das 14 agendas bem como os documentos que estão sendo produzidos em decorrência das atividades dos fóruns.*

196. *Considerando a realização de eleições para prefeitos no ano de 2012, para garantir a continuidade da adoção da Agenda 21 nos municípios, a Petrobras junto com os fóruns municipais está adotando estratégias para obter o compromisso junto aos candidatos às prefeituras de que seja dada continuidade ao apoio a implementação dos PLDS.*

197. *Dentre as lições aprendidas relatadas pela Petrobras, está a necessidade de adaptação na forma de atuação junto a cada município, visto que possuem características diferenciadas, especialmente no que tange ao tipo de apoio do poder local e ao engajamento dos membros do fórum. Nesse sentido, a equipe teve a oportunidade de se reunir com representantes de dois fóruns municipais, de São Gonçalo e Maricá.*

198. *Em São Gonçalo, após percalços no relacionamento entre fórum e prefeitura, e em resultado da atuação persistente do coordenador do fórum, atualmente existe uma servidora dedicada exclusivamente à secretaria da Agenda 21. Além disso, o fórum atualmente possui um espaço próprio, cedido pela associação comercial de São Gonçalo.*

199. *O fórum atualmente tem se concentrado nas atividades de divulgação da Agenda 21 entre os aproximadamente 1.200.000 habitantes, com o objetivo de consolidar a imagem do fórum no município. Para as atividades de divulgação, o fórum de São Gonçalo utiliza ativamente as mídias sociais. Algumas campanhas educativas e eventos já foram realizados com apoio do fórum, a exemplo do Seminário Impactos das Mudanças Climáticas em São Gonçalo.*

200. O fórum busca ainda participar de outros conselhos setoriais e tem por ambição contribuir para o controle social com foco na sustentabilidade das ações do governo local. Para isso, o fórum pretende ser reconhecido nacionalmente como instância legítima para ter acesso a ações de capacitação promovidas por instituições que promovem controle social, a exemplo do próprio TCU.

201. Em Maricá, município com aproximadamente 130.000 habitantes, foi relatado que anteriormente ao projeto da Comperj já havia um movimento social em articulação após a notícia da implementação da Comperj na região, com objetivo de discutir preocupações acerca do impacto ambiental do empreendimento. Com o início do projeto de Agendas 21, esse movimento se tornou o embrião do fórum.

202. Após a elaboração do PLDS, o fórum passou por alguns problemas relacionados a conflitos internos e questionamentos de legitimidade, que resultaram na criação de grupo paralelo que não é oficialmente reconhecido pela administração local. Foi relatado pelos membros entrevistados que, sem o apoio técnico da Petrobras para solucionar os conflitos, possivelmente o fórum não teria tido continuidade.

203. Atualmente a atuação do fórum se materializa com a realização de campanhas educativas, de educação ambiental e com a consolidação da credibilidade da Agenda 21 junto à comunidade. As discussões no âmbito do fórum também envolvem questões relacionadas ao impacto ambiental de novos empreendimentos vindo para a região.

204. Os participantes entrevistados citaram a percepção de que o Governo Federal precisa incorporar à Agenda 21 as políticas que impactam o município para induzir o comprometimento maior do poder local.

205. Durante o contato com a Petrobras, e nas entrevistas com os fóruns de Maricá e São Gonçalo, recorridamente nos foi citada a existência de um caso singular ocorrido no município de Tanguá, em que o prefeito reconhecidamente seria um grande apoiador da Agenda 21 e a utilizaria ativamente na definição de políticas de governo para o município.

206. Em entrevista telefônica realizada com o citado Prefeito de Tanguá, Sr. Carlos Pereira, foi relatada a sua percepção de que muitos gestores são resistentes à participação popular na definição de estratégias para os municípios. Entretanto, ele afirma que considerou um privilégio receber um diagnóstico do município produzido com envolvimento da sociedade e apoio metodológico rigoroso por parte da Petrobras. De posse de tal diagnóstico, o prefeito afirmou ter priorizado as ações de governo com base nas necessidades identificadas na agenda. O PLDS também está sendo usado como instrumento para buscar recursos de financiamento de ações prioritárias, especialmente nas áreas de saúde e saneamento básico.

207. O prefeito relatou que um dos desafios na fase de elaboração do projeto foi conseguir o envolvimento e participação efetiva dos munícipes na elaboração do documento. Como forma de incentivo para a continuidade das atividades do fórum, o prefeito procura participar pessoalmente em todas as reuniões do fórum quando convidado.

208. Conforme ilustrado pelo caso de Tanguá, no Brasil, diferentemente dos países desenvolvidos, a Agenda 21 muitas vezes aponta a necessidade dos municípios iniciarem a discussão do desenvolvimento sustentável na busca pelo atendimento das necessidades primárias da população.

Conclusão

209. Mesmo sendo reconhecida pelo seu papel como um instrumento importante para balizar políticas públicas e também como instrumento de planejamento para o desenvolvimento sustentável, a Agenda 21 Brasileira não é utilizada sistematicamente para este fim. Apesar de um grande esforço para a construção de um documento inclusivo e participativo, a Agenda 21 Brasileira não é amplamente conhecida pela sociedade e pelos formuladores de políticas públicas. O CPDS, como o local privilegiado para a discussão de desenvolvimento sustentável e instância de transversalização das políticas de desenvolvimento sustentável em outros setores da

administração pública, não conseguiu ocupar este espaço institucional. O fato de não estar abrigando o processo preparatório brasileiro para a Rio+20 é um reflexo indicativo desta fragilidade.

210. A possibilidade de fortalecimento da Agenda 21 como instrumento de planejamento e integração de política para o desenvolvimento sustentável existe, mas depende mais de uma disposição interna de fortalecimento da participação social no planejamento de políticas para o desenvolvimento sustentável do que dos rumos da Agenda 21 pós Rio +20.

211. Quanto às Agendas 21 municipais, em que pese às dificuldades inerentes ao processo de mobilização social no Brasil, no momento em que o país preparava sua Agenda nacional, um número significativo de municípios iniciou também um processo de formação de Agendas municipais. O apoio do Governo Federal a esse processo de Agendas 21 locais se deu fundamentalmente a partir do desenvolvimento de metodologia por parte do MMA e pela disponibilização de recursos para projetos via FNMA. Entretanto, verifica-se que 10 anos após a publicação da Agenda 21 Brasileira, poucas iniciativas municipais conseguiram resistir ao processo de amadurecimento e avançar no estágio de implementação dos PLDS. Em grande medida, percebe-se que os fóruns se tornaram muito sensíveis às mudanças políticas locais, visto que a Agenda 21 não foi internalizada como instrumento de planejamento da sociedade e sim como fruto do governo vigente a época de sua elaboração.

212. Embora o Governo Federal tenha apoiado com recursos do FNMA as etapas iniciais de mobilização e desenvolvimento dos PLDS, uma vez que o Governo não adotou medidas para vincular tais documentos às definições de direcionamento de políticas públicas federais com impacto nos municípios, as condições para a afirmação dos fóruns como instrumento para a implantação da Agenda ficaram dependendo quase exclusivamente do comprometimento local. O MMA tampouco teve capacidade operacional de acompanhar a evolução dos processos locais e fornecer apoio técnico visando à manutenção das Agendas locais.

*213. Projetos como o da Agenda 21 Comperj demonstram o quão desejável é para os municípios a existência de uma instância neutra de consulta, de apoio técnico e **expertise** para que o fórum consiga superar os desafios inerentes ao processo de implantação e se consolidar na localidade como espaço legítimo de discussão do desenvolvimento sustentável.*

214. Além disso, o projeto reconheceu a importância de tornar a Agenda um documento da sociedade e diminuir a sua sensibilidade às mudanças políticas por meio de ações proativas junto aos governos locais.

215. Evidentemente, acompanhar a evolução dos processos locais de forma tão próxima quanto a Petrobras tem feito em relação aos 14 municípios contemplados pelo projeto dificilmente seria viável para o MMA em relação ao universo dos municípios brasileiros. Tal acompanhamento envolve muito esforço de articulação e disponibilidade de recursos humanos e financeiros.

216. Fica a possibilidade de que se dissemine junto a empresas públicas e privadas a iniciativa de apoiarem os fóruns da Agenda 21 nos municípios pertencentes à sua área de atuação como forma de responsabilidade social, a exemplo da ação tomada pela Petrobras.

2.5 ESTUDO DE CASO: GESTÃO DO USO SUSTENTÁVEL DOS RECURSOS PESQUEIROS

217. O alicerce do desenvolvimento sustentável é a sinergia da sustentabilidade econômica, social e ambiental a nível global, nacional e local. Buscando analisar a compatibilização dessas três dimensões do desenvolvimento sustentável em uma política pública brasileira, foi realizado o estudo de caso na gestão da exploração dos recursos pesqueiros marinhos.

218. Para a FAO (1999), a gestão do uso sustentável dos recursos pesqueiros pode ser entendida como o processo integrado de coleta de informação, análise, planejamento, consulta, tomada de decisão, alocação de recursos, formulação e execução, assim como a imposição,

quando necessário, de regramentos ou normas que regulamentem as atividades pesqueiras, de modo a assegurar a sustentabilidade dos recursos e o alcance de outros objetivos.

219. Com vistas a garantir a sustentabilidade da atividade, a gestão do uso dos recursos pesqueiros deve visar à recuperação dos estoques desses recursos, a economicidade das pescarias e valorizar a equidade e a justiça social (Dias Neto, 2003). Assim, baseado nos princípios de desenvolvimento sustentável, uma pesca sustentável deve garantir o atendimento das necessidades atuais da sociedade e dos indivíduos envolvidos na pesca, contudo, sua gestão deve ser realizada de forma a não comprometer a capacidade das gerações futuras em satisfazer as suas próprias. Deve ainda observar o princípio da precaução e ser exercida dentro de limites que permitam a manutenção da biodiversidade aquática e dos bens e serviços ambientais correlacionados.

220. De acordo com Marrul Filho (2003), o pré-requisito e a garantia para que as dimensões ambientais, econômicas e sociais venham a ser internalizadas no processo de gestão, é a construção de uma sustentabilidade político-institucional (figura 2).

Político-institucional

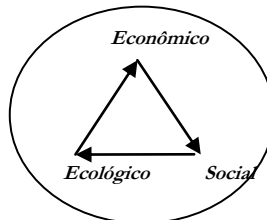


Figura 2. Estrutura relacional entre as principais dimensões da sustentabilidade

Fonte: Marrul Filho (2003)

Situação da biodiversidade aquática no mundo e no Brasil

221. A pesca extrativa marítima mundial e, também no Brasil, a partir do final da década de 1980, vem apresentando uma situação de estagnação ou mesmo, sofrendo uma redução de produção (figuras 3 e 4).

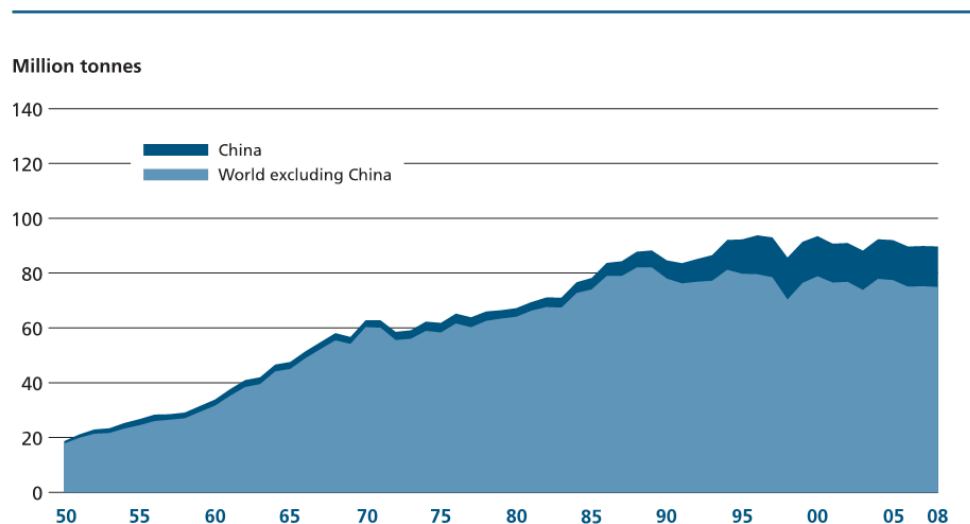


Figura 3. Situação da produção da pesca extrativa marítima e continental no mundo

Fonte: FAO (2010)

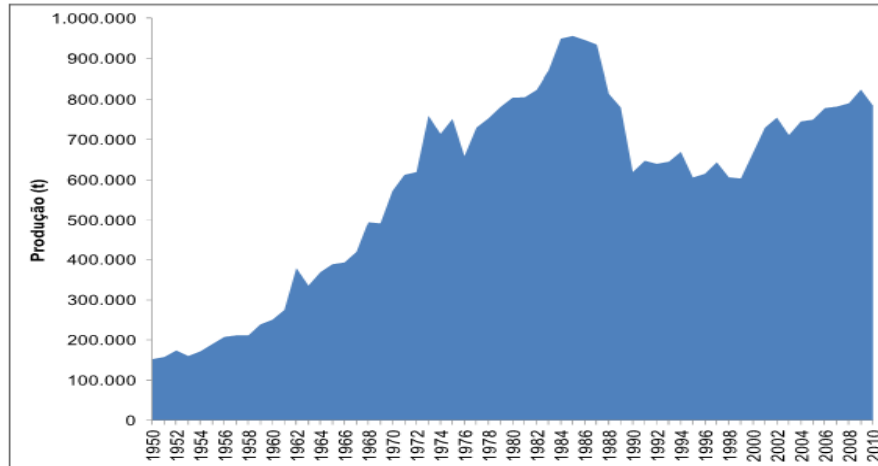


Figura 4. Situação da produção da pesca extrativa marinha e continental no Brasil
 Fonte: MPA (2010)

222. Esta situação indica um processo de exaustão dos estoques pesqueiros marinhos tradicionalmente explorados. Cita-se, a título de ilustração, o caso do peixe sapo que foi identificado, na década de 1990, como recurso potencial para a indústria brasileira. A identificação de um mercado para esse produto (principalmente a Espanha) desencadeou um processo de exploração intensa desse recurso com embarcações estrangeiras arrendadas, sem preocupação quanto ao seu real potencial sustentável. Três anos foram suficientes para alcançar a sobreexploração desse recurso (REVIZEE, 2006 e DIAS NETO, 2010).

223. Segundo a FAO (2010), os principais recursos pesqueiros estão ou em exploração máxima (50%), ou sobreexplorados (28%), ou esgotados (3%), ou em recuperação de colapso (1%), conforme demonstra a figura 5.

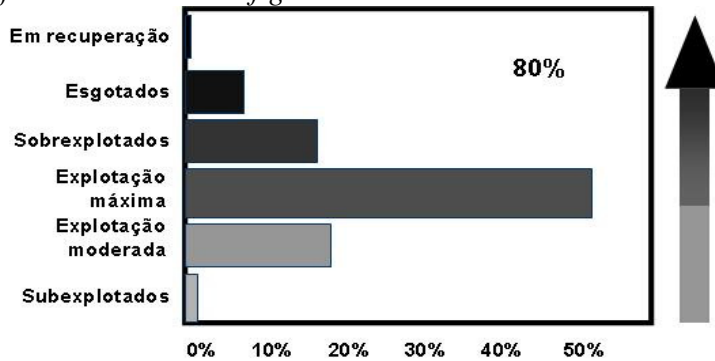


Figura 5. Situação de uso, pela pesca, da biodiversidade aquática no mundo
 Fonte: Dias-Neto (2010), com dados da FAO 2009

224. Os recursos subexplorados ou moderadamente explorados declinaram de 40% na década de 1970 para 15% em 2008, enquanto que os sobreexplorados, esgotados e em recuperação de colapso passaram de 10% em 1974 para 32% em 2008. A proporção em exploração máxima, ou seja, cuja captura está próxima a produção máxima sustentável, tem permanecido relativamente estável em 50% desde a década de 1970. A tendência de aumento percentual dos recursos sobreexplorados e a redução dos subexplorados tem sido uma das grandes preocupações mundiais quanto à sustentabilidade dos recursos pesqueiros (FAO, 2010).

225. No Brasil, estudos de avaliação dos estoques indicam que 80% dos principais recursos pesqueiros nacionais encontram-se plenamente explorados, sobreexplorados, esgotados ou em processo de recuperação, tais como sardinha, camarões, peixes demersais, piramutaba e lagostas (Dias-Neto & Dornelles, 1996; Dias-Neto, 2003). De acordo com o 4º Relatório Nacional para a Convenção sobre Diversidade Biológica (2011), a atividade pesqueira é a

principal ameaça à biodiversidade marinha nas águas brasileiras, impactando não apenas os recursos pesqueiros, mas uma ampla diversidade de espécies, capturadas incidentalmente ou como fauna acompanhante, e de ecossistemas.

226. *A principal ação para proteger a biodiversidade marinha é a criação de Unidades de Conservação (UC). O Plano Nacional de Áreas Protegidas (2006) reconheceu a importância de estabelecer zonas vedadas à pesca ou reservas marinhas como ferramentas de gestão pesqueira, fornecendo um incentivo político para o estabelecimento de um sistema de áreas protegidas marinhas.*

227. *O Brasil tem atualmente apenas 3,14% da zona costeira e marinha dentro de unidades de conservação. Considerando somente a zona marinha (mar territorial e zona econômica exclusiva), apenas 1,57% estão sob algum tipo de proteção. O aumento para pelo menos 10% da zona costeira e marinha sob proteção é uma das metas nacionais para a biodiversidade até 2012 (Quarto Relatório Nacional para a Convenção sobre Diversidade Biológica, 2011).*

Contexto da pesca extrativa marinha no Brasil

228. *De acordo com o último dado estatístico (2010), a pesca extrativa marinha é a principal fonte de produção de pescado nacional, sendo responsável por 42,4% do total, seguida pela aquicultura continental (31,2%), pesca extrativa continental (19,7%) e a aquicultura marinha (6,7%). A região Nordeste é a maior produtora de pescado marinho do país, com 36,5% da produção nacional, seguida pelas regiões Sul (29,2%) e Norte (17,4%). O estado de Santa Catarina é o maior polo produtor de pescado do Brasil, seguido pelos estados do Pará e Bahia. Entre as espécies de peixes mais capturadas, a sardinha-verdadeira foi a que apresentou o maior volume de captura.*

229. *Segundo dados do Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP) estavam registrados 853.231 pescadores profissionais em 2010. A região Nordeste concentra o maior número de pescadores (43,7% do total do país), seguida pela região Norte (38,8%), juntas, essas regiões, respondem por 72,4% do universo dos pescadores profissionais.*

230. *A pesca artesanal desempenha um papel importante no cenário da pesca nacional, correspondendo a 65% da produção marinha extrativa (Estatística Pesqueira, 2007). Em termos regionais, apresenta maior importância nas regiões Norte (91% da produção) e Nordeste (96%), contribuindo com um menor percentual na região Sudeste-Sul. Nesta última, a pesca industrial extrativa assume papel mais significativo, cerca de 80% da produção regional (Estatística Pesqueira, 2007).*

231. *O setor pesqueiro tem uma relevância social para o país, pois contribui para a geração de mais de 850 mil empregos, sendo que 75% destes trabalhadores são pescadores artesanais. A pesca nacional é uma das poucas atividades que absorve mão de obra de pouca ou nenhuma qualificação, quer seja de origem rural ou urbana. Em alguns casos, é a única oportunidade de emprego para certos grupos de indivíduos e para a população excluída (DIAS-NETO, 2003).*

Arranjo Institucional e Legal da Gestão do Ordenamento Pesqueiro no Brasil

232. *Atualmente, a competência para fixar as normas, critérios, padrões e medidas de ordenamento do uso sustentável dos recursos pesqueiros cabe, conjuntamente, aos Ministérios da Pesca e Aquicultura (MPA) e do Meio Ambiente (MMA), sob a coordenação do primeiro (Lei 10.683/2003, art. 27, §6º, inciso I c/c Decreto 6.981/2009, art. 1º). Essa nova estrutura foi definida quando da criação do MPA em 2009. Até então o ordenamento era dividido entre a Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca (SEAP/PR), responsável pela gestão dos recursos pesqueiros subexplorados e inexplorados, e o Ibama/MMA, responsável pela gestão dos recursos sobreexplorados e ameaçados de sobreexploração, definidos e listados pela Instrução Normativa do MMA 05/2004. Dias Neto (2003) definiu essa situação como a 'divisão do indivisível', pois na natureza não há um compartilhamento de estoque, sendo que em uma região no país o status*

de uma espécie pode ser diferente de outro, além do fato de estoques subexplotados hoje, podem se tornar sobreexplotados e, assim, passariam à outra esfera de competência. A nova estrutura juntou a competência do ordenamento em dois Ministérios, eliminando a 'divisão do indivisível'. Em contrapartida, criou uma duplicidade de esforços, pois cada Ministério precisa ter uma equipe com conhecimento técnico suficiente para subsidiar a tomada de decisão do ordenamento dos recursos sub e sobreexplotados.

233. *A tomada de decisão pelos dois Ministérios deve ser baseada nos melhores dados científicos disponíveis (Lei 11.958/2009, art. 2º, inciso XII e Decreto 6.981/2009, art. 1º e art. 5º, § único). Contudo, a falta de certeza científica não deve ser um empecilho à tomada de decisão, principalmente quando existirem evidências de risco para os recursos e para a sustentabilidade da pesca. No caso de ausência ou insuficiência de dados científicos, deverá ser aplicado o princípio da precaução para a definição de critérios e padrões (Decreto 6.981/2009, art. 4º, § único). Por isso, a geração de dados e informações científicas e o aprimoramento do conhecimento sobre cada recurso explorado deve ser uma preocupação permanente.*

234. *Com o objetivo de subsidiar a definição e implementação das medidas para o ordenamento da pesca foi estabelecido o sistema de gestão compartilhada do uso sustentável dos recursos pesqueiros (Decreto 6.981/2009, art. 3º, regulamentado pela Portaria Interministerial 2/2009). O sistema é executado pelos Ministérios da Pesca e Aquicultura e do Meio Ambiente.*

235. *A Portaria Interministerial 2/2009 define que o sistema de gestão será composto por comitês, câmaras técnicas e grupos de trabalho. Os Comitês Permanentes de Gestão (CPGs) deverão ser paritários entre representantes do Estado e da sociedade civil (pescador artesanal, pescador industrial, pescador amador e organizações não governamentais). Os CPGs serão instâncias consultivas e de assessoramento criados conjuntamente pelo MPA e MMA, de acordo com a Unidade de Gestão (UG). As UGs podem ser definidas por bacia hidrográfica, ecossistema, sistema de produção, pescaria, espécie ou grupos de espécies.*

236. *Os CPGs serão assessorados por subcomitês científicos, subcomitês de acompanhamento e câmaras técnicas. Os subcomitês científicos serão integrados por pesquisadores e técnicos de notório saber na área afim. Os subcomitês de acompanhamento monitoram o cumprimento das medidas de ordenamento, e serão integrados por representantes do Comitê. As câmaras técnicas tratam de temas específicos.*

237. *As propostas dos CPGs para o ordenamento sustentável dos recursos pesqueiros deverão ser apresentadas à Comissão Técnica Interministerial da Gestão Compartilhada dos Recursos Pesqueiros (CTGP), que é um órgão consultivo e coordenador das atividades do sistema de gestão compartilhada, composto por quatro representantes do MPA e quatro representantes do MMA. O CTGP valida a proposta, submetendo à decisão final e assinatura dos Ministros do MPA e MMA. (Para maiores informações sobre a estrutura do sistema de gestão compartilhada, ver peça 36).*

238. *O funcionamento do sistema de gestão é apresentado na figura 6.*

239. *Os especialistas e dirigentes do MPA e MMA definiram os CPG's a serem revistos ou constituídos no âmbito do sistema de gestão compartilhada, no total de 21 CPG's (peça 36). Para o ambiente marinho nove CPG's foram propostos. São os seguintes: CPG de Lagostas; CPG de Atuns e Afins; CPG Camarões; CPG Demersais Sudeste e Sul; CPG Demersais Norte e Nordeste; CPG Pelágicos Sudeste e Sul; CPG Pelágicos Norte e Nordeste; CPG Estuarinos e Lagunares Sudeste e Sul; CPG Estuarinos e Lagunares Norte e Nordeste.*

240. *Cabe ressaltar, que os Ministérios poderão estabelecer normas, critérios, padrões ou medidas de gestão, de forma conjunta, independentemente dos subsídios do sistema de gestão compartilhada, desde que de maneira fundamentada em dados técnicos e científicos (Decreto 6.981/2009, art. 5º, § único).*

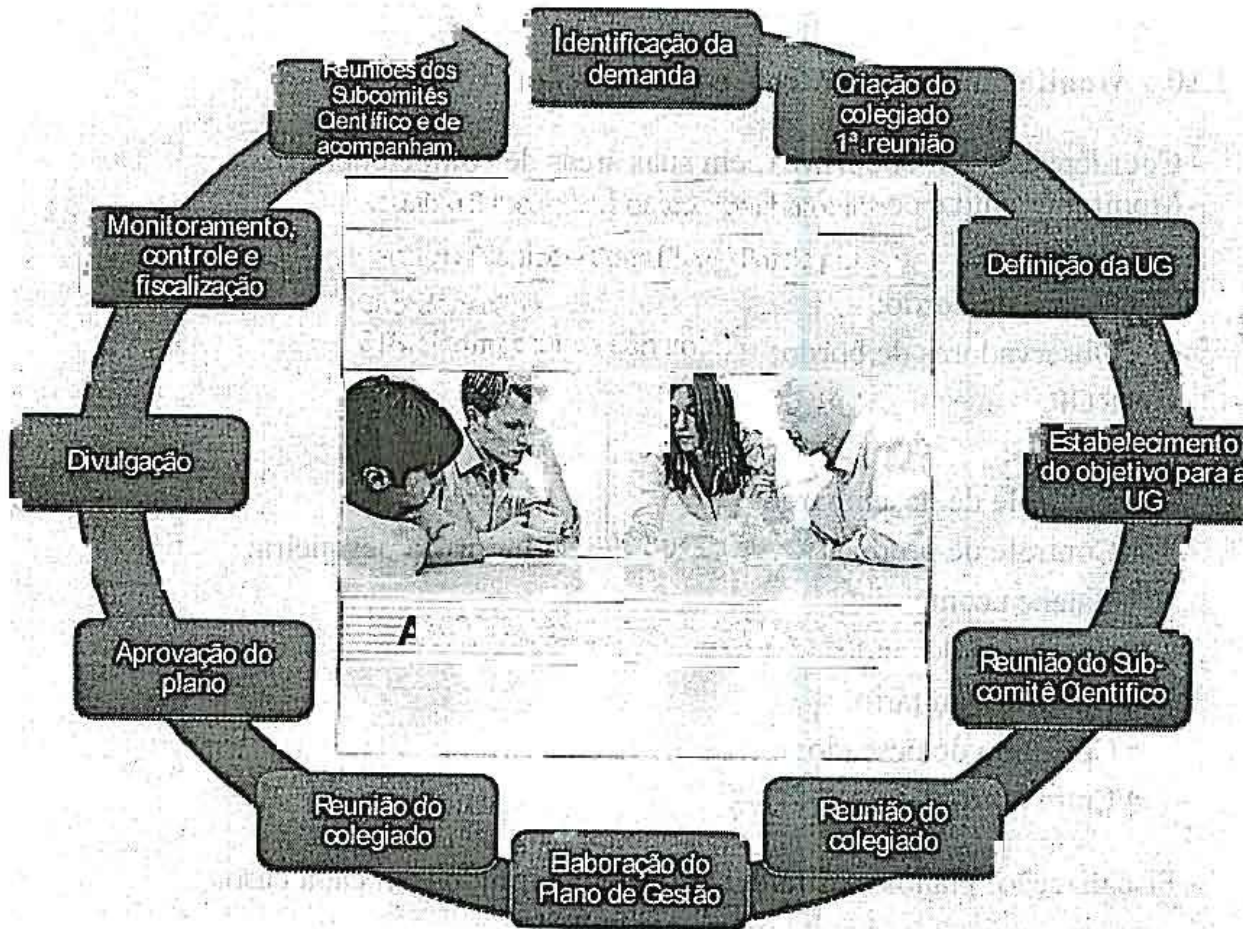


Figura 6. Fluxograma resumido do ciclo de funcionamento do sistema de gestão compartilhada, conforme definido na Portaria Interministerial MMA-MPA 2/2009.

Fonte: Documento disponibilizado pelo MMA (2011)

241. O arcabouço legal brasileiro para a gestão do uso sustentável dos recursos pesqueiros é um dos mais modernos. Ele considera a necessidade de uma visão ecossistêmica na análise dos aspectos de ordenamento, reforça a importância do conhecimento científico na tomada de decisão, mesmo reconhecendo suas incertezas, e adota o princípio da precaução como norteador do processo decisório na ausência ou insuficiência de dados técnicos e científicos. Ademais, cria fóruns participativos constituídos com os principais atores envolvidos na atividade pesqueira, tornando-os parte do processo decisório. Os CPG's possibilitam um ambiente para tratar e conciliar os interesses desses atores, que muitas vezes, são conflitantes.

Dificuldades na operacionalização da gestão compartilhada

242. Embora a legislação em vigor tenha criado um modelo de referência para a gestão dos recursos pesqueiros, de forma compartilhada e com base nos princípios da sustentabilidade ambiental, foram identificados alguns problemas que podem comprometer a sua funcionalidade.

243. A proposta para o sistema de gestão compartilhada é a criação de 21 CPG's, mas, desde 2009, ano em que o sistema foi legalmente estabelecido, somente os comitês da lagosta (Portaria Interministerial MPA-MMA 1/2010) e atuns (Portaria Interministerial MPA-MMA 1/2011) foram formalmente formados. Contudo, os subcomitês científicos desses CPG's, essenciais para subsidiar a elaboração de propostas e a tomada de decisão, conforme define a Portaria Interministerial 2/2009, não foram ainda instituídos (peça 19). Além disso, não há representatividade da comunidade acadêmica na instância deliberativa dos CPG's da lagosta (art. 7º da PI MPA-MMA 1/2010) e atuns (art. 4º da PI MPA-MMA 1/2011). O Subcomitê

Científico pode participar das reuniões do CPG apenas quando convocado. Isto faz com que os especialistas da área não tenham voz no processo decisório.

244. *No período em que a competência do ordenamento dos recursos pesqueiros estava sob-responsabilidade do Ibama/MMA e da SEAP/PR, alguns comitês de gestão já estavam estruturados. No âmbito do Ibama/MMA foram criados os Comitês de Gestão do Uso Sustentável da Lagosta e da Sardinha. Na SEAP/PR foram criados os Comitês Consultivos de Gestão dos Atuns e Afins e de Demersais de Profundidade.*

245. *Com o advento do Decreto 6.981/2009, que definiu o novo sistema de gestão compartilhada, alguns comitês que já estavam institucionalizados e participando do processo de tomada de decisão, foram desestruturados, como o caso do Comitê de Gestão de Recursos Demersais de Profundidade, um dos mais bem estruturados fóruns de gestão pesqueira à época.*

246. *Após quase três anos da publicação do Decreto, o sistema de gestão compartilhado ainda não saiu do papel, comprometendo, assim, o processo decisório participativo, sendo que as decisões sobre o ordenamento são tomadas, basicamente, pelos gestores governamentais membros da CTGP, sem a participação dos setores produtivos, da academia e de ONG's (peça 20). O risco que se corre é o de que propostas equivocadas, tendenciosas e tecnicamente infundadas passem a ser adotadas como normativos de ordenamento pesqueiro.*

247. *O Decreto 6.981/2009, art. 5º, § único, permite aos Ministérios o ordenamento de forma conjunta, sem a participação dos CPG's, mas ressalta a necessidade de que as decisões sejam fundamentadas em dados técnicos e científicos, e que, na ausência ou insuficiência deles, o princípio da precaução deve ser aplicado (Decreto 6.981/2009, art. 4º, § único). O fato é que as decisões tomadas pelo CTGP, muitas vezes, não respeitam este dispositivo legal, como é o caso da autorização provisória para pesca durante o período de defeso do camarão-rosa no norte do país, conforme ilustrado a seguir.*

248. *Em 12/11/2010, de acordo com a Ata da 14ª Reunião da CTGP, o MMA informa que o Centro de Pesquisa e Gestão dos Recursos Pesqueiros do Litoral Norte (CEPNOR) havia recomendado não mais conceder autorizações provisórias de pesca pelo princípio da precaução, contudo o MPA se apresentou favorável à emissão de autorização (peça 20, p. 175-176). Na 15ª Reunião da CTGP, em 15/12/2010, novamente houve dissenso entre os posicionamentos do MMA/Ibama e do MPA. O MPA, subsidiado com justificativas de 2009, se manteve favorável à emissão de autorização provisória de pesca, enquanto o MMA, subsidiado com parecer técnico do CEPNOR, foi contrário à proposta. Em vez de adotar o princípio da precaução para nortear a decisão final, a Coordenação da CTGP ficou de informar o dissenso oficialmente aos Ministros (peça 20, p. 209).*

249. *Outro exemplo que ilustra essa situação é o comentário do representante do Ibama, durante a 9ª Reunião da CTGP, sobre a demanda do setor produtivo em reduzir o período de defeso da lagosta. O analista 'defende que a área técnica deve ser ouvida e a CTGP não deve atender automaticamente todas as demandas do setor' (peça 20, p. 64).*

250. *As demandas mais complexas estão sendo tratadas pontualmente por grupos técnicos de trabalho (GTTs), compostos exclusivamente por técnicos do Governo, sem a participação da comunidade científica e dos setores afetados, conforme pode ser observado no normativo de instituição do GTT da Pesca de Emalhe (Portaria Interministerial MPA-MMA 8/2010). Isto faz com que não ocorra o aval científico das decisões adotadas.*

251. *Ressalta-se que durante os trabalhos do GTT Emalhe, a pesca de emalhe de superfície oceânica ficou quase um ano sem normativo em vigor definindo o seu ordenamento. Existe uma moratória internacional no uso de rede de emalhe de superfície desde 1992. No Brasil, esta pescaria não foi vedada, contudo a Portaria Ibama 121/1998, proibiu o uso de redes de emalhar com comprimento superior a 2,5 km. O GTT da Pesca do Emalhe, instituído para reavaliar os critérios desta pescaria, não chegou a consenso quanto ao tamanho das redes. Durante o período de trabalho do GTT a IN Ibama 166/2007, que previa a desativação das*

permissões para o emalhe pelágico, foi suspensa. Em virtude da pressão do setor produtivo, o artigo da Portaria Ibama 121/1998, que proibia o uso de redes de emalhar também foi suspenso em 19 de outubro de 2010 (Portaria Ibama 25/2010). Em consequência da suspensão deste artigo e da IN Ibama 166/2007, a pescaria de emalhe ficou sem nenhum normativo estabelecendo o seu ordenamento até a conclusão dos trabalhos do GTT Emalhe, em setembro de 2011, quando a IN Ibama 166/2007 voltou a surtir efeito.

252. Foi identificada incongruência entre os normativos que tratam do sistema de gestão compartilhada. A Portaria Interministerial 2/2009 define que o sistema de gestão será composto por Comitês Permanentes de Gestão (CPGs), que deverão ser paritários entre representantes do Estado, da pesca artesanal, pesca industrial, pesca amadora e organizações não governamentais. Já a Instrução Normativa Interministerial 10/2011, que trata das normas gerais do sistema de permissionamento de embarcações de pesca, em seu artigo 11, traz dispositivo no qual restringe a participação no CPG exclusivamente para entidades com assento no Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca (Conape). O Conape é um órgão consultivo e deliberativo do MPA, composto por 54 membros, sendo 27 órgãos da administração federal e 27 de entidades da sociedade civil organizada. As entidades da sociedade civil organizada, em grande parte, são representações de empresários e pescadores artesanais. Da comunidade acadêmica e pesquisa, fazem parte apenas duas entidades. Não há representantes de organizações não governamentais ambientais no Conape. Este fato vai de encontro ao definido na Portaria Interministerial 2/2009, na qual, busca o equilíbrio entre os interesses econômicos, sociais e ambientais por meio da paridade entre os membros do CPG. A restrição a representações de ONGs ambientais nos CPGs desequilibra esse balanço de forças.

253. Ademais, há um desequilíbrio de poder no aspecto institucional entre os dois Ministérios. O MPA é um órgão cujo foco principal é a pesca e aquicultura, com todo o orçamento direcionado para estas atividades. O MMA trata de temas ambientais diversos, sendo o seu foco principal o combate ao desmatamento, com boa parte do seu orçamento destinado a esse fim. A questão pesqueira no MMA é tratada pela Gerência de Biodiversidade Aquática e Recursos Pesqueiros, que está inserida na Secretaria de Biodiversidade e Florestas. Com apenas 11 analistas ambientais, a Gerência é responsável por outras atividades além do ordenamento pesqueiro, como a implementação da Convenção de Ramsar (Zonas Úmidas), a identificação de áreas críticas para a conservação da biodiversidade aquática continental no contexto do planejamento energético, e o desenvolvimento da vertente ambiental do Programa Antártico Brasileiro. Contudo, conta com o apoio do Ibama, que possui uma Coordenação de Recursos Pesqueiros. Em contrapartida, o MPA possui uma Secretária específica para o planejamento e ordenamento da pesca, mas por ser um Ministério recente, ainda não contém um quadro de pessoal próprio, sendo seus servidores provenientes de outros órgãos.

254. Os Centros Regionais Especializados em Pesquisa Pesqueira (CEPSUL, CEPNOR, CEPENE E CEPERG) poderiam ser uma ferramenta de apoio técnico-científico para o processo de tomada de decisão, contudo, atualmente, estes centros estão em um limbo institucional, pois desde a criação do ICMBio, sua vinculação vem sendo repassada do ICMBio ao Ibama, e vice-versa (os Centros foram passados ao ICMBio em 2007, retornando ao Ibama em 2010, e voltando, novamente, ao ICMBio este ano). O que se verifica é que a conservação dos recursos pesqueiros é de pouca relevância na agenda de trabalho das instituições ambientais governamentais federais do país.

255. Ademais, cabe destacar a falta de transparência do processo decisório, visto que tanto as atas das reuniões do CTGP, quanto às dos CPG da lagosta, não estão disponíveis à sociedade. A transparência é essencial para que a sociedade possa monitorar e avaliar a consistência do desempenho do governo com suas políticas propostas. Além disso, ao dar-se transparência ao processo, o Governo permite um nível maior de escrutínio de suas ações por parte da sociedade.

Conflitos de Interesses entre os Atores Envolvidos

256. *A presença de conflitos devido a interesses divergentes é uma das grandes dificuldades enfrentadas pela gestão compartilhada do uso sustentável dos recursos pesqueiros. A complexidade dos conflitos aumenta à medida que aumenta o número de interessados, e à medida que falta flexibilidade de uma ou mais partes, dificultando tomadas de decisões que satisfaçam, ao menos parcialmente, as necessidades de todos os grupos interessados (SEIXAS et al., 2011).*

257. *A gestão compartilhada envolve diversos grupos com interesses distintos, como pescadores industriais (armadores, sindicatos), pescadores artesanais, gestores governamentais (MPA, MMA, Ibama, ICMBio), comunidade científica e ONGs. O pano de fundo de tais conflitos são interesses conflitantes entre os grupos e dentro dos próprios grupos.*

258. *A seguir são apresentados alguns aspectos de conflitos percebidos durante a execução da auditoria.*

Conflitos entre MMA e MPA

259. *No campo institucional governamental, há conflitos entre os dois Ministérios responsáveis pela gestão do uso sustentável dos recursos pesqueiros. O MMA possui uma agenda conservacionista dos recursos naturais, enquanto o MPA visa à expansão do setor pesqueiro. De acordo com Dias-Neto (2010), desde a criação do Departamento de Pesca e Aquicultura do Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (DPA/MAPA), em 1998, existem disputas institucionais ou ‘cabo de guerra’ entre a área ambiental e os defensores do crescimento da pesca.*

260. *Os conflitos atuais ficam evidenciados nas atas das reuniões da CTGP, as quais apresentam várias situações em que não há consenso entre os seus representantes (peça 20, p. 70/175/206/209). Cita-se, por exemplo, o caso emblemático da tainha, tratado pelo TCU no âmbito do TC 015.810/2010. A tainha é recurso capturado tradicionalmente pela pesca artesanal, e o MPA defendia o adiamento da aplicação de restrições que limitavam a pesca de tainhas pela frota de cerco industrial permissionada para a captura de sardinha-verdadeira, enquanto que o Ibama/MMA defendia a manutenção das restrições definidas em normativo.*

261. *Outro exemplo de conflito entre os dois Ministérios foi o restabelecimento do período de defeso da piramutaba, tema abordado na 13ª reunião da CTGP (peça Atas, p. 130-131). O MPA era a favor de autorização provisória de pesca para 16 embarcações durante o período de defeso da desta espécie, enquanto o Ibama/MMA se posicionou contrário à demanda. Os dois Ministérios apresentaram notas técnicas justificando suas posições. A nota técnica do Ibama COOPE/CGFAP nº 163/2010 (peça 37, p. 13), cita, entre outros aspectos, a falta de transparência dos dados pelo MPA e o impacto negativo da liberação de embarcações na pesca artesanal. A ata da 14ª reunião da CTGP registra o dissenso entre os dois Ministérios (peça 20, p. 175).*

262. *O que se percebe é que o CTGP não está sendo um fórum para negociação e resolução de conflitos. O principal problema é que as competências do ordenamento do uso dos recursos pesqueiros devem ser observadas conjuntamente entre dois Ministérios e sob a coordenação de área setorial, cuja agenda é diametralmente oposta à defendida e praticada pela outra.*

263. *As consequências desta dicotomia de agendas decaem sobre o setor produtivo, que fica incapaz de poder fazer o seu planejamento setorial devido à insegurança quanto ao regramento do ordenamento pesqueiro. Cita-se o caso da tainha, cujos critérios e padrões para o exercício da pescaria, sempre são publicados após o início de cada safra. Em 2011, nova instrução normativa foi publicada dois dias após o início da safra, invalidando pedidos de autorização de pesca anteriores e, determinando que novos pedidos fossem realizados no prazo de 48 horas (Revista Sindipi nº 45/2011, p. 8).*

264. *Outro ponto de conflito é a falta de disponibilização e transparência dos dados do MPA para auxiliar e embasar a análise dos técnicos do Ibama e MMA (peça 20, p. 298). Em entrevista realizada junto aos analistas ambientais do Centro de Pesquisa e Gestão dos Recursos Pesqueiros das Regiões Sudeste e Sul (CEPSUL), que subsidia tecnicamente o MMA no processo de gestão de recursos pesqueiros, foi ressaltada a dificuldade de obtenção dos dados brutos sobre a estatística e o monitoramento da pesca junto ao MPA, dados estes, essenciais para geração de pesquisa.*

Conflitos entre setor acadêmico e Governo

265. *O governo tem como dever representar os interesses difusos de toda a Nação, tanto das presentes gerações, quanto das futuras, o que, no caso da atividade pesqueira, se constitui de maneira objetiva no uso sustentável dos recursos pesqueiros, por meio de um sistema de gestão que utilize o conhecimento técnico e científico disponível para embasar seu processo decisório. Nem sempre isto ocorre. Muitas vezes ele representa interesses e objetivos de grupos específicos, por decisão política própria, ou deixando-se influenciar, em detrimento do conjunto da sociedade, deformando, assim, objetivos que seriam societários para o uso dos recursos pesqueiros (Marrul Filho, 2003).*

266. *Esta situação fica evidenciada no caso do Comitê de Gestão dos Demersais de Profundidade (CPG Demersais), à época da SEAP/PR. O Comitê havia encaminhado ao então Secretário da SEAP/PR, em 6/7/2007, um documento no qual manifestava suas inquietudes com respeito à gestão desses recursos (Ofício nº 19/2007-SCC CPG/Demersais, peça 24, p. 16-20). Informava o descontentamento com a publicação de normativos que não apenas ignoravam as medidas de conservação aprovadas pelo Comitê, mas ainda estabeleciam ações diametralmente opostas às mesmas. Citava-se, como exemplo, o arrendamento de embarcações estrangeiras para pesca de demersais de profundidade, sendo que havia vários estudos diagnosticando o estado crítico em que se encontravam os estoques desses recursos. Além disso, afirmavam que estavam cientes 'que é prática do setor produtivo tentar anular ações democraticamente aprovadas dentro do CPG/Demersais', e, por isso, se dirigiam diretamente ao Secretário da SEAP/PR na expectativa de que alguma medida fosse adotada. Em 29/2/2008, encaminharam Ofício 1/2008-SCC CPG/Demersais (peça 24, p. 25) ao Secretário da SEAP/PR, solicitando agendamento de audiência para discutir os problemas relacionados ao ordenamento dos recursos demersais de profundidade. Em agradecimento ao atendimento da solicitação de audiência, o Comitê encaminha ao Secretário o Ofício 2/2008- SCC CPG/Demersais, e pede o seu comprometimento para reativar e fortalecer o Comitê, já que era o único fórum de discussão das ações de ordenamento da pesca demersal no âmbito da SEAP/PR, bem como adotar medidas enérgicas para mitigar a gravidade dos aspectos levantados (peça 24, p. 26-28). Após esse fato, em vez do Comitê se fortalecer, ele se reuniu apenas uma vez mais em 26/8/2008 (peça 24, p. 35-37), sendo, então, desativado. O CPG Demersais era um dos mais bem estruturados fóruns de gestão pesqueira no país, dando legitimidade ao processo decisório e, conseqüentemente, reduzindo a interferência política na tomada de decisão.*

Conflitos entre setor acadêmico e pescadores

267. *De acordo com Marrul Filho (2003), independente de a ciência ser adequada ou suficiente, as principais conclusões dos cientistas sobre o estado dos estoques explorados, principalmente quando tais conclusões apontam ou constatarem sobrepesca, nem sempre conseguem ser entendidas pelos pescadores ou mesmo chegam a convencê-los da necessidade de serem tomadas fortes medidas de restrição as suas atividades. Desse modo, proteger os estoques passa a ser ponto de conflito entre produtores e tomadores de decisão quando alinhados com as conclusões da ciência.*

268. *Este é o caso da demanda do setor industrial para reduzir o período de defeso da lagosta, no qual alega que a manutenção do período de seis meses compromete o abastecimento do mercado exportador e inviabiliza a sustentabilidade produtiva do setor. As atas das reuniões*

do CPG da lagosta evidenciam o conflito entre o setor industrial e os técnicos do Ibama/MMA (peça 21). Estudos indicam que com pouco mais de quatro anos de execução do Plano de Gestão da Lagosta, ainda não se constata uma tendência nítida de recuperação do recurso, o que justifica a manutenção do período de defeso. Contudo, o setor industrial alega que a manutenção de seis meses não tem embasamento científico ou técnico suficiente. Ressalta-se, contudo, que o Decreto 6.981/2009, art. 4º, § único estabelece que na insuficiência ou ausência de conhecimento científico, o princípio da precaução deve ser adotado. O dispositivo legal não foi considerado no processo decisório.

Conflitos entre pescadores artesanais e UC's

269. Conflitos também foram percebidos nas visitas realizadas às UC's marinhas. Na Reserva Extrativista Marinha de Arraial do Cabo (RJ), o principal problema gerador de conflito é que a Resex foi criada para proteger a pesca artesanal local, enquanto que a sua área delimitada possui usos múltiplos. Foi desconsiderado, à época da elaboração do plano de manejo, o fato de a área ser também utilizada pelo turismo (mergulho e passeios de barco) e por um porto (peça 39). A falta de controle sob a atividade turística na região está impactando negativamente a pesca artesanal. Atualmente, o plano de manejo da UC está em processo de revisão. O objetivo é ordenar o turismo na área, com vistas a compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável dos seus recursos naturais, buscando proteger os meios de vida e a cultura das populações tradicionais da unidade.

270. Na APA da Baleia Franca (SC), o principal problema gerador de conflito é a proposta de criação de um plano de manejo para ordenar e garantir o uso sustentável dos recursos pesqueiros no território da Unidade. Alguns pescadores artesanais da região são contra o ordenamento e a restrição de área de pesca, pois o período de reprodução da Baleia Franca coincide com a época da pesca da anchova, peixe de grande valor econômico. Contudo, ressalta-se que a APA possui um fórum de negociação instituído, o Conselho da APA da Baleia Franca, que é bastante atuante e participativo, reunindo as principais lideranças envolvidas na pesca e com recursos naturais em geral na região.

271. Outro problema apontado pelos pescadores artesanais foi a falta de fiscalização nas Unidades de Conservação. Deficiência de fiscalização está entre as principais causas de falta de efetividade de UCs no Brasil e no mundo (GERHARDINGHER et al., 2010), pois além de comprometer a própria razão de ser da UC, pode desencadear um processo de desmobilização dos pescadores em torno da necessidade de manejar o acesso a essas espécies (FRANCINI-FILHO & MOURA, 2008).

Conflitos entre pescadores artesanais e pescadores industriais

272. Tanto pescadores quanto empresários de pesca, ou armadores, diferem pela tecnologia ou equipamentos que utilizam, pelo ambiente ou recurso que exploram, pela propriedade ou não das embarcações, se são pescadores de pequena escala ou participam das pescarias industriais, entre outras diferenças. Desta forma, nada mais lógico que tenham objetivos, interesses e visões diferentes, muitas vezes conflitantes, e disputem, sob suas óticas, os recursos que exploram (Marrul Filho, 2003).

273. Esta situação fica evidenciada no exemplo da lagosta (ver § 268 deste relatório), o qual o setor pesqueiro industrial demanda a redução do período de defeso do recurso, enquanto que os pescadores artesanais são a favor do período de seis meses, pois defendem a sustentabilidade do estoque do recurso para manutenção de suas atividades. O setor industrial alega que, diferente do pescador artesanal, ele não recebe seguro defeso durante este período, o que compromete a manutenção de suas atividades. Já na Reserva Extrativista Marinha de Arraial do Cabo, os pescadores artesanais se sentem prejudicados pela pesca industrial no entorno da Reserva.

Conflitos entre os pescadores artesanais

274. Há a existência de conflitos entre os próprios pescadores artesanais, decorrente da competição pelo uso do espaço costeiro. Como os recursos pesqueiros são recursos naturais de uso comum e de livre acesso (isto é, há grande dificuldade para controlar o acesso de mais um pescador, e, por outro lado, o acesso de mais um pescador reduz a quantidade total de peixes disponível), isto faz com que, muitas vezes, prevaleçam os interesses individuais sobre os coletivos. A ausência de coesão e sentimento de comunidade entre os pescadores artesanais reflete na falta de organização do setor.

275. Na APA da Baleia Franca foi constatada percepções diferenciadas entre as lideranças dos pescadores artesanais quanto ao ordenamento pesqueiro na região, sendo alguns a favor da existência de restrições de pesca como uma forma de garantir a sustentabilidade dos recursos, e, outros, contra.

Conflitos entre os pescadores e o Ibama

276. De acordo com os pescadores, empresários e armadores entrevistados, uma das maiores dificuldades enfrentadas para a manutenção de suas atividades, é a fiscalização deficiente e/ou injusta.

277. Para eles, a fiscalização é injusta porque apenas penaliza os pescadores que cumprem a lei, como é o caso do controle de embarcações pelo Programa Nacional de Rastreamento de Embarcações Pesqueiras por Satélite (PREPS). Este sistema monitora as embarcações pesqueiras por satélite. O rastreamento é um procedimento que consiste no acompanhamento remoto das posições das embarcações, por meio da instalação de equipamentos em suas estruturas, tornando-se uma ferramenta de apoio à fiscalização. Contudo, como as embarcações ilegais e clandestinas não possuem este equipamento, elas não são rastreadas.

278. A deficiência na fiscalização, para o pescador, é um indutor da pesca ilegal, pois trabalhar legalmente envolve um maior custo (registros, licenças, permissões, autorizações, PREPS) e um menor lucro (restrição de áreas de pesca, período de defeso, obrigações trabalhistas, etc.).

279. O Secretário de Planejamento e Ordenamento do MPA compartilha desta opinião, afirmando na 18ª Reunião da CTGP (peça 20, p. 298) que não é a favor de cassar licença e/ou não renovar a licença do pescador como punição, solicitando que fosse estudada outra forma de punição, pois dessa maneira só aumenta a clandestinidade.

280. Entretanto, a morosidade da liberação das carteiras de pescadores e das licenças de pesca (ver § 287 e § 293 deste relatório) pelo MPA, faz com que os pescadores pratiquem suas atividades sem licenças ou com elas vencidas, e o Ibama acaba penalizando, injustamente, o pescador por uma falha que não é dele, e sim, do próprio Governo.

Outros problemas identificados que afetam o ordenamento pesqueiro

281. Além das dificuldades em operacionalizar o sistema de gestão compartilhada e lidar com os conflitos existentes, foram identificados outros aspectos que podem comprometer a boa gestão dos recursos pesqueiros.

Registro de pesca (seguro defeso):

282. São de responsabilidade do MPA a organização, a operacionalização e a manutenção do Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP). O RGP é utilizado pelo Governo Federal para a gestão da pesca e aquicultura, em atendimento ao disposto na Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009, que regula a atividade. O objetivo é gerir a atividade pesqueira no País, por meio do registro. O sistema é usado para concessão das carteiras de pescador profissional.

283. Para a obtenção do seguro defeso, pagamento de um salário mínimo por mês aos pescadores durante a paralisação da pesca de certa espécie, é necessário ter o registro como pescador profissional no RGP, classificado na categoria artesanal.

284. O período de defeso existe para garantir a reprodução e crescimento das espécies aquáticas, e o seguro defeso existe para beneficiar os pescadores que vivem exclusivamente da

pesca, garantindo renda durante o defeso. É uma política pública que beneficia duplamente os pescadores (manutenção econômica e das espécies), mas que tem sido alvo de muitas fraudes, pessoas que nunca pescaram, se apropriam deste benefício. Um dos maiores problemas é a falta de controle nos registros.

285. Vários casos de fraude são noticiados frequentemente, como, por exemplo, a cidade de Salvaterra, no Pará, que possui 18 mil habitantes e havia 11 mil carteirinhas de pescador, um dado irreal para o município (<http://dariopedrosa.com/?p=3933>, visitado em 2/4/2012). No Maranhão, a Polícia Federal constatou que existem cidades maranhenses que não têm um rio, mar e riacho, em que as colônias ou sindicatos de pescadores ostentam números expressivos de pessoas que dizem viver da pesca (<http://www.portaldepioxii.com.br/index.php/noticias/146-ministra-da-pesca-suspende-emissao-de-carteira-de-pescador-ate-dezembro-de-2011.html>, visitado em 2/4/2012). Durante as entrevistas realizadas na auditoria, várias lideranças pesqueiras comentaram casos de pessoas que recebiam irregularmente este benefício.

286. De acordo com Dias-Neto (2010), a emissão de carteiras de pescador para quem não tem direito ou não exerce a profissão contribui diretamente para que o seguro defeso se torne um dos maiores escândalos da pesca nacional, pelo uso do erário público por quem não tem direito. De acordo com o MPA, medidas vêm sendo adotadas visando ao combate ao porte ilegal de carteiras, estando em fase de análise a implantação de um novo sistema de emissão de registro

287. Outro problema apontado pelos pescadores artesanais durante a execução das auditorias, referente ao RGP, foi demora na liberação e renovação das carteiras de pescador pelo MPA, fazendo com que vários pescadores trabalhem 'ilegalmente'. O Presidente da Colônia de Pescadores de Imbituba/SC informou que tem pescador sem registro desde 2010.

Licenças, Autorizações e Permissões de pesca:

288. A concessão de licenças, permissões e autorizações para o exercício da pesca na modalidade comercial (industrial e artesanal), de espécies ornamentais, de subsistência e amadora ou desportiva é de responsabilidade do MPA.

289. A concessão de licenças tem sido o principal mecanismo de alocação de direitos de acesso aos recursos pesqueiros de propriedade do Estado (MARRUL FILHO, 2003). O argumento central do arcabouço conceitual do sistema de licenciamento é a limitação do esforço de pesca por meio do controle do número de embarcações pesqueiras que se dirigem para pescaria de uma ou várias espécies-alvo bem definidas.

290. É consenso que, através das licenças de pesca, o Estado deve promover o acesso limitado ou regulado, por meio da outorga, para um determinado recurso ou para uma área de pesca delimitada. As licenças podem estar, ou não, associadas a outro conjunto de regras, tais como: zonas de reserva, cotas de captura, períodos de proibição de pesca, comprimento mínimo de captura das espécies exploradas. No conjunto, tais medidas buscam assegurar o uso sustentável dos recursos pesqueiros (REVIZEE, 2006).

291. Entretanto, uma das razões para a queda na produção pesqueira foi o excesso de capacidade das frotas, em consequência da quantidade e abrangência das licenças de pesca, que permitiram a uma boa parte das embarcações atuar sobre uma grande variedade de recursos (REVIZEE, 2006).

292. Essa opinião é compartilhada pelo Presidente do Sindipi, Sr. Giovanni Genázio Monteiro, que em artigo da Revista Sindipi nº 46/2011 (p. 9), expressa sua opinião de que o grande problema do setor pesqueiro foi o aumento da frota nas últimas décadas. E questiona: 'Onde está a lista oficial de embarcações?' A falta de publicidade na concessão das autorizações de pesca demonstra a incapacidade do MPA em ser transparente no processo, conforme citado anteriormente no § 264 deste relatório. Durante entrevista com fiscais ambientais do Ibama, foi comentado a dificuldade em receber informações sobre a frota legalmente licenciada pelo MPA, as quais são indispensáveis ao controle e à fiscalização do uso

sustentável dos recursos pesqueiros. De acordo com a Lei nº 10.683, de 2003, art. 27, inciso XXIV, alínea m, modificada pela Lei nº 11.958, de 2009, art. 1º, é obrigação de o MPA fornecer os dados relativos a licenças, permissões e autorizações concedidas para pesca ao Ministério do Meio Ambiente.

293. Outro problema apontado durante a reunião junto aos representantes do Sindipi foi a morosidade na renovação de autorizações de pesca para as mais diversas modalidades, o que acarreta em prejuízos para os armadores e pescadores ao mesmo tempo em que estimula a pesca clandestina (Anexo 7.1).

Arredamento de embarcações:

294. O arrendamento de embarcações, inicialmente foi viabilizado pelo Decreto 68.459/1971, com objetivo de dinamizar a indústria pesqueira, melhorando condições de captura e transferindo tecnologia para o País. Ele é um instrumento que permite que empresas brasileiras firmem contratos com empresas estrangeiras para aluguel de embarcação de pesca. Contudo, segundo Dias-Neto (2010), acaba possibilitando a outorga, pelo Estado, para que um brasileiro venda a licença de pesca para um estrangeiro pescar nas águas jurisdicionadas do Brasil e utilizar seus portos.

295. O caso da sobreexploração do peixe-sapo, citado anteriormente (ver § 222 deste relatório), foi devido, principalmente, ao arrendamento de barcos estrangeiros para pescar o recurso. Apesar de intenso monitoramento e acompanhamento dessa atividade à época, ocorreu, em três anos, a sobrepesca da espécie no país.

296. A autorização do arrendamento de embarcações para a pesca de peixes demersais de profundidade pela, então, SEAP/PR, em 2007, foi uma das razões do protesto do Comitê de Demersais no Ofício nº 19/2007-SCC CPG/Demersais, de 6/7/2007 (ver § 266 deste relatório). Na 1ª Reunião Extraordinária do Subcomitê Científico do CPG/Demersais, em 7/12/2007, que contou com a participação de representantes da SEAP/PR, foram apontadas várias irregularidades no processo de arrendamento. Cabe destacar o comentário do Presidente do Subcomitê, Sr. Angel Perez, no qual questiona a 'persistência da SEAP/PR em manter políticas como a do arrendamento, onde além de não se ter atualmente, nenhum benefício (mão de obra, transferência de tecnologia, divisas, etc.) tem-se 'premiado' barcos descumpridores de regras'. Citou o exemplo de uma embarcação que detinha o monopólio da exploração do caranguejo-vermelho e que mesmo após denúncias de descumprimento legal e comercialização da espécie a preços irrisórios, recebeu mais dois anos de permissão de pesca sem sequer participar do edital de arrendamento (peça 24, p. 13).

297. Mais recentemente, o arrendamento de barcos em 2010 também gerou polêmica, com denúncias por descumprimento da legislação trabalhista, que determina que nestes casos 2/3 da tripulação deve ser brasileira. Em artigo na Revista Sindipi nº 46/2011 (p. 22-23), há manifestações de pescadores refutando as justificativas apresentadas pela então Ministra do MPA para o arrendamento de embarcações estrangeiras, como a de que a tecnologia adotada pelas embarcações estrangeiras não existe no Brasil e, por isso, não haveria mão de obra qualificada. De acordo com os pescadores, os profissionais brasileiros já trabalharam no passado com essa tecnologia, e, portanto, tem condições de trabalhar nas embarcações arrendadas, sendo que o método adotado hoje no Brasil é mais prático e produtivo. Além disso, informam que a única diferença tecnológica é o aumento do número de anzóis, o que caracteriza um aumento no esforço de pesca. O MPA alega que apesar de a técnica ser a mesma, os equipamentos e a forma de trabalho diferem muito. O tratamento dado ao pescado também é bastante distinto, devido ao mercado exigente de destino destes produtos. De acordo com o órgão, a capacitação de profissionais para operar esse método está sendo conduzida na cidade de Natal.

Subvenção ao óleo diesel marítimo:

298. *O programa de subvenção ao óleo diesel marinho tem como objetivo equalizar os preços nacionais do combustível com os preços internacionais, por meio da isenção do ICMS pelo Estado, e o Governo Federal subvencionando o óleo em até 25%.*

299. *Apesar desse programa se estender aos pescadores artesanais, eles não conseguem atender as exigências para a obtenção do benefício, conforme observado nas entrevistas realizadas junto às lideranças de colônia e associações de pescadores em Santa Catarina e Rio de Janeiro. Como resultado, este subsídio acaba beneficiando principalmente os pescadores industriais, empresários e armadores de pesca.*

300. *De acordo com Dias-Neto (2010), a aplicação de subsídios ao óleo diesel também tem um elevado potencial de desvios, seja pelas fragilidades contidas na legislação específica, pois as entidades de classe são as responsáveis pela apresentação da demanda, nem sempre fundamentadas na realidade, seja pelo controle ineficiente (são comuns as notícias de desvios do combustível para outras finalidades).*

Monitoramento e Estatística Pesqueira:

301. *O monitoramento pesqueiro do Brasil tem hoje três grandes ferramentas: o registro administrativo Mapa de Bordo, o Programa Nacional de Observadores de Bordo na Frota Pesqueira (Probordo) e a Estatística de Desembarque Pesqueiro. Cabe ao MPA planejar, coordenar, supervisionar e avaliar a operacionalização desses instrumentos (Regimento Interno MPA, art. 38, inciso V).*

302. *O Mapa de Bordo é um formulário específico de registro de dados e informações sobre as operações de pesca de uma determinada embarcação pesqueira. O Probordo tem como objeto realizar o levantamento técnico científico das operações de pesca, incluindo dados biológicos dos recursos, caracterização das zonas de pesca, bem como das tecnologias empregadas das embarcações, realizadas por observadores de bordo das embarcações. O Controle de Desembarque Pesqueiro consiste na coleta de dados de produção e esforço de pesca junto ao desembarque das embarcações.*

303. *Está em elaboração pelo MPA o Sistema Nacional de Informações da Aquicultura e Pesca (Sinpesq), cuja meta principal é a construção e a implantação do Plano Nacional de Monitoramento Pesqueiro com vistas a gerar dados e informações do setor, da produção à comercialização, em todo o território nacional, respeitando-se e adaptando-se às peculiaridades locais.*

304. *O Ibama manteve a coleta, em parceria com outras instituições, e a consolidação dos dados da produção pesqueira do Brasil até 2007, representando a estatística oficial da produção pesqueira nacional. Depois de 2007, essa atribuição, bem como seu orçamento, foram transferidos à SEAP/PR, atualmente MPA. A estatística pesqueira de 2008/2009, sob responsabilidade do MPA, foi disponibilizada em 2010, e a de 2010, somente em 2012. Os relatórios das estatísticas pesqueiras de 2008/2009 e 2010, não contêm informações sobre a quantidade de produção dos pescadores artesanais, a quantidade de profissionais artesanais, e a produção por espécie de pescado por estado, diferentemente dos relatórios anteriores, sob responsabilidade do Ibama, que disponibilizavam estas informações.*

305. *Durante o período em que o Ibama foi responsável pela estatística pesqueira, a maioria dos dados referentes à pesca extrativa marinha era gerado pelos Centros Especializados de Pesquisa Pesqueira. O fato é que o Ibama, com sua capilaridade, já possuía estruturado um sistema de coleta e análise de dados, que, atualmente, está sendo desmobilizado. Enquanto isso, o MPA tem que realizar convênios com outras instituições para poder exercer essa atividade. Novamente, o Estado desfaz uma estrutura institucionalizada, em vez de utilizá-la.*

306. *De acordo com o Relatório Revizee (2006), o excesso de poder de pesca e de práticas inadequadas de exploração, deriva, em parte, da dificuldade de manter um sistema*

contínuo de levantamento e monitoramento de dados estatísticos, para subsidiar as medidas de ordenamento pesqueiro.

307. A falta de disponibilização das informações pelo MPA ao MMA para a tomada de decisão é uma reclamação recorrente nas atas da CTGP. Na 18ª Reunião da CTGP a questão do monitoramento entrou em pauta, sendo que a representante do MMA declara que é 'preciso que as informações sejam disponibilizadas ou que exista uma unilateralidade e um cooperativismo entre MPA e MMA nesse quesito, pois a burocracia para obter dados é imensa' (peça 20, p. 301).

Geração de conhecimento científico:

308. Para a tomada de decisões é imprescindível à existência de informações e que estas sejam de qualidade. A apresentação de informações consistentes resulta em política pública mais sólida. Dentre os vários conhecimentos necessários para avaliação de cada recurso pesqueiro, destacam-se: ciclo de vida, dinâmica populacional, potencialidade, o meio ambiente onde ocorrem, as interações entre recurso, meio ambiente e pescaria, assim como a socioeconomia e os aspectos políticos e institucionais relacionados com a atividade pesqueira.

309. Contudo, pela complexidade da dinâmica do ambiente marinho e pela vasta biodiversidade existente nos ecossistemas costeiros e oceânicos, há dificuldade de conhecer e ter informações detalhadas sobre todas as espécies. Isto requer que altas somas de recursos, tecnologias e recursos humanos especializados sejam demandadas no longo prazo, com vistas a conhecer os recursos pesqueiros disponíveis e avaliar seus potenciais de uso.

310. O MMA/Ibama coordenou a execução do Programa Revizee, um dos maiores esforços de pesquisa pesqueira marinha já empreendida pelo Brasil, o qual durou cerca de 10 anos e contou com a participação de mais de 300 pesquisadores, representando cerca de 60 Universidades e instituições de pesquisa (REVIZEE, 2006). O Programa realizou o levantamento do potencial de uso sustentável de recursos pesqueiros em toda a Zona Econômica Exclusiva (ZEE) brasileira. Contudo, não houve continuidade deste programa.

311. A Lei nº 11.959/2009, que dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, em seu art. 29, § único, dispõe que cabe ao poder público e à iniciativa privada a promoção e o incentivo da pesquisa. Contudo, não há uma política instituída para este fim.

312. Devido à falta de uma política governamental de direcionamento para pesquisa, os programas de pesquisa muitas vezes não abordam os problemas prioritários das pescarias, e há falta de coordenação entre as instituições de pesquisa pesqueira e outras instituições de pesquisa científica.

Fiscalização:

313. Cabe ao Ibama garantir, por meio de fiscalização, a exploração racional dos recursos pesqueiros no país, em consonância com as normas e regulamentos estabelecidos para garantir sua sustentabilidade, visando diminuir a ação predatória do homem.

314. Ao MPA, cabe a fiscalização das atividades de pesca no âmbito de suas atribuições e competências. Contudo, o órgão ainda não regulamentou esta atividade, mas está trabalhando na elaboração de Decreto com este fim.

315. No Ibama há precariedade de meios materiais e humanos para as ações de fiscalização da pesca. Em visita à Superintendência do Ibama em Santa Catarina (Supes/SC), estado com a maior produção de pescado do país, foi informado que para realizarem operações de fiscalização ambiental das atividades pesqueiras precisam solicitar o uso da única embarcação de pesquisa existente no CEPESUL, pois não dispõem de equipamentos para esse fim. Em contrapartida, o MPA adquiriu lanchas patrulhas para fiscalizar a pesca ilegal, competência, esta, que cabe ao Ibama/MMA, conforme apontado em auditoria do TCU (TC 017.740/2011-8).

316. A fiscalização de recursos pesqueiros é bastante peculiar, pois demanda um conhecimento técnico específico dos fiscais ambientais. É necessário que eles sejam aptos a identificar as espécies, petrechos, aparelhos, métodos e técnicas de pesca, que estejam contrariando a norma existente. Na Supes/SC, apenas dois fiscais dispunham desta expertise, sendo que um deles está para se aposentar.

317. Outra dificuldade enfrentada pela fiscalização do Ibama é a não disponibilização de informações pelo MPA, ou a morosidade na liberação dos dados solicitados. Cita-se o caso da Supes/SC, a qual solicitou informações ao MPA para subsidiar a instrução de um processo de infração, em 21/10/2010 (Ofício nº 2788/2010/GABIN/SUPES/SC-Ibama, peça 38, p. 145), requerendo resposta no prazo de 15 dias. Um ano e meio depois, o MPA ainda não encaminhou resposta (Ofício nº 372/2012/GABIN/SUPES/SC-Ibama, peça 38, p. 239).

318. De acordo com o Regimento Interno do MPA, art. 38, inciso VII, uma das atribuições do órgão é fornecimento ao Ministério do Meio Ambiente dos dados do Registro Geral da Atividade Pesqueira relativos às licenças, permissões e autorizações concedidas para pesca. A não disponibilização tempestiva de dados também já havia sido verificada em trabalho realizado pelo TCU (TC 015.810/2010-0), sendo que o Acórdão nº 496/2011-TCU-Plenário já havia recomendado ao MMA e ao MPA que fosse criado procedimento de intercâmbio de dados sobre embarcações permissionadas, em atendimento a Lei nº 10.683, de 2003, modificada pela Lei nº 11.958, de 2009, art. 27, inciso XXIV, alínea m.

Políticas de fomento à pesca artesanal:

319. De acordo com dados estatísticos de 2007, 75% dos pescadores profissionais no Brasil são artesanais. Portanto, há de se esperar que a maioria das ações do MPA sejam voltadas para essa classe de trabalhadores, contudo, há pouco apoio à pesca artesanal ou de pequena escala. O principal programa de apoio à pesca artesanal, o Programa Revitaliza, visa, principalmente, a modernização das embarcações costeiras para a captura de recursos pesqueiros, na sua maioria sobreexplorados.

320. Algumas ações do MPA são orientadas para o desenvolvimento social, sendo realizados projetos de alfabetização (Programa Pescando Letras) e de inclusão digital por meio do projeto Telecentros da Pesca para comunidades de pescadores. Nas entrevistas realizadas junto às lideranças pesqueiras em SC e RJ foram apontadas algumas críticas a estes programas. Em relação ao Programa Pescando Letras, a alfabetização ocorre durante o período de defeso. Entretanto, como as datas de defeso variam de acordo com a espécie-alvo do pescador, o programa atende a um grupo específico de pescadores, e não a todos. Quanto aos Telecentros da Pesca, informaram que o MPA apenas entrega os computadores, sem fornecer treinamento e/ou manutenção dos equipamentos, ficando a cargo das comunidades os custos envolvidos para operacionalizá-los.

321. No eixo do desenvolvimento econômico, os projetos também são pouco efetivos, como é o caso do fornecimento das 'fábricas de gelo', que, de acordo com o Presidente da Colônia de Pescador de Imbituba/SC, é um verdadeiro 'elefante branco'. O custo envolvido com a máquina de gelo é muito alto, causando prejuízo à Colônia mantê-la em funcionamento. Em consequência, as máquinas adquiridas com recursos públicos ficam ociosas. Irregularidades na aquisição das fábricas de gelo estão sendo analisadas pelo Tribunal, no âmbito do TC 015.127/2009-0.

322. O programa de subvenção ao óleo diesel também não atinge o pescador artesanal, conforme discutido no § 299 deste relatório.

323. O que se percebe é que as políticas disponibilizadas pelo MPA não atendem às necessidades dos pescadores artesanais (ex.: máquinas de gelo, programa revitaliza, telecentros) ou são muito pontuais (alfabetização no defeso). Em resposta ao pouco apoio recebido, o pescador artesanal vem demandando a criação de reservas extrativistas, como uma

forma de garantir a sobrevivência de sua arte de pesca, sem a interferência da pesca industrial, turismo, e outros aspectos que comprometem sua atividade.

Resumo das constatações

324. Diante das constatações expostas, das entrevistas realizadas junto aos principais gestores governamentais envolvidos no ordenamento pesqueiros (MPA, MMA Ibama, ICMBio, Cepsul, Supes Ibama SC e Supes MPA RJ), às lideranças da pesca industrial (Sindipi) e artesanal nos estados de SC e do RJ, e aos pesquisadores da Univali e UFRJ, bem como das visitas de campo à APA da Baleia Franca e à Resex de Arraial do Cabo, a equipe de auditoria elaborou o quadro-resumo de análise dos envolvidos (quadro 4) e o esquema dos desafios para a gestão sustentável dos recursos pesqueiros (figura 6). Ressalta-se que tanto o quadro-resumo quanto o esquema foram elaborados com base nas informações obtidas no levantamento de auditoria, que devido às suas limitações, são uma representação simplificada da realidade.

325. O quadro 4 apresenta as diferentes percepções desses atores sobre a problemática de compatibilizar os interesses econômico, social e ambiental na gestão dos recursos pesqueiros, identificando seus interesses e os recursos de poder que cada grupo tem.

Quadro 4. Análise dos envolvidos na atividade pesqueira no Brasil

Grupos	Interesses	Problemas Percebidos	Recursos de Poder
MMA	- proteção e recuperação do ambiente marinho	- 80% dos estoques pesqueiros estão com problemas - ordenamento conjunto, mas coordenado pelo MPA (desequilíbrio de forças) - MPA não regulamentou sua função de fiscalização de acordo com suas competências - ausência dos planos de gestão de recursos pesqueiros - falta de recursos financeiros - pressão pelo aumento da frota e esforço de pesca - não há ONGs ambientais nos CPGs - fragilidade da representação dos pescadores artesanais	- competência conjunta com MPA no CTGP (ordenamento) - ponto focal na implementação da CDB - UCs - apoio a sustentabilidade da pesca artesanal
MPA	- fortalecimento e expansão do setor pesqueiro	- instabilidade política gerando falta de diretrizes - excesso e complexidade do ordenamento pode levar a ilegalidade por parte dos pescadores - dificuldade de monitoramento das atividades dos pescadores artesanais - falta de estrutura da cadeia produtiva - ausência de corpo técnico suficiente	- coordenação do CTGP (ordenamento) - fomento de atividade pesqueira - licenças e registro - estatística e monitoramento
Grupos	Interesses	Problemas Percebidos	Recursos de Poder
Ibama	- preservação dos recursos - evitar a pesca ilegal e predatória	- problema na obtenção de dados do MPA para fiscalização e ordenamento - falta de recursos (barcos, RHs – quantidade e conhecimento específicos) para fiscalização - perda de poder com a criação do MPA - fragilidade nos dados estatísticos atuais	- fiscalização - membro do CTGP

<i>ICMBio</i>	<ul style="list-style-type: none"> - preservação de espécies ameaçadas - sustentabilidade da pesca nas UCs de uso sustentável 	<ul style="list-style-type: none"> - ameaças no entorno e nas áreas das reservas, como pesca industrial, poluição e turismo - compatibilizar os interesses dos afetados pela unidade de conservação 	<ul style="list-style-type: none"> - membro da CTGP - gestão das UCs - elaboração dos planos de manejo das UCs - fiscalização nas UCs - propor criação de áreas de UCs
<i>Academia</i>	<ul style="list-style-type: none"> - geração de conhecimento científico 	<ul style="list-style-type: none"> - falta de transparência no processo de decisão - falta do uso do conhecimento científico na tomada de decisão relativa ao ordenamento pesqueiro - conflitos institucionais (MMA e MPA) - desmontagem de um sistema de tomada de decisão institucionalizado (desestruturação dos comitês científicos) - dificuldade de implementação do sistema de gestão compartilhada – proposta de muitos comitês - não existe uma política governamental de direcionamento para pesquisas - dificuldade de conhecer e ter informações detalhadas sobre toda a biodiversidade marinha - duplicação de recursos e esforços técnicos no MMA e MPA - interferência política nas decisões finais 	<ul style="list-style-type: none"> - detenção do conhecimento - membros dos subcomitês científicos
<i>Centros de Pesquisa governamentais</i>	<ul style="list-style-type: none"> - geração de conhecimento 	<ul style="list-style-type: none"> - enfraquecimento dos centros - instabilidade institucional - perda de espaço como arena decisória para ordenamento - pouco embasamento científico das decisões - falta de disponibilidade de dados 	<ul style="list-style-type: none"> - detenção de dados e conhecimento científico
Grupos	Interesses	Problemas Percebidos	Recursos de Poder
<i>Sindicatos de pesca industrial</i>	<ul style="list-style-type: none"> - manutenção da atividade pesqueira - aumento da produção - participação na tomada de decisão de ordenamento 	<ul style="list-style-type: none"> - insegurança quanto aos normativos para poder fazer planejamento setorial - falta de qualidade nas estatísticas - falta de celeridade nos registros - arrendamento de embarcações para barcos estrangeiros - uso excessivo do princípio da precaução devido ao insuficiente conhecimento científico - direcionamento das decisões - fiscalização induz à ilegalidade - falta de transparência no processo decisório 	<ul style="list-style-type: none"> - poder econômico - representatividade na categoria - representante no CPGs pelo Conape

Associações de pesca artesanal	<ul style="list-style-type: none"> - manutenção da atividade pesqueira - aumento da produção - preservação de práticas tradicionais de pesca - evitar competição no acesso ao recurso pesqueiro - renda 	<ul style="list-style-type: none"> - MPA fomenta preferencialmente pesca industrial - falta de celeridade nos registros - ameaças ao acesso ao recurso, como pesca industrial, poluição e turismo 	<ul style="list-style-type: none"> - representatividade social - voto - representante no CPGs pelo Conape - controle social
--------------------------------	--	--	---

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, com base nas entrevistas e documentos coletados, 2012.

326. Os principais desafios identificados durante o levantamento de auditoria, em cada uma das dimensões do desenvolvimento sustentável (econômico, social e ambiental), para o alcance de uma gestão sustentável dos recursos pesqueiros, são apresentados abaixo:

ECONOMIA

- Pressão por aumento de produção
- Excesso e complexidade do ordenamento pode levar os pescadores à ilegalidade
- Fomento desigual: pescadores industriais vs. artesanais
- Competição com barcos estrangeiros arrendados
- Dificuldade de planejamento setorial devido a atrasos e mudanças constantes do regramento

- Insegurança institucional
- Deficiência na fiscalização da pesca ilegal
- Falta de estrutura da cadeia produtiva

SOCIAL

- Fragilidade da representação da pesca artesanal em instâncias decisórias
- Fragilidade das comunidades pesqueiras frente a sazonalidade da atividade
- Dificuldade de compatibilizar os interesses dos afetados pelas unidades de conservação marinhas
- Interferência política nas decisões de ordenamento
- Conflitos institucionais entre MMA e MPA: falta de transparência, duplicação de esforços, etc.

AMBIENTAL

- Dificuldade de monitoramento e fiscalização adequados para a aplicação das medidas de ordenamento
- Ausência dos planos de gestão de recursos pesqueiros
- Falta de representatividade de organizações não governamentais ambientais em Comitês
- Diminuição dos estoques pesqueiros
- Pouco embasamento científico das decisões de ordenamento
- Dificuldade de conhecer e ter informações detalhadas sobre toda a biodiversidade e processos ecológicos marinhos
- Ameaça aos recursos pesqueiros: pesca predatória, poluição, turismo indiscriminado, etc.

Conclusão

327. Quanto à compatibilização dos aspectos econômicos, sociais e ambientais - pilares do desenvolvimento sustentável - nas políticas públicas nacionais, verificou-se a complexidade em se conseguir conciliar estas três dimensões na gestão da pesca extrativa no Brasil.

328. O país possui um dos mais modernos arcabouços legais com vistas a gerir de forma sustentável o uso dos recursos pesqueiros, por meio de um sistema de gestão compartilhada, que

considera a necessidade de uma visão ecossistêmica para o ordenamento da pesca, reforça a importância do conhecimento científico para embasar o processo decisório, e utiliza o enfoque precautório para todas as pescarias em situação de altos níveis de incerteza. Além disso, cria um processo colaborativo e participativo de tomada de decisão, envolvendo representantes de grupos de usuários, agências governamentais e instituições de pesquisa.

329. Apesar de o sistema de gestão compartilhada ser um modelo de referência, sua estrutura institucional ainda não foi implantada. A formulação de medidas de uso dos recursos pesqueiros está sendo realizada, atualmente, apenas pelo setor governamental, sem a participação dos demais setores. Além disso, foram identificados casos em que os tomadores de decisão não fundamentaram suas decisões em dados técnicos e científicos existentes (§ 249, § 261, § 266, e § 268 deste relatório), ou não adotaram o princípio da precaução na ausência ou insuficiência desses dados (§ 247 e § 248 deste relatório), descumprindo, respectivamente, o art. 27, §6º, inciso I da Lei 11.958/2009 e o artigo 4º, § único do Decreto 6.981/2009.

330. Durante a execução dos trabalhos de auditoria, foram identificados problemas estruturantes para o insucesso da gestão sustentável dos recursos pesqueiros no país. São eles: a) o pouco uso do conhecimento técnico e científico disponível para embasar a tomada de decisão, b) a dicotomia entre as agendas políticas dos representantes do governo, c) o desequilíbrio de forças entre as instituições governamentais responsáveis pela gestão, d) o cumprimento precário das medidas de ordenamento, e) a falta de mecanismos de controle e fiscalização adequados para a aplicação das medidas adotadas, f) a falta de transparência do processo decisório, g) o enfraquecimento dos centros de pesquisa governamentais dos recursos pesqueiros, h) a restrição à representação de ONGs ambientais no processo decisório, i) a existência de conflitos entre os grupos de interesse, j) a ausência de uma política governamental que vise à geração continuada de dados e informações científicas sobre o ecossistema marinho e seus recursos, l) políticas de fomento não direcionadas às necessidades do pescador artesanal, entre outros.

331. Ademais, foram apontados potenciais problemas em algumas atividades sob-responsabilidade do Ministério da Pesca e Aquicultura, como: i) deficiência no controle do registro geral da atividade pesqueira comprometendo o seguro defeso, ii) liberação de licenças de pesca sem controle, com atraso e sem transparência, iii) arrendamento de embarcações estrangeiras sem benefício para a atividade pesqueira brasileira, e iv) programa de subvenção de óleo diesel marinho não atinge o pescador artesanal, além de fragilidades em sua operacionalização.

332. A situação de sobrepesca dos principais recursos pesqueiros marinhos no Brasil resulta na redução dos estoques disponíveis, o que faz com que ocorra a exacerbação de conflitos entre os distintos segmentos da pesca, entre pescadores, e destes com o Estado. De acordo com Doulman (1998), para a implementação de uma pesca sustentável é necessário que os governos estejam preparados para adotar decisões políticas impopulares e difíceis de curto prazo, para obter ganhos sustentáveis no longo prazo.

333. A proposta da gestão compartilhada acaba reduzindo o papel do Estado na constituição do ordenamento pesqueiro, ao dividir a responsabilidade sobre o processo decisório com os usuários dos recursos e com a sociedade civil, na medida em que passa a compartilhar poderes. Considerando a relevância do sistema de gestão compartilhada para o ordenamento da pesca no país, é de suma importância a sua efetiva entrada em operação.

334. Diante do exposto, percebe-se o desafio que é compatibilizar os interesses dos diversos setores envolvidos com a pesca com os princípios do desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, foram propostas recomendações e determinações com vistas a contribuir com a implementação do sistema de gestão compartilhada, bem como foi elaborada uma proposta de futuros trabalhos a serem realizados pelo Tribunal de Contas da União (Apêndice 6.3).

3 ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DOS GESTORES

335. Foi encaminhada cópia do relatório preliminar deste levantamento de auditoria aos gestores dos órgãos/entidades abaixo listados, para apresentação dos comentários, caso achassem necessário:

- a) Secretaria de Biodiversidade e Florestas do Ministério do Meio Ambiente
- b) Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental do Ministério do Meio Ambiente
- c) Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável do Ministério do Meio Ambiente
- c) Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental do Ministério do Meio Ambiente
- d) Secretaria de Políticas e Programas de Pesquisa e Desenvolvimento do Ministério de Ciência e Tecnologia
- e) Secretaria Executiva do Ministério da Pesca e Aquicultura
- f) Ministério das Relações Exteriores

336. A Secretaria de Políticas e Programas de Pesquisa e Desenvolvimento do Ministério de Ciência e Tecnologia e o Ministério das Relações Exteriores não encaminharam, até o momento do fechamento deste relatório, seus comentários. As demais instituições se pronunciaram, sendo, a seguir, analisados os comentários e incorporados, se for o caso, ao documento em sua versão final.

Comentários da Secretaria de Biodiversidade e Florestas do Ministério do Meio Ambiente

337. A Secretaria de Biodiversidade e Florestas (SBF) do MMA sugeriu a inclusão de algumas informações complementares na parte referente à Convenção da Diversidade Biológica, bem como no estudo de caso sobre a gestão do uso sustentável dos recursos pesqueiros (peça 51).

338. Quanto à gestão dos recursos pesqueiros, no que tange aos conflitos entre os pescadores e o Ibama (§ 276 deste relatório), a Secretaria informou que a fiscalização do Ibama é insuficiente para cobrir os mais de 8 mil km de linha de costa e cerca de 5,5 milhões de km² de ZEE e, dessa forma, utiliza as informações provenientes do PREPS para auxiliar a fiscalização. Salaria que a fiscalização autua igualmente barcos sem rastreamento remoto, mas se utiliza também desse sistema para autuar casos de infração. Cita, como outro exemplo desse conflito, o descumprimento generalizado de regra acordada no comitê de gestão da lagosta, que concordou com a proibição do uso da rede caçoeira, o que vem sendo sistematicamente descumprido pela maior parte do setor pesqueiro, tornando quase impossível o controle e fiscalização das infrações de forma eficiente.

339. A SBF encaminhou a Nota Informativa 15/2012/DAP/SBF/MMA, oriunda do Departamento de Áreas Protegidas, a qual visa subsidiar o presente relatório, apresentando um histórico sobre as políticas públicas relacionadas à biodiversidade que o país adotou em decorrência da Conferência Rio-92 (peça 52).

Análise dos Comentários

340. As informações complementares sugeridas pela SBF foram incorporadas no texto final do relatório.

341. No que se refere às argumentações sobre a fiscalização dos recursos pesqueiros, entende-se que as mesmas são pertinentes, e, não divergem das informações apresentadas neste trabalho.

342. Ressalta-se que este levantamento de auditoria não teve a pretensão de ser exaustivo em apresentar todas as políticas e ações governamentais adotadas pelo país desde a Conferência Rio-92, e, sim, fornecer um diagnóstico sucinto do que foi feito até hoje e das lacunas existentes. Assim, quanto à Nota Informativa encaminhada pela SBF, entende-se que o documento pode fornecer informações adicionais sobre o cumprimento da CDB pelo Brasil.

Comentários da Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental do Ministério do Meio Ambiente

343. A Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental (SMCQ) do Ministério do Meio Ambiente encaminhou a Nota Informativa 03/2012/GAB/SMCQ/MMA sobre a Política Nacional de Mudança do Clima, os Planos Setoriais de Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima, Fundo Clima, Fundo Amazônia e Protocolo de Montreal, com vistas a subsidiar o presente relatório (peça 49).

Análise dos Comentários

344. Algumas das informações apresentadas na Nota Informativa 03/2012/GAB/SMCQ/MMA foram incorporados ao presente relatório na parte referente à Convenção Quadro sobre Mudança do Clima.

345. Semelhante à Nota Informativa encaminhada pela SBF, entende-se que o documento encaminhado pela SMCQ também pode fornecer informações adicionais a este relatório sobre o cumprimento da UNFCCC pelo Brasil.

Comentários da Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável do Ministério do Meio Ambiente

346. A Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável (SEDR) do Ministério do Meio Ambiente encaminhou algumas sugestões e informações adicionais na parte referente à Convenção de Combate à Desertificação (peça 53).

347. Informou que o Projeto de Lei (PL) para criar a 'Política Nacional de Combate e Prevenção à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca' (§ 121 deste relatório) foi aprovado em abril de 2012 na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados.

348. Cita que há outro objetivo relacionado ao tema 'desertificação' no PPA 2012-2015 (§ 125 deste relatório), dentro do Programa 2022 Combustíveis: objetivo 0797 – monitorar e incentivar o uso sustentável de biocombustíveis de origem florestal (lenha e carvão) para fins energéticos. O responsável pela execução do objetivo é o MMA, cuja meta é promover o uso sustentável da biomassa florestal proveniente do bioma Caatinga em empresas usuárias de carvão vegetal e lenha.

349. O alinhamento do PAN-Brasil às diretrizes da UNCCD (§ 128), de acordo com a SEDR, está em curso no âmbito das ações do Projeto Econormas com o envolvimento do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA).

350. A SEDR salientou que para a elaboração do PPA 2012-2015, o Departamento de Combate à Desertificação (DCD/SEDR), definiu as oficinas estratégicas para sua participação tendo como referência o Documento do ENED. Dessa forma, ocorreu uma ação articulada para assegurar um conjunto de ações para o combate à desertificação no PPA. Por outro lado, as ações de fomento que vem ocorrendo estão todas articuladas para assegurar a implementação dos planos estaduais e a não repetição de esforços e recursos. Por sua vez o DCD/SEDR vem avaliando com o Ministério do Planejamento e a Comissão Nacional de Combate à Desertificação, por meio de um grupo de trabalho específico, como acompanhar a implementação dos Programas do PPA que tenham relação com o combate à desertificação.

Análise dos Comentários

351. Algumas das considerações encaminhadas pela SEDR foram incorporadas ao presente relatório. Quanto aos comentários apresentados, entende-se que os mesmos são pertinentes, e corroboram com o exposto neste relatório. Destaca-se a atuação do DCD/SEDR do Ministério do Meio Ambiente, que vem assegurando a inclusão de ações de combate à desertificação no PPA 2012-2015, articulando ações de fomento para implementação dos planos estaduais de forma a evitar duplicidade de recursos e esforço, e está buscando criar meios para acompanhar as ações governamentais voltadas ao combate à desertificação.

Comentários da Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental do Ministério do Meio Ambiente

352. A Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental (SAIC/MMA) encaminhou considerações a respeito dos itens do relatório relacionados à Agenda 21 (peça 50). Em resumo, a SAIC informa que os comentários feitos sobre a atuação da Comissão de Políticas e Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 (CPDS) vão ao encontro das percepções do Ministério, e que de fato a CPDS não protagonizou e monitorou as ações da Agenda 21 dentro da administração pública. É afirmado que a Agenda 21 Brasileira não foi internalizada pelos Ministérios após sua elaboração em 2002 e que ela não é amplamente conhecida pela sociedade e pelos formuladores de políticas. Segundo consta do documento, o Departamento de Responsabilidade e Cidadania Socioambiental está empenhado em propor a migração da CPDS para alguma instância ligada a Casa Civil, em busca de poder convocatório dos demais órgãos do executivo federal.

353. Quanto ao processo de elaboração de Agendas 21 locais, o Ministério afirma que as deficiências encontradas pelo TCU, tais como a falta de integração entre as Agendas 21 de municípios de uma região; dificuldades técnicas dos gestores locais no desenvolvimento e implementação dos projetos, e a vinculação do processo aos fatores políticos locais, já eram de conhecimento do DCRS/SAIC. Contudo, a eliminação de tais obstáculos não é tarefa de fácil realização. A Secretária defende que apesar do empenho do Departamento responsável no MMA, sua estrutura de recursos humanos e logísticos é no momento, incompatível com a quantidade de Municípios e instituições que adotaram (e interessados em adotar) a metodologia proposta pela Agenda 21.

354. Por fim, considera-se pertinente a constatação feita no relatório de que a vinculação do Plano Local de Desenvolvimento Sustentável (bem como de outros instrumentos de gestão e ordenamento territorial) às diretrizes norteadoras de distribuição de recursos aos poderes locais poderia elevar o grau de autonomia das comunidades locais em relação à gestão dos projetos, impedindo o controle excessivo por parte do poder público local.

Análise dos Comentários

355. Considerando que a Secretaria demonstrou concordância com as constatações apontadas neste trabalho em relação ao processo de internalização da Agenda 21, registramos os comentários, sem necessidade de alterações no relatório.

Comentários da Secretaria Executiva do Ministério da Pesca e Aquicultura

356. O Ministério da Pesca e Aquicultura encaminhou várias considerações referentes ao estudo de caso sobre a gestão do uso sustentável dos recursos pesqueiros (peça 48). Para facilitar o entendimento, as considerações serão apresentadas uma a uma, sendo, logo em seguida, feita a análise do exposto.

357. Comentário base do relatório: O MPA argumenta que o relatório cita Dias Neto (2010) e Marrul Filho (2003) como fonte acadêmica para diversos comentários sobre o órgão, sendo que os mesmos são servidores do Ibama, portanto parte interessada. As manifestações e opiniões desses autores, de acordo com o MPA, são de enfoque ambiental. Afirmam que se desconsiderou as opiniões acadêmicas e institucionais apresentadas pelo MPA/MMA nos mais diversos fóruns de discussão.

358. Análise do Comentário: Não há razão para constar no relatório que os autores são funcionários do Ibama, pois as informações apresentadas foram baseadas em suas publicações acadêmicas. O próprio MPA reconhece a competência técnica e acadêmica dos autores em questão (peça 48, p.2). As citações de Marrul Filho são de 2003, ou seja, anteriormente a criação do MPA. Em relação a desconsiderar as opiniões acadêmicas e institucionais apresentadas pelo MPA/MMA nos mais diversos fóruns de discussão, as mesmas são muito semelhantes às apresentadas neste relatório, como a Contribuição Brasileira para a Conferência Rio+20 sobre Pesca e Aquicultura (peça 48, p. 2):

(...) A Rio+20 deverá prover orientações para a adequada exploração dos recursos pesqueiros, num contexto onde a demanda global por recursos alimentares é crescente e se evidenciam sinais de sobreexploração e esgotamento desses recursos.

359. *Comentário sobre a estatística pesqueira:* Com relação às estatísticas, o MPA questiona os parágrafos 264, 291, 292, 305, 306 e 307 deste relatório, os quais tratam da falta de disponibilização e transparência dos dados pelo MPA. Segundo o órgão, todas as solicitações de dados foram respondidas, sendo encaminhado um exemplo de resposta (peça 48, p. 56-58), ou, então, o MPA não recepcionou qualquer solicitação de dados, discordando do apresentado nos parágrafos em questão. Afirmam que estão trabalhando no sentido de aumentar a transparência e a agilidade na emissão dos registros e autorizações de embarcações pesqueiras. Além disso, o MPA informa que desenvolveu em parceria com o IBGE nova metodologia de coleta de dados, visando à melhoria da qualidade das informações. Atualmente existem convênios em andamento já aplicando a nova metodologia, mas que ainda não se atingiu a cobertura de todo o território nacional. Com relação ao conteúdo e período de publicação da estatística pesqueira dos boletins produzidos pelo MPA, o órgão informa que o boletim 2008/2009 foi disponibilizado em 2010 (ao contrário do que é mencionado no texto, que informa ter sido a publicação disponibilizada em 2011). Em relação ao conteúdo, destacam que os boletins gerados pelo MPA apresentam a produção de pescado por Estado (ao contrário do que é mencionado no texto), com exceção da produção por espécie para cada Estado.

360. *Análise do Comentário:* Embora o MPA argumente que há disponibilização e transparência dos dados, os parágrafos questionados pelo órgão apresentam evidências contrárias a esta afirmação (peça 20, p. 298; peça 20, p. 301; Anexo 7.1; peça 38, p. 145, peça 38, p. 239; e TC 015.810/2010-0). Além disso, a falta de disponibilização de dados e transparência foi citada nas entrevistas realizadas junto ao Ibama, ao Cepsul, e ao Sindipi, como sendo uma dificuldade ao processo de ordenamento dos recursos pesqueiros. Ressalta-se que foi corrigida, no presente relatório, a data de publicação do boletim 2008/2009, conforme informado pelo MPA, bem como a ausência de dados da produção por espécie para cada Estado (§ 304 deste relatório).

361. *Comentário sobre as dificuldades na operacionalização da gestão compartilhada:* O MPA apresenta um histórico da gestão dos recursos pesqueiros no período de 1992-2012 (peça 48, p. 6-7). Comenta que, atualmente, a burocracia na tramitação das matérias no CTGP vem comprometendo a celeridade requerida pelas decisões sobre a regulamentação da pesca, sendo o exemplo mais crítico a criação e instalação dos CPG's.

362. *Análise do Comentário:* O histórico apresentado pelo MPA contribui com informações adicionais sobre a gestão do uso dos recursos pesqueiros. O comentário sobre a dificuldade de regulamentações tempestivas da pesca corrobora as conclusões apresentadas neste trabalho.

363. *Comentário sobre a criação dos CPG's dos recursos pesqueiros:* O MPA informa que processos de instalação de quatro CPG's foram encaminhados ao MMA para aprovação final, entretanto, não houve retorno até o presente momento: camarões (encaminhado ao MMA em ago./2011); pelágicos SE/S (encaminhado ao MMA em set./2011); bacia do São Francisco (encaminhado ao MMA em set./2011); bacia Amazônica (encaminhado ao MMA em Nov./2011). Quanto à participação de ONG's no CPG's, o MPA argumenta que basta que estas sejam representativas, estejam formalmente legalizadas e administrativamente aptas, podendo solicitar assento no Conape, e, posteriormente, participação nos CPG's. Além disso, afirmam que o princípio da precaução é usado na ausência de informações (peça 48, p. 7-8).

364. *Análise do Comentário:* As considerações apresentadas legitimam as informações contidas no item referente às dificuldades na operacionalização da gestão compartilhada, bem como no item sobre conflitos entre MMA e MPA deste relatório. De acordo com o exposto pelo MPA, não há garantias quanto à participação de ONG's ambientais nos CPG's, pois elas

disputariam lugar junto com o setor industrial e artesanal, o que continuaria comprometendo o equilíbrio de forças entre os interesses econômicos, sociais e ambientais no Comitê. Quanto ao comentário de que o princípio da precaução é usado na ausência de informações, o MPA não encaminhou documentação comprobatória, assim, entende-se que esta afirmação não procede, conforme evidenciado no § 248 deste relatório e no TC 015.810/2010.

365. Comentário sobre a ausência de transparência do processo decisório: O MPA informa que as atas das reuniões do CPG da lagosta não foram objeto de qualquer solicitação por parte da sociedade civil, e as informações são de caráter público na forma da lei.

366. Análise do Comentário: As atas das reuniões da CTGP e do CPG da lagosta não estão disponíveis no sítio oficial do Ministério da Pesca e Aquicultura e/ou do Ministério do Meio Ambiente, ou seja, não há acesso a qualquer parte interessada a informações sobre o processo decisório da gestão do uso dos recursos pesqueiros, a não ser que solicite formalmente ao MPA. Durante entrevista junto aos representantes do Sindipi, a falta de transparência do processo decisório foi uma das reclamações do setor.

367. Comentário sobre o ordenamento do camarão-rosa em 2010: O MPA alega que todas as decisões tomadas pela CTGP respeitaram o princípio precautório, bem como suas decisões foram tomadas em comum acordo entre o MPA e MMA, utilizando dados científicos atuais. Na ausência do encaminhamento de documentação comprobatória por parte do MPA, não será alterado o relatório.

368. Análise do Comentário: O § 248 deste relatório, que trata da questão do ordenamento do camarão-rosa, apresenta evidências contrárias à afirmação do MPA (peça 20, p. 175-176 e 209).

369. Comentário sobre conflito de normas de redes de arrasto simples e duplo: o MPA informa que houve revogação tácita da IN SEAP 22/2008 pela INI MPA/MMA 10/2011, portanto, inexistente qualquer possibilidade de conflito entre essas normas, conforme citado no § 250 deste relatório.

370. Análise do Comentário: A questão desse conflito normativo foi para exemplificar a falta de participação da comunidade científica no processo decisório. A existência de conflito entre essas duas normas foi citada durante entrevistas realizadas pela equipe de auditoria junto ao setor acadêmico e ao setor da pesca industrial, ou seja, embora a IN SEAP 22/2008 tenha sido revogada tacitamente pela INI MPA/MMA 10/2011, conforme exposto pelo MPA, este fato não é de conhecimento do setor acadêmico e dos usuários dessa modalidade de pesca. Considerando que não há conflito normativo, essa parte foi retirada do texto final do relatório.

371. Comentário acerca de conflito de normas sobre rede de emalhe: De acordo com o MPA, inexistente conflito de normas com relação à pesca de emalhe (§ 251 deste relatório), pois a Portaria INI MPA/MMA 2, de 9 de junho de 2011, prorrogou por 40 dias, a partir da data de sua publicação, o prazo de apresentação do relatório final dos trabalhos do GTT de Emalhe, e como o GTT apresentou o relatório final, a IN Ibama 166/2007 voltou a surtir efeito, passando a ser a normativa regulamentadora da matéria.

372. Análise do Comentário: A ausência de normativo sobre a pesca de rede de emalhe foi citada durante entrevistas realizadas pela equipe de auditoria junto ao setor acadêmico e ao setor da pesca industrial, ou seja, não é de conhecimento do setor acadêmico e dos usuários dessa modalidade de pesca o fato de que a IN Ibama 166/2007 voltou a surtir efeito. Além disso, durante o período de outubro de 2010, quando houve suspensão da IN Ibama 166/2007, até a apresentação do relatório final pelo GTT de Emalhe, em setembro de 2011, a pescaria de emalhe não possuiu nenhum normativo estabelecendo o seu ordenamento. A informação disponibilizada pelo MPA foi acrescida ao relatório.

373. Comentário sobre desequilíbrio de poder entre o MPA e o MMA: o MPA questiona o § 253 deste relatório, que trata do desequilíbrio institucional entre os dois órgãos, alegando que apesar de possuir estrutura legal de Ministério, o MPA está longe de contar com os recursos

humanos necessários para o cumprimento de suas competências, como já ocorre com o MMA e o Ibama.

374. Análise do Comentário: Este item do relatório trata das diferenças institucionais entre os dois órgãos, sendo analisados vários aspectos, entre eles, a questão apontada pelo MPA. Com base na comparação entre o orçamento, o foco principal, e o quadro de pessoal de cada instituição, buscou-se mostrar que há um desequilíbrio de forças entre os dois órgãos. Assim, a argumentação do MPA foi considerada na análise realizada.

375. Comentário sobre o programa de subvenção de óleo diesel: o MPA informa que no exercício de 2011, foram habilitadas 1.333 embarcações; dessas, 473 artesanais, e 860 industriais; e foi ressarcido um total de R\$ 17,4 milhões de reais, sendo subvencionado 69,3 milhões de litros de óleo diesel.

376. Análise do Comentário: O § 299 deste relatório trata do fato de que os pescadores artesanais, muitas vezes, não conseguem ter acesso a este benefício. Os dados apresentados pelo MPA corroboram essa informação, visto que apenas 35% das embarcações atendidas pelo programa foram artesanais, sendo ainda que estas, geralmente, devido a sua menor capacidade, consomem menos óleo diesel que as industriais. Os pescadores artesanais correspondem a 75% dos pescadores profissionais no Brasil e são responsáveis por 65% da produção extrativa marinha, fica então caracterizada a prevalência dos beneficiários industriais.

377. Comentário sobre o seguro defeso: O MPA informa que vem adotando medidas visando ao combate ao porte ilegal de carteiras, sendo cancelado no ano de 2011, um total de 92.810 registros de pescadores, sendo 20.981 no Estado do Pará e 9.971 no Estado do Maranhão. Também está em fase de análise a implantação de um novo sistema de emissão de registro.

378. Análise do Comentário: O porte ilegal de carteiras é um problema grave, como apresentado nos parágrafos 284 a 286 deste relatório. A informação de que ações estão sendo realizadas pelo MPA no sentido de reduzir a incidência dessa prática ilegal foi inserida no corpo do relatório.

379. Comentário sobre a fiscalização: O MPA informa que estão trabalhando na elaboração do Decreto de regulamentação de suas competências de fiscalização, além de estarem promovendo a realização de Cursos de Formação de Fiscais da Pesca e Aquicultura, para compor e capacitar um corpo técnico de fiscais do Ministério. Também citam a aquisição de 28 lanchas construídas especialmente para ações de patrulha e fiscalização. Estas lanchas foram disponibilizadas para outros órgãos públicos que possuem a competência de fiscalizar a atividade pesqueira, sendo, em Santa Catarina, destinadas três dessas lanchas.

380. Análise do Comentário: A informação de que o MPA está trabalhando na regulamentação de suas competências de fiscalização foi inserida no presente relatório. Quanto à aquisição de 28 lanchas e sua destinação, esta questão já foi tratada no âmbito do TC 017.740/2011-8, inclusive apontando a falta de qualquer estudo prévio quanto à destinação desses equipamentos.

381. Comentário sobre o arrendamento de embarcações: De acordo com o MPA, a licença de pesca não está atrelada ao dispositivo de arrendamento de embarcações. Uma vez que a embarcação arrendada venha a ter acesso à autorização de pesca, ela passa a se comportar como embarcação nacional, cumprindo a legislação vigente, desembarcando sua produção em portos nacionais e contabilizando essa produção para a nação. Informam que a pescaria do peixe-sapo foi a atividade mais monitorada no país (rastreamento de satélite, observadores de bordo, avaliação de estoque, descrição dos parâmetros biológicos e composição da fauna acompanhante). O monitoramento permitiu que fossem detectados os sinais de sobrepesca, que disparou o processo de paralisação da atividade. Em relação ao § 297 deste relatório, afirmam que não é verdade que a única alteração foi o número de anzóis; a técnica é a mesma, espinhel pelágico, mas os equipamentos e a forma de trabalho diferem

muito. O tratamento dado ao pescado também é muito distinto, devido ao mercado exigente de destino destes produtos. A capacitação de profissionais para operar esse método está sendo conduzida na cidade de Natal.

382. *Análise do Comentário:* Os esclarecimentos apresentados pelo MPA quanto ao processo de arrendamento e à pescaria do peixe-sapo foram incluídos ao texto final do relatório. Em relação ao § 297, o comentário do MPA vai de encontro ao apresentado pelos pescadores na Revista Sindipi nº 46/2011. Nesse sentido, foi adicionada ao texto do relatório a justificativa do MPA.

383. *Comentário sobre o Programa Pescando Letras:* O MPA apresenta esclarecimentos sobre o objetivo e a implementação do Programa Pescando Letras e do Projeto Telecentros da Pesca (peça 48, p. 18). Quanto à implantação de fábricas de gelo (§ 321 deste relatório), o órgão informa que tanto o Edital quanto o Termo de Permissão de Uso contêm cláusulas informando aos interessados que os mesmos deverão assumir todas e quaisquer despesas relativas à operação e manutenção desses equipamentos. Também apresenta alguns aspectos acerca dos projetos de fábrica de gelo e outros que são desenvolvidos para os pescadores artesanais (peça 48, p. 20-21). Por fim, afirma que as políticas disponibilizadas pelo MPA atendem, sim, ao pescador artesanal. O órgão evidencia a afirmação apresentando comentários de três pescadoras, sendo dois sobre o Programa Pescando Letras e um sobre o Telecentro (peça 48, p. 21).

384. *Análise do Comentário:* Em primeiro lugar, ressalta-se que o relatório não questionou a relevância dos programas para o desenvolvimento social dos pescadores artesanais, como os de alfabetização e inclusão digital, apenas foram apresentados alguns problemas apontados pelos próprios pescadores durante as entrevistas de auditoria. Quanto às fábricas de gelo, a argumentação apresentada pelo MPA não dirime a constatação do § 321 deste relatório, pois apesar de o interessado assumir os custos para a operacionalização e manutenção dos equipamentos, o fato é que os mesmos são muito altos, causando prejuízo manter a fábrica de gelo em funcionamento. Em consequência, as máquinas ficam ociosas. Ressalta-se que irregularidades na aquisição de fábricas de gelo pelo MPA estão sendo tratadas no âmbito do TC 015.127/2009-0. Quanto às políticas do MPA atenderem ao pescador artesanal, o que consta no relatório (§ 323) é: 'o que se percebe é que as políticas disponibilizadas pelo MPA não atendem às necessidades dos pescadores artesanais (ex.: máquinas de gelo, programa revitaliza, telecentros) ou são muito pontuais (alfabetização no defeso)'. A percepção que a equipe de auditoria teve, com base nas entrevistas realizadas junto aos beneficiários desses programas, foi que apesar de os programas atenderem os pescadores artesanais, eles não atendem as suas 'necessidades', ou são 'pontuais'.

4 CONCLUSÃO

385. As convenções internacionais de meio ambiente são o principal instrumento de governança ambiental na busca de soluções para questões que demandam ação global.

386. Embora a verificação da regularidade e efetividade das ações adotadas para implementação das convenções constitua um desafio mundial em razão da pouca confiabilidade dos dados, dos conflitos metodológicos e dificuldades conceituais acerca do real significado da implementação de uma convenção, a Intosai preconiza que as Entidades de Fiscalização Superior assumem uma posição privilegiada neste contexto. No uso de suas competências, as EFS podem apontar lacunas de implementação dentro de seus países e informar internamente e à comunidade internacional acerca de tanto questões básicas como a disponibilidade e consistência dos dados reportados, até sobre a efetividade das políticas governamentais adotadas pelos seus governos em resposta aos compromissos internacionais assumidos.

387. Nesse sentido, às vésperas da realização da Conferência Rio+20, aguardada pela comunidade mundial como um momento para renovar o compromisso internacional com o desenvolvimento sustentável, mostra-se oportuno que o Tribunal de Contas da União ofereça um

olhar externo e independente sobre o atual estágio de implementação dos acordos internacionais assumidos pelo Brasil vinte anos atrás durante a Conferência Rio-92.

388. Diante dos desafios inerentes à verificação da implementação de convenções internacionais, esse trabalho de levantamento de auditoria teve por proposta consolidar informações acerca do estágio atual de implementação das Convenções sobre Diversidade Biológica, Desertificação e Clima e Agenda 21, e ilustrar, a partir de um estudo de caso, os desafios existentes no país para compatibilizar interesses sociais, econômicos e ambientais, cerne do debate a ser conduzido na Rio+20.

389. Dentre as conclusões obtidas neste trabalho, verifica-se que a adesão às convenções internacionais derivadas da Rio-92, foi em grande medida, responsável por parte dos avanços ocorridos no país na área ambiental. A relação entre o atendimento dos compromissos de convenção internacional e o fortalecimento de políticas internas é facilmente percebida no caso da Convenção sobre a Diversidade Biológica.

390. Para tratar da implementação nacional dos compromissos da CDB foi desenvolvida uma estrutura robusta dentro do Ministério do Meio Ambiente, a Secretaria de Biodiversidade e Florestas, bem como se construiu a Estratégia Nacional para a Biodiversidade.

391. Um amplo arcabouço legal foi compilado e novas legislações foram criadas especificamente para a implementação da Convenção no país. Diversas iniciativas adotadas pelo Governo Brasileiro são creditadas exclusivamente à Convenção, como a criação do Programa de Pesquisa da Biodiversidade (PPBio), a criação do Instituto Chico Mendes para a Conservação da Biodiversidade (ICMBio), o Programa de Áreas Protegidas (ARPA), entre outras.

392. Entretanto, algumas dificuldades ainda permanecem, sendo a maioria delas referente a deficiências na legislação ou na dificuldade de aplicação das normas existentes. Ressalta-se o problema quanto à legislação de acesso e repartição dos benefícios e proteção ao conhecimento tradicional que são tratadas por medidas provisórias, de difícil implementação. Não existe uma legislação específica que de fato estabeleça mecanismos para uma repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da biodiversidade.

393. No caso da Convenção do Clima, verifica-se que a posição de destaque assumida pelo Brasil nas negociações internacionais induz ao fortalecimento das estruturas internas responsáveis pela implementação da Convenção. Na atuação brasileira destaca-se a adoção de compromissos voluntários de mitigação de emissão de gases de efeito estufa, que tem sido perseguidos por meio de políticas públicas relacionadas ao uso de energias renováveis, à conservação e/ou eficiência energética, à substituição de fontes fósseis de energia e combate ao desmatamento.

394. O Brasil também tem aproveitado a possibilidade de utilização de mecanismos de mercado para que os países desenvolvidos possam cumprir os compromissos quantificados de redução e limitação de emissão de gases de efeito estufa, introduzido pelo Protocolo de Quioto, mais especificamente por meio do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL).

395. Atualmente, o Brasil ocupa o 3º lugar em número de atividades de projeto de MDL (7%), sendo que em primeiro lugar está a China (38%), seguida pela Índia (27%).

396. Nos últimos anos, o Governo tem institucionalizado as ações de produção e conhecimento científico no tema mudanças climáticas, com a criação e fortalecimento de centros de pesquisa.

397. Porém, poucas ações concretas na área de adaptação foram identificadas. Um destaque foi a criação do Centro Nacional de Monitoramento de Alertas de Desastres Naturais (Cemaden) em 2011, com o objetivo de produzir alertas antecipados que permitam adotar ações de redução dos danos materiais e humanos causados por desastres naturais.

398. Já em relação à Convenção da Desertificação, verificamos uma disparidade no nível de internalização de seus compromissos no país comparativamente com as outras duas

Convenções. Não há um aparato legal e institucional consistente para servir de base na implementação da Convenção. A política nacional de combate à desertificação ainda não foi instituída no país e a coordenação da questão da desertificação é feita no âmbito de um Departamento no Ministério de Meio Ambiente, que não está formalmente constituído na estrutura do Ministério.

399. O Brasil cumpriu com uma das principais obrigações da Convenção, que é a elaboração de um Plano de Ação Nacional para Combater a Desertificação, o PAN-Brasil. Contudo, a implementação do PAN-Brasil está muito aquém do esperado. Ele não é utilizado como um instrumento norteador das ações governamentais e não governamentais no combate à desertificação.

400. Destaca-se a estratégia governamental de descentralizar a implementação das ações de combate à desertificação de acordo com as particularidades locais, por meio dos Planos de Ação Estaduais (PAEs). As onze unidades da federação, cujos territórios se encontram inseridos em área suscetível à desertificação, possuem seus PAEs.

401. Outra distinção entre as ações de Governo para a Convenção de Desertificação e para a Convenção de Biodiversidade e a do Clima é que não há na primeira um processo contínuo de acompanhamento e avaliação de seus compromissos pela sociedade. Três dos quatro relatórios nacionais para a Convenção não estão disponíveis à sociedade brasileira. Só é possível acessá-los no site da UNCCD, com a versão em inglês. Diferentemente das outras duas Convenções, as quais os relatórios nacionais são amplamente divulgados aos cidadãos, de fácil compreensão e possibilitam um acompanhamento da implementação dos compromissos pelo país, os relatórios nacionais da Convenção da Desertificação não servem como instrumentos de transparência das ações governamentais. Nesse sentido, é essencial que o Ministério do Meio Ambiente disponibilize os relatórios à sociedade.

402. Continuando, verificamos que não há uniformidade no nível da internalização dos compromissos assumidos nas Convenções pelo Brasil nas políticas públicas nacionais, tampouco no grau de institucionalização de estruturas responsáveis pela implementação de tais Convenções. Também existem disparidades na forma de avaliação e monitoramento da implementação das obrigações pactuadas.

403. Já a Agenda 21 possui uma natureza diferente dos outros três acordos tratados neste trabalho. Este é um documento normativo, mas não tem a efetividade dos tratados e mesmo declarações internacionais. A Agenda 21 não passou pelo processo de ratificação e sua consequente incorporação no arcabouço legal do país. Mesmo assim, o Brasil assumiu um compromisso junto à comunidade internacional e investiu recursos na elaboração da agenda nacional e no fomento das ações locais.

404. A Agenda 21 Brasileira foi lançada em 2002, como um instrumento importante de planejamento de políticas públicas para o desenvolvimento sustentável. Contudo, ela não é utilizada sistematicamente para este fim. A Agenda não é amplamente conhecida pela sociedade e pelos formuladores de políticas públicas.

405. A Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 (CPDS) foi criada em 2004 como um espaço prioritário da discussão sobre desenvolvimento sustentável no governo federal e instância de transversalização das políticas de desenvolvimento sustentável em outros setores da administração pública. Contudo, ela não conseguiu cumprir o seu papel institucional. Um reflexo de sua fragilidade é que a CPDS não foi instância que liderou a formulação da posição brasileira para a Rio+20.

406. A CPDS nunca fez um trabalho de avaliação da implementação da Agenda 21 Brasileira. O primeiro levantamento feito pelos Ministérios integrantes da CPDS foi em resposta à demanda desta equipe de auditoria. Vários programas e ações governamentais, que de alguma maneira estão alinhados aos objetivos prioritários da Agenda 21, foram identificados pelos Ministérios. Mas a percepção é de que a Agenda 21 Brasileira não foi a indutora dessas ações.

407. *Associada ao baixo apoio institucional, tanto na esfera internacional, nacional e local, o instrumento Agenda 21 vem perdendo seu espaço. No entanto, o documento inicial de negociação da Rio+20, o ‘zero draft’, faz diversas menções à Agenda 21, dando novamente um papel de destaque a este instrumento no cenário internacional.*

408. *Quanto às Agendas 21 Locais, o apoio do Governo Federal nas etapas iniciais de desenvolvimento de tais iniciativas foi fundamental para mobilizar um número significativo de municípios na elaboração de seus Planos Locais de Desenvolvimento Sustentável (PLDS), principalmente por meio da disponibilização de recursos para projetos via Fundo Nacional de Meio Ambiente. Contudo, poucas iniciativas conseguiram dar continuidade ao processo e implementar os seus planos locais. Percebe-se que mudanças políticas locais afetam a continuidade dos fóruns das Agendas 21.*

409. *Um dos motivos da fragilidade da Agenda 21 Local decorre do fato que esse instrumento é visto como um produto do governo que o elaborou e não uma estratégia de planejamento participativo para o governo local. Uma forma de mitigar essa fragilidade seria a adoção de medidas para vincular as políticas públicas federais com impacto nos municípios às prioridades identificadas nos PLDS.*

410. *Iniciativas como a da Petrobras demonstram que o apoio técnico-institucional pode contribuir para o fortalecimento de tais instâncias participativas, reduzindo a sua sensibilidade às mudanças políticas.*

411. *O estudo de caso realizado na questão da gestão compartilhada dos recursos pesqueiros foi um indicativo do desafio da compatibilização dos interesses econômicos, sociais e ambientais nas políticas fundamentalmente baseadas na exploração de recursos pesqueiros.*

412. *A política de gestão dos recursos pesqueiros é de natureza transversal, envolvendo atores governamentais que possuem interesses distintos - uns com viés preservacionista e outros com viés de exploração, que compartilham poderes no processo decisório. A proposta do sistema de gestão compartilhada acaba reduzindo o papel do governo, pois divide a responsabilidade da tomada de decisão com os usuários dos recursos e com a sociedade civil. Considerando a relevância do sistema de gestão compartilhada para o ordenamento da pesca no país e que os normativos dela emanados terão impacto direto no setor pesqueiro, é de suma importância a sua efetiva entrada em operação.*

413. *Neste tipo de política, especialmente, é necessário fortalecer os mecanismos de transparência e de controle social para reduzir o grau de interferência em decisões que necessitam fundamentalmente de conhecimento científico para minimizar os danos da intervenção humana nos ecossistemas. O Tribunal de Contas da União pode contribuir para a institucionalização dos processos decisórios do sistema de gestão compartilhada, ao verificar o cumprimento dos normativos legais pelos órgãos responsáveis pela gestão e ao fiscalizar se estes órgãos estão dando o devido grau de transparência a tais processos decisórios.*

414. *O estudo de caso foi ilustrativo e pontual, mostrando a complexidade em conciliar o equilíbrio entre o princípio da sustentabilidade dos recursos pesqueiros e a obtenção de melhores resultados econômicos e sociais em uma política pública. A transversalidade da questão ambiental revela-se cada vez mais um tema central nas discussões das políticas públicas setoriais, gerando, muitas vezes, conflitos entre agendas de desenvolvimento econômico e de meio ambiente, uma vez que tais questões estão fragmentadas nas estruturas ministeriais. Essa maneira de ver a questão ambiental, como conflitante com o desenvolvimento econômico, é uma visão muito restrita, que acaba transformando a preocupação ambiental em vilã, atravancando o desenvolvimento e, portanto, exacerbando o conflito. A discussão ambiental deve ultrapassar essa dicotomia e ser vista como oportunidade. Nesse sentido, o ideal seria o empoderamento da questão ambiental dentro das instituições que tem por ação finalística atividades que gerem grande impacto no meio ambiente, evitando, assim, os conflitos institucionais entre órgãos executores e de defesa ambiental.*

5 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

415. Diante do exposto, submete-se o presente processo à consideração superior, propondo a adoção das seguintes medidas:

I) recomendar, nos termos do art. 250, inciso III, do Regimento Interno/TCU, ao Ministério do Meio Ambiente, que dê divulgação aos relatórios nacionais da Convenção de Combate à Desertificação como instrumento de transparência das ações governamentais à sociedade (§ 135);

II) determinar, nos termos do art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, ao Ministério da Pesca e Aquicultura e ao Ministério do Meio Ambiente, que:

a) seja apresentada uma proposta conjunta destes dois órgãos, no prazo de 120 dias, de um plano de ação para a implementação dos Comitês Permanentes de Gestão (CPGs) e seus respectivos Subcomitês Científicos e de Acompanhamento, priorizando a instalação dos CPGs mais críticos e apresentando os meios para operacionalizá-los, definindo prazos e responsáveis por tais medidas, em atendimento ao Decreto 6.981/2009, art. 3º, § único e Portaria Interministerial nº 2/2009 (§ 242 a § 246);

b) dê divulgação às atas das reuniões da Comissão Técnica da Gestão Compartilhada dos Recursos Pesqueiros (CTGP) e dos Comitês Permanente de Gestão (CPGs) nos sítios oficiais do Ministério da Pesca e Aquicultura e do Ministério do Meio Ambiente – no prazo de 30 dias as atas referentes às reuniões já ocorridas, e tempestivamente as relativas às próximas reuniões, em observação à Lei 12.527/2011, art. 3º, à Lei 9.784/1999, art. 2º, inciso V, ao Princípio da Transparência da Administração Pública, e ao Acórdão 1.196/2010 – TCU – Plenário, item 9.1.4 (§ 255);

III) dar ciência, nos termos do art. 4º, da Portaria-Segecex/TCU nº 13/2011, ao Ministério da Pesca e Aquicultura e ao Ministério do Meio Ambiente sobre as seguintes impropriedades:

a) a ocorrência de casos em que os dados técnicos e científicos existentes e disponíveis não foram considerados no processo de tomada de decisão, como as solicitações de reduzir o período de defeso da lagosta e o restabelecimento do período de defeso da piramutaba, bem como o arrendamento de embarcações estrangeiras para a pesca de demersais de profundidade, o que afronta o disposto na Lei 11.959/2009, art. 2º, inciso XII e Decreto 6.981/2009, art. 1º e art. 5º, § único (§ 249, § 261, §266, e §268);

b) a ocorrência de caso em que o princípio da precaução não foi utilizado para embasar o processo decisório da CTGP, especificamente referente à autorização provisória para pesca durante o período de defeso do camarão-rosa no norte do país, o que afronta o disposto no Decreto 6.981/2009, art. 4º, § único (§ 247-248);

c) a não disponibilização de dados e informações do Registro Geral da Pesca (RGP) relativas às licenças, permissões e autorizações concedidas para o exercício da atividade pesqueira ao MMA/Ibama, identificado no caso da Superintendência do Ibama em Santa Catarina e nas Atas da CTGP, o que afronta o disposto na Lei nº 10.683, de 2003, modificada pela Lei nº 11.958, de 2009, art. 27, inciso XXIV, alínea m (§ 317-318);

IV) recomendar, nos termos do art. 250, inciso III, do Regimento Interno/TCU, ao Ministério da Pesca e Aquicultura e ao Ministério do Meio Ambiente que:

a) desenvolvam uma estratégia de promoção e incentivo à pesquisa pesqueira, destinada a obter e proporcionar, de forma permanente, informações e bases científicas que permitam o desenvolvimento sustentável da atividade pesqueira, em atendimento à Lei 11.959/2009, art. 29, § único e art. 30 (§ 311-312);

b) avaliem uma possível revisão do normativo que restringe a participação no Comitê Permanente de Gestão (CPG) exclusivamente para entidades com assentos no Conape, impedindo, assim, a participação de organizações não governamentais ambientais no processo decisório (§ 252);

V) *recomendar, nos termos do art. 250, inciso III, do Regimento Interno/TCU, ao Ministério do Meio Ambiente que avalie a oportunidade de fortalecer os Centros Especializados em Pesquisa Pesqueira (CEPSUL, CEPNOR, CEPENE, CEPAM E CEPERG) como instância de apoio técnico-científico ao processo decisório do ordenamento pesqueiro (§ 254);*

VI) *determinar à 8ª Secex que avalie incorporar no planejamento de suas fiscalizações a proposta apresentada no Apêndice 6.3 (p. 90);*

VII) *dar ciência à Secretaria de Políticas e Programas de Pesquisa e Desenvolvimento do Ministério de Ciência e Tecnologia; à Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental, à Secretaria de Biodiversidade e Florestas, à Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental e à Diretoria de Combate à Desertificação do Ministério do Meio Ambiente; à Coordenação dos Recursos Pesqueiros do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; à Secretaria de Planejamento e Ordenamento da Pesca do Ministério da Pesca e Aquicultura; ao Departamento de Meio Ambiente e Temas Especiais e à Divisão de Clima, Ozônio e Segurança Química do Ministério das Relações Exteriores; e à Gerência de Relacionamento Corporativo da Petrobrás; da decisão que vier a ser adotada nestes autos;*

VIII) *arquivar os presentes autos.”*

É o Relatório.

VOTO

Como visto no relatório precedente, em exame levantamento de auditoria cujo objeto é o processo de internalização, nas políticas públicas nacionais, dos objetivos e compromissos assumidos pelo Brasil em decorrência da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92).

2. Essa conferência foi realizada no Rio de Janeiro, em 1992, e teve como principais temas: a discussão sobre o desenvolvimento sustentável e a busca de soluções para reverter o atual processo de degradação ambiental. Referido evento contou com a presença de 117 Chefes de Estado, os quais firmaram diversos acordos e ajustes, dentre os quais: Carta da Terra; Declaração de Princípios sobre Florestas; Convenções sobre Mudança do Clima, Diversidade Biológica e Combate à Desertificação; e Agenda 21.

3. O presente levantamento de auditoria não teve o objetivo de avaliar o desempenho do Governo Federal na implementação dos compromissos assumidos nos acordos acima mencionados, mas tão-somente apresentar um diagnóstico do estado da implementação desses acordos, identificando o arcabouço institucional e legal existente no país para o atendimento dos compromissos, bem como os principais desafios a serem enfrentados. Por tal motivo, não foram emanadas recomendações e determinações com vistas ao cumprimento desses compromissos.

4. Em adição, o encaminhamento de propostas a serem cumpridas referentes aos compromissos assumidos na Eco-92 seriam ineficazes, uma vez que todos os temas aqui tratados serão discutidos na Conferência da Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20) e, por conseguinte, haverá novas incumbências aos países signatários dos documentos resultantes daquele evento.

5. Dessa forma, ressalto a importância deste levantamento de auditoria, já que pode contribuir para os debates que se realizarão no âmbito da Rio+20, evento sobre o qual alguns processos estão sob a minha relatoria.

6. Essa conferência de nível mundial será realizada no Rio de Janeiro, no período de 13 a 22 de junho de 2012, e contará com a presença de aproximadamente 150 Chefes de Estado e mais de 50 mil representantes da sociedade civil. É conhecida como Rio+20 por marcar os vinte anos de realização da Rio-92 e tem como objetivo *“a renovação do compromisso político com o desenvolvimento sustentável, por meio da avaliação do progresso e das lacunas na implementação das decisões adotadas pelas principais cúpulas sobre o assunto e do tratamento de temas novos e emergentes”*.

7. Cabe relevar que o tema *“Desenvolvimento Sustentável”* é destaque na comunidade internacional, tendo a Organização das Nações Unidas (ONU) elaborado o Relatório do Painel de Alto Nível do Secretário-Geral das Nações Unidas sobre Sustentabilidade Global, o qual contém diversas análises similares às realizadas no presente processo e que também servirão de base para discussões no âmbito da Rio+20.

8. Da mesma forma, no âmbito desta Corte, *“Desenvolvimento Sustentável”* foi o tema central do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República do exercício de 2011 (TC-007.130/2012-0), cujo relator foi o eminente Ministro José Múcio Monteiro.

9. Além disso, este Tribunal, ao longo desses vinte anos decorridos desde a Rio-92, tem realizado diversos trabalhos correlatos ao assunto, dentre os quais indico:

a) TC 026.099/2008-3 – Auditoria Operacional cujo objetivo foi avaliar a atuação do Governo Federal ante a mitigação das emissões de gases de efeito estufa para a região de florestas da Amazônia Legal – Acórdão nº 2293/2009-TCU-Plenário, de relatoria do eminente Ministro Aroldo Cedraz;

b) TC 021.051/2009-5 – Relatório consolidado de auditorias operacionais realizadas com o objetivo de verificar em que medidas as ações da administração pública federal estão promovendo a adaptação dos diversos setores da economia brasileira aos cenários de mudanças do clima – Acórdão nº 3247/2011-TCU-Plenário, de relatoria do eminente Ministro Aroldo Cedraz; e

c) TC 017.517/2010-9 – Auditoria Operacional para avaliar as ações adotadas pela administração pública federal acerca do uso racional e sustentável de recursos naturais – Acórdão nº 1752/2011-TCU-Plenário, de relatoria do eminente Ministro-Sustituto André Luís de Carvalho.

10. Conforme já afirmado, no âmbito do presente monitoramento, a 8ª Secretaria de Controle Externo (8ª Secex) analisou a implementação pelo Governo Federal dos principais acordos da Rio-92, quais sejam: Convenções sobre Mudança do Clima, Diversidade Biológica e Combate à Desertificação; e Agenda 21. Este último, inclusive, é considerado pela comunidade internacional como o mais importante documento resultante daquela Conferência Mundial.

11. Adicionalmente, a unidade técnica buscou ilustrar os desafios existentes no Brasil para compatibilizar interesses sociais, econômicos e ambientais – conceito de desenvolvimento sustentável, cerne do debate a ser conduzido na Rio+20, a partir de um estudo de caso, cujo objeto foi a *“avaliação sintética da gestão e recursos pesqueiros no Brasil”*.

12. Destaco que a equipe de auditoria apontou como uma das limitações para a realização deste trabalho o fato de que *“uma avaliação de efetividade de implementação de convenções internacionais é tarefa extremamente complexa, uma vez que muitas vezes as obrigações assumidas são amplas, vagas, multissetoriais e demandam ações por parte dos diferentes níveis da federação.”*

13. Historiados os fatos, manifesto minha anuência ao encaminhamento proposto pela 8ª Secex, razão porque adoto como razões de decidir os fundamentos por ela vazados, sem prejuízo de apresentar comentários nos itens subsequentes.

14. No que se refere à Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB), criou-se no Brasil um arcabouço legal e institucional amplo para sua implementação no país. Dentre as diversas iniciativas do governo brasileiro, indico a criação dos seguintes programas e entidades:

- a) Programa de Pesquisa em Biodiversidade (PPBio), no âmbito do Ministério da Ciência e Tecnologia;
- b) Centro Nacional para a Conservação da Flora no Jardim Botânico do Rio de Janeiro;
- c) Instituto Chico Mendes para a Conservação da Biodiversidade (ICMBio), agência governamental responsável pelas áreas protegidas e pela biodiversidade;
- d) Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), entre outras (MMA, 2010)
- e) Programa de Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA).

15. Além disso, temas relacionados à CDB foram tratados em diversos programas de governo nos Planos Plurianuais (PPA) de 2008-2011 e de 2012-2015. Neste último, inclusive, o Programa 2018 trata especificamente de Biodiversidade, englobando ações do Ministério do Meio Ambiente e do Ministério da Ciência e Tecnologia.

16. Apesar disso, ainda há oportunidades de melhoria quanto aos seguintes aspectos: efetividade de medidas para evitar a contaminação de variedades nativas por organismos geneticamente modificados; inexistência de um instrumento para monitorar as políticas referentes à biodiversidade como um todo; e necessidade de se ter uma legislação específica que de fato estabeleça mecanismos para uma repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da biodiversidade, uma vez que o Brasil é o país com maior biodiversidade do mundo.

17. Cabe destacar que o PPA 2012-2015 aborda alguns desses problemas como, por exemplo, uma das metas do Programa 2018: *“instituir novo marco regulatório de uso tradicional e popular de produtos da biodiversidade, em parceria com os demais órgãos federais competentes”*, demonstrando que o governo brasileiro está preocupado em avançar nessas questões.

18. No que se refere à Convenção do Clima (UNFCCC), o país assumiu posição de destaque nas negociações internacionais, com a promulgação de diversas leis, como as que instituíram a Política Nacional sobre Mudança do Clima e o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, e com a inclusão nos PPAs de 2008-2011 e de 2012-2015 de programas relacionados às mudanças climáticas. Inclusive, consta desse último Plano o Programa 2050, cujo objeto é *“Mudanças Climáticas”*.

19. Quanto às medidas relativas à mitigação das alterações do clima, o governo brasileiro apresentou diversas ações relacionadas ao uso de energias renováveis, à conservação e/ou eficiência energética, à substituição de fontes fósseis de energia e combate ao desmatamento. Dentre essas ações, indico o Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento no Bioma Amazônia (PPCDAM), e o Plano de Agricultura de Baixo Carbono (ABC).

20. Cabe destacar que, à época da última Comunicação Nacional à ONU (2010), o Brasil ocupava o 3º lugar em número de atividades de projeto com vistas à mitigação das emissões de gases de efeito estufa, com 460 projetos (7%), sendo que em primeiro lugar encontra-se a China com 2.487 (38%) e, em segundo, a Índia com 1.769 projetos (27%).

21. Contudo, quanto às medidas relativas à adaptação às mudanças climáticas, poucas ações concretas foram identificadas, tais como a criação do Centro Nacional de Monitoramento de Alertas de Desastres Naturais (Cemadem).

22. Dessa forma, há grande oportunidade de incorporação do conhecimento científico nas políticas públicas com vistas a melhorar a qualidade de vida das populações expostas a eventos adversos em razão de alterações climáticas, como: enchentes, deslizamento de terras, queimadas e secas prolongadas.

23. Ressalto que, no âmbito deste Tribunal, realizou-se na semana passada (dias 28 e 29 de maio de 2012) o seminário *“Desastres Naturais – Ações Emergenciais”*, coordenado pelo Ministro Aroldo Cedraz, cujo objetivo foi promover debate entre autoridades públicas, técnicos,

especialistas e acadêmicos sobre as dificuldades causadas pelos desastres naturais, com análises e discussões de possíveis ações emergenciais que devem ser adotadas pelo governo nesses casos.

24. Registro, a propósito, que como resultado do evento restou programada entrega ao Presidente do Congresso Nacional proposição legislativa que simboliza a necessidade de mudança, com ações tempestivas e preventivas, da postura do Estado brasileiro frente aos desastres naturais, a qual estaria lastreada em três pontos principais. O primeiro deles trata da possibilidade da situação de emergência ou calamidade pública ser prorrogada enquanto durar essa situação, inicialmente limitada a 180 dias, bem como a instituição de um cadastro público com empresas que imediatamente poderiam ser contratadas, o que facilitaria o processo de contratação direta das empresas. O segundo ponto do novo marco legal se refere à possibilidade da elaboração de projeto básico concomitante ao início das obras, que teria que ser apresentado dentro dos 180 dias antes mencionados. Por fim, o terceiro ponto aborda a formalização da contratação no prazo de 30 dias objetivando permitir que o gestor não precise formalizar o contrato imediatamente, formalidade exigida na Lei de Licitações pátria.

25. No que se refere à Convenção de Combate à Desertificação (UNCCD), verifico que há uma disparidade no nível de internalização de seus compromissos comparativamente às outras duas Convenções anteriormente mencionadas.

26. Foi identificado que, apesar de o Brasil ter cumprido uma das principais obrigações da Convenção, que foi a elaboração de um Plano Nacional para Combater a Desertificação (PAN-Brasil), há diversas oportunidades de melhoria, dentre as quais enumero as seguintes:

- a) não utilização do PAN-Brasil como norteador das ações governamentais;
- b) insuficiência de ações integradas e coerentes entre os programas governamentais e as ações locais;
- c) inexistência de um processo contínuo de acompanhamento e avaliação de seus compromissos pela sociedade;
- d) baixa execução orçamentária no PPA 2008-2011 no Programa Combate à Desertificação.

27. Tendo em vista o fato de os Relatórios Nacionais de acompanhamento desta Convenção estarem em inglês e disponíveis somente no sítio da UNCCD, estou de acordo com a recomendação proposta pela 8ª Secex ao Ministério do Meio Ambiente com vistas à divulgação desses relatórios em português no sítio daquela Pasta.

28. Todavia, foram identificadas algumas ações do Governo Federal para enfrentar efeitos das secas e para promover o desenvolvimento regional sustentável. Tem-se, como exemplos, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e o Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar, ambos coordenados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), e o Programa Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido (Conviver), do Ministério da Integração Nacional.

29. No que se refere à Agenda 21, é de conhecimento público que este documento não tem a efetividade de tratados ou declarações internacionais. Assim, ao contrário das convenções acima indicadas, esse documento não conta com uma secretaria permanente da ONU, nem um acompanhamento sistemático das ações em âmbito mundial.

30. Apesar disso, identificou-se que o Brasil assumiu compromisso junto à comunidade internacional e investiu recursos na elaboração da Agenda 21 Nacional e no fomento das Agendas 21 Locais (nível municipal). Este posicionamento foi importante, visto que o documento inicial de negociação para a declaração a ser assinada na Rio+20, chamado **zero draft**, faz diversas menções à Agenda 21.

31. Posiciono-me de acordo com a unidade técnica quanto ao bom exemplo de iniciativa do governo brasileiro, que foi o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o qual integra diversos objetivos da Agenda 21 Nacional, dentre os quais:

- a) objetivo 1: Produção e consumo sustentáveis contra cultura do desperdício;

- b) objetivo 8: Inclusão social e distribuição de renda;
- c) objetivo 11: Desenvolvimento sustentável do Brasil rural;
- d) objetivo 12: Promoção da agricultura sustentável;
- e) objetivo 13: Promover a Agenda 21 e o desenvolvimento integrado e sustentável;

32. Como oportunidades de melhorias no âmbito da Agenda 21 Nacional, verifica-se a fragilidade da Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 (CPDS), uma vez que: os participantes dessa comissão não são de alto escalão do governo; as reuniões têm se tornado mais esparsas; não houve um acompanhamento por essa comissão das ações do Governo Federal para implementar a Agenda 21 brasileira; e a CPDS não liderou a formulação da posição brasileira para a Rio+20.

33. Em complemento, a assessoria de meu Gabinete identificou que, apesar de o Governo Federal estar se esforçando para atender todos os objetivos da Agenda 21 Nacional, alguns deles ainda necessitam de grande mobilização para serem atendidos, tais como:

- a) Objetivo 2: Ecoeficiência e responsabilidade social das empresas;
- b) Objetivo 6: Educação permanente para o trabalho e a vida;
- c) Objetivo 7: Promover a saúde e evitar a doença, democratizando o SUS;
- d) Objetivo 10: Gestão do espaço urbano e da autoridade metropolitana;
- e) Objetivo 14: Implantar o transporte de massa e a mobilidade sustentável

34. Quanto às Agendas 21 Locais, verifico que o apoio do Governo Federal nas etapas iniciais de desenvolvimento de tais iniciativas foi fundamental para mobilizar um número significativo de municípios na elaboração de seus Planos Locais de Desenvolvimento Sustentável (PLDS).

35. Contudo, poucas iniciativas tiveram continuidade, visto que tal instrumento é visto como um produto do governo que o elaborou e não como uma estratégia de planejamento de longo prazo. Por conseguinte, mudanças políticas locais afetaram a continuidade dos fóruns locais das Agendas 21.

36. Apesar disso, verificou-se que é possível a implementação da Agenda 21 Local com sucesso no país, como no caso da Petrobrás no âmbito do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), onde ficou demonstrado que o apoio técnico-institucional pode contribuir para o fortalecimento de todas as instâncias participativas, reduzindo a sua sensibilidade às mudanças políticas.

37. Por fim, no que se refere ao estudo de caso cujo objeto foi a “*avaliação sintética da gestão e recursos pesqueiros no Brasil*”, ficaram evidentes os desafios existentes no Brasil para compatibilizar interesses sociais, econômicos e ambientais – conceito de desenvolvimento sustentável, cerne do debate a ser conduzido na Rio+20.

38. Destaco a seguir trecho da instrução da unidade técnica, no qual é reafirmada a relevância da gestão compartilhada para ordenamento do setor pesqueiro no Brasil, **in verbis**:

“Neste tipo de política, especialmente, é necessário fortalecer os mecanismos de transparência e de controle social para reduzir o grau de interferência em decisões que necessitam fundamentalmente de conhecimento científico para minimizar os danos da intervenção humana nos ecossistemas. O Tribunal de Contas da União pode contribuir para a institucionalização dos processos decisórios do sistema de gestão compartilhada, ao verificar o cumprimento dos normativos legais pelos órgãos responsáveis pela gestão e ao fiscalizar se estes órgãos estão dando o devido grau de transparência a tais processos decisórios.”

39. Diante da criteriosa análise efetivada pela 8ª Secex neste estudo de caso, acolho todos os subitens da proposta de encaminhamento referentes ao trabalho em exame.

40. Em adendo à proposta da unidade técnica, devido à relevância do tema para o país, entendo que deve ser dada ciência da deliberação que vier a ser aprovada também à Casa Civil da Presidência da República, à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados, e à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização do Senado Federal.

41. Feito esse breve apanhado do extenso e profundo trabalho conduzido pelos auditores envolvidos neste levantamento de auditoria, não posso deixar de louvar a qualidade de suas análises, com cujas conclusões manifesto-me totalmente de acordo.

Ante todo o exposto, e reiterando minha aderência ao posicionamento da unidade instrutiva, VOTO por que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 6 de junho de 2012.

AUGUSTO NARDES

Relator

ACÓRDÃO Nº 1404/2012 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 034.633/2011-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Levantamento de Auditoria.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Entidades: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama); Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio); Ministério do Meio Ambiente (MMA); Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA); Ministério das Relações Exteriores (MRE) e Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT).
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: 8ª Secretaria de Controle Externo (8ª Secex).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de levantamento de auditoria cujo objeto é o processo de internalização, nas políticas públicas nacionais, dos objetivos e compromissos assumidos pelo Brasil em decorrência da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. nos termos do art. 250, inciso III, do Regimento Interno/TCU, recomendar ao Ministério do Meio Ambiente que dê divulgação aos relatórios nacionais da Convenção de Combate à Desertificação, em língua portuguesa, como instrumento de transparência das ações governamentais à sociedade (subitem 135 do relatório de levantamento – peça 54);

9.2. nos termos do art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, determinar ao Ministério da Pesca e Aquicultura e ao Ministério do Meio Ambiente que:

9.2.1 apresentem, no prazo de 120 dias, uma proposta conjunta dos dois órgãos acerca de um plano de ação para a implementação dos Comitês Permanentes de Gestão (CPGs) e seus respectivos Subcomitês Científicos e de Acompanhamento, priorizando a instalação dos CPGs mais críticos e apresentando os meios para operacionalizá-los, definindo prazos e responsáveis por tais medidas, em atendimento ao Decreto nº 6.981/2009, art. 3º, parágrafo único, e Portaria Interministerial nº 2/2009 (subitens 242 a 246 do relatório de levantamento – peça 54);

9.2.2 em atenção às disposições da Lei 12.527/2011, art. 3º, às da Lei 9.784/1999, art. 2º, inciso V, ao Princípio da Transparência da Administração Pública, e ao Acórdão nº 1.196/2010 – TCU – Plenário, item 9.1.4 (subitem 255 do relatório de levantamento – peça 54), divulguem no prazo de 30 (trinta) dias, nos sítios oficiais do Ministério da Pesca e Aquicultura e do Ministério do Meio Ambiente, as atas referentes às reuniões já ocorridas da Comissão Técnica da Gestão Compartilhada dos Recursos Pesqueiros (CTGP) e dos Comitês Permanente de Gestão (CPGs) e, tempestivamente, as relativas às próximas reuniões;

9.3. dar ciência ao Ministério da Pesca e Aquicultura e ao Ministério do Meio Ambiente sobre as seguintes impropriedades verificadas na fiscalização:

9.3.1 a ocorrência de casos em que os dados técnicos e científicos existentes e disponíveis não foram considerados no processo de tomada de decisão, como as solicitações de reduzir o período de defeso da lagosta e o restabelecimento do período de defeso da piramutaba, bem como o arrendamento de embarcações estrangeiras para a pesca de demersais de profundidade, o que afronta o disposto na Lei 11.959/2009, art. 2º, inciso XII e Decreto nº 6.981/2009, art. 1º e art. 5º, parágrafo único (subitens 249, 261, 266, e 268 do relatório de levantamento – peça 54);

9.3.2 a ocorrência de caso em que o princípio da precaução não foi utilizado para embasar o processo decisório da CTGP, especificamente referente à autorização provisória para pesca durante o período de defeso do camarão-rosa no norte do país, o que afronta o disposto no Decreto 6.981/2009, art. 4º, § único (subitens 247 e 248 do relatório de levantamento – peça 54);

9.3.3 a não disponibilização de dados e informações do Registro Geral da Pesca (RGP) relativas às licenças, permissões e autorizações concedidas para o exercício da atividade pesqueira ao MMA/Ibama, identificado no caso da Superintendência do Ibama em Santa Catarina e nas Atas da CTGP, o que afronta o disposto na Lei nº 10.683, de 2003, modificada pela Lei nº 11.958, de 2009, art. 27, inciso XXIV, alínea m (subitens 317 e 318 do relatório de levantamento – peça 54);

9.4 nos termos do art. 250, inciso III, do Regimento Interno/TCU, recomendar ao Ministério da Pesca e Aquicultura e ao Ministério do Meio Ambiente que:

9.4.1 desenvolvam, conjuntamente, uma estratégia de promoção e incentivo à pesquisa pesqueira, destinada a obter e proporcionar, de forma permanente, informações e bases científicas que permitam o desenvolvimento sustentável da atividade pesqueira, em atendimento à Lei 11.959/2009, art. 29, parágrafo único, e art. 30 (parágrafos 311 e 312 do relatório de levantamento);

9.4.2 avaliem uma possível revisão do normativo que restringe a participação no Comitê Permanente de Gestão (CPG) exclusivamente para entidades com assentos no Conape, impedindo, assim, a participação de organizações não governamentais ambientais no processo decisório (§ 252);

9.5 nos termos do art. 250, inciso III, do Regimento Interno/TCU, recomendar ao Ministério do Meio Ambiente que avalie a oportunidade de fortalecer os Centros Especializados em Pesquisa Pesqueira (CEPSUL, CEPNOR, CEPENE, CEPAM E CEPERG) como instância de apoio técnico-científico ao processo decisório do ordenamento pesqueiro (§ 254);

9.6 determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), em conjunto com a 8ª Secex, que avalie incorporar no planejamento das fiscalizações da unidade técnica a proposta apresentada no Apêndice 6.3 (peça 90);

9.7 encaminhar cópia desta deliberação, bem como do relatório e do voto que a fundamentam, à Casa Civil da Presidência da República; à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados; à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização do Senado Federal; à Secretaria de Políticas e Programas de Pesquisa e Desenvolvimento

do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT); à Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental, à Secretaria de Biodiversidade e Florestas, à Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental, e à Diretoria de Combate à Desertificação do Ministério do Meio Ambiente (MMA); à Coordenação dos Recursos Pesqueiros do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama); à Secretaria de Planejamento e Ordenamento da Pesca do Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA); ao Departamento de Meio Ambiente e Temas Especiais e à Divisão de Clima, Ozônio e Segurança Química do Ministério das Relações Exteriores (MRE); ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio); e à Gerência de Relacionamento Cooperativo da Petrobrás;

9.8 encerrar e arquivar o presente processo.

10. Ata nº 21/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/6/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1404-21/12-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes (Relator), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro e José Jorge.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
VALMIR CAMPELO
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral