

ALOCAÇÃO DE QUOTAS DE CAPTURA NO ÂMBITO DA COMISSÃO INTERNACIONAL PARA A CONSERVAÇÃO DO ATUM ATLÂNTICO - ICCAT.

José Heriberto M. de Lima¹

SUMÁRIO

O controle das capturas por meio de quotas é bastante utilizado nas pescarias internacionais, pela necessidade da gestão compartilhada entre os países que atuam nestas pescarias, de uma divisão das capturas quando os estoques estão sobreexplorados e a captura total tem que ser limitada. Para as pescarias que atuam sobre estoques pesqueiros que ocorrem nas águas jurisdicionais (zona econômica exclusiva — ZEE) de vários países e, inclusive, na zona de alto mar, as medidas de regulamentação para a conservação e ordenamento dos estoques são estabelecidas no âmbito de comissões internacionais de pesca, que congregam todos os países com interesses nas pescarias. Os atuns e afins são um exemplo típico de estoques explorados em pescarias internacionais e, no oceano Atlântico, o organismo internacional responsável pela conservação e uso sustentável destes estoques é a Comissão Internacional para a Conservação do Atum Atlântico (ICCAT). Em função do interesse na pesca de atuns, o Brasil é membro da ICCAT desde a sua criação, em 1969, e tem participado ativamente de seus trabalhos, com destacado papel nas negociações envolvendo quotas de captura dos principais estoques explorados nas pescarias brasileiras. A partir de 1996 as negociações sobre quotas de captura passaram a envolver também os países costeiros em desenvolvimento. Os resultados destas negociações indicaram a falência do antigo modelo de alocação de quotas, baseado no histórico de captura, e a necessidade de se adotar um novo modelo, com base em outros critérios, contemplando os interesses e direitos de todos os participantes envolvidos nas pescarias. Para definir uma lista de critérios de alocação aceitáveis por todos os países membros, foi criado um grupo de trabalho para examinar e

¹Engenheiro de Pesca do CEPENE/IBAMA/PE

recomendar à ICCAT novos critérios de alocação de quotas de captura, à luz dos instrumentos jurídicos internacionais e princípios relevantes dos acordos e instrumentos legais relacionados com a conservação e ordenamento dos recursos vivos marinhos. O trabalho apresenta uma descrição e análise das negociações sobre quotas de captura desenvolvidas no âmbito da ICCAT, a partir do ano de 1996, que marcou o ponto divisor entre o modelo antigo de alocação de quotas, baseado no histórico de captura e o novo modelo que está sendo delineado. Apresenta-se, também, uma síntese dos resultados das três reuniões deste grupo de trabalho, sem realizar uma análise abrangente das complexas discussões envolvendo aspectos técnicos e legais dos potenciais critérios de alocação, limitando-se a apresentar informação factual e atualizada dos resultados destas reuniões. Mostra-se as enormes dificuldades que ainda terão que ser superadas para a implementação de um novo sistema de alocação de quotas baseado em novos critérios, face a dificuldade de conciliar os interesses conflitantes dos países pesqueiros e países costeiros em desenvolvimento, refletido nas discussões de vários critérios para os quais não foi ainda possível chegar a um consenso. Muitas decisões sobre alocação de quotas para novos estoques e sobre renegociação de quotas para estoques já alocados estão sendo postergadas até que se disponha de novos critérios, pondo em risco a conservação dos estoques manejados pela ICCAT. Como foram registrados avanços significativos nas negociações sobre novos critérios de alocação é provável que mesmo sem dispor de alternativas que contemplem os novos critérios em sua totalidade, as negociações de quotas de captura sejam retomadas, com os países adotando uma posição pragmática para garantir o futuro da cooperação internacional para a conservação dos estoques de atuns e afins do Atlântico.

ABSTRACT

Catch controls by setting a total allowable catch (TAC) distributed among fishing nations is usually utilized in international fisheries in which the implementation of sharing management schemes makes necessary to divide the catches when stocks are overexploited and the total catch has to be limited. In these fisheries, which exploit fish stocks distributed in jurisdictional waters of many countries and high sea waters conservation and fishery management measures are

established in the framework of international fishing commissions, in which the fishing interests of all countries active in the fishery are contemplated. Tuna and tuna-like fishes are a typical example of stocks exploited in international fisheries. In the Atlantic ocean the international organization responsible for the conservation and sustainable use of these stocks is the International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas (ICCAT). Due to its interest in tuna fisheries, Brazil is a member country of ICCAT since it was created and has been actively participating in its works, with special reference to negotiations involving quota sharing arrangements of the main tuna stocks exploited in Brazilian fisheries. Since 1996, coastal developing states started to be involved in negotiations of catch quotas. The results of these negotiations indicated the failure of the traditional scheme of catch quota allocation, based on historic catch records, and the need to adopt a new model encompassing other criteria which could accommodate the rights and interests of all countries involved in the fishery. To define a list of such criteria, acceptable by all member countries, a Working Group was created to examine and recommend new criteria for quota allocation, taking into account the applicable rules of international law and the principles of the relevant international agreements and instruments referring to conservation and management of marine living resources. The paper presents a description and analysis of negotiations for quota sharing arrangements developed in the framework of ICCAT, since 1996, which represented the starting point for negotiations involving other criteria besides historic catch records. The outcome of the three meetings of the Working Group is also presented, without attempting to make a comprehensive analysis of the many complex discussions involving technical and legal aspects of the potential criteria considered by the Working Group. Rather, the paper provides factual and updated information on the proceedings and outcome of the meetings, indicating the many difficulties that need to be overcome for the implementation of a new allocation scheme based on new criteria, due to the need to reconcile the conflicting interests of coastal developing states and distant water fishing states, reflected in the discussions of many criteria for which a consensus has not yet been achieved. Many decisions on catch quota allocation for new stocks and on renegotiations of quota for stocks already allocated are being delayed until the new criteria be available, putting at risk the conservation of ICCAT managed stocks. As significant advances have been achieved

in the negotiations on the new criteria it is likely that, even in the alternative of not having a the desirable allocation scheme contemplating all the new criteria, negotiations of catch quota allocation could be resumed if the countries adopt a pragmatic position to safeguard the future of international cooperation for the conservation of the Atlantic tuna stocks.

INTRODUÇÃO

O ordenamento da pesca é o processo integrado de agrupamento de informação, análise, planejamento, consulta, tomada de decisões, alocação de recursos e formulação e implementação das regulamentações ou normas que governam as atividades pesqueiras de modo a assegurar a produtividade continuada dos recursos e o atingimento de outros objetivos das pescarias (FAO, 1997).

Para realizar o ordenamento pesqueiro torna-se necessário implementar várias ações, entre as quais incluem-se a adoção e promulgação de leis, regulamentações apropriadas e eficazes e o efetivo cumprimento das mesmas pelos pescadores e todos aqueles envolvidos na atividade pesqueira.

Para assegurar a produtividade dos recursos pesqueiros a biomassa dos estoques tem que ser mantida nos níveis bioecológicos satisfatórios, que evitem riscos de sobrepesca. Neste sentido, o estabelecimento de medidas de controle da mortalidade por pesca é o mecanismo utilizado para limitar a quantidade de peixes capturados.

Existem várias medidas que podem ser adotadas para limitar a captura total e, portanto, a mortalidade por pesca aplicada sobre um estoque, estando tais medidas classificadas como medidas técnicas e/ou medidas de controle direto da captura e do esforço de pesca.

O controle direto das capturas é realizado com base na captura ótima que pode ser obtida de um estoque, a qual por sua vez é possível de ser estimada conhecendo-se a dinâmica populacional dos estoques e a sua resposta aos níveis de mortalidade de pesca a que vêm sendo submetidos. Desta forma, estima-se a captura total permitida (TAC, em inglês), que é então subdividida em quotas individuais por países (no caso de pescarias internacionais) e por frota, empresas de pesca e pescadores (dentro de um mesmo país).

A utilização do sistema de quotas no ordenamento das

pescarias é bastante questionado, por suas características que exigem a obtenção de estimativas da captura máxima permitida, que nem sempre é possível de se estimar com o nível de precisão desejável e por uma série de problemas que podem resultar da sua implementação. Por exemplo, Burke & Christy (1990) citam que pode trazer conseqüências econômicas altamente indesejáveis, se a limitação por quotas não for acompanhada de controles diretos ou indiretos sobre o esforço de pesca, pois criam incentivos para que os pescadores individuais aumentem seu esforço de pesca (usando barcos maiores ou em maior número) para maximizar suas capturas antes que a quota total seja atingida e a estação de pesca seja fechada.

Penas (1998) cita uma série de desvantagens da experiência da aplicação de quotas de captura por países no âmbito da União Européia. Por exemplo, no caso comum às pescarias multiespecíficas o estabelecimento de quota de captura para uma espécie produz a situação onde a quota desta espécie é atingida enquanto as demais espécies podem ser capturadas, resultando que a continuidade da pesca para a captura das demais espécies produzirá rejeição a bordo da espécie controlada, com pouco ou nenhum benefício para a sua conservação. Neste caso, tais capturas não declaradas são prejudiciais às determinações futuras de captura máxima permitida.

Acrescentê-se ainda os altos custos envolvidos no controle das capturas para evitar que as mesmas sejam ultrapassadas, que são particularmente maiores nos casos de limitações de captura para pescarias com frotas pesqueiras superdimensionadas.

Finalmente, um dos fatores fundamentais para o sucesso da aplicação desse sistema é a alocação das quotas individuais, que deve ter por objetivo satisfazer a todos os participantes, de modo que aqueles em posição de afetar o acordo de divisão de quotas respeitem o acordo.

Apesar das limitações e dificuldades na aplicação do sistema, que faz com que os objetivos da conservação dos estoques muitas vezes não sejam atingidos, no caso de pescarias internacionais configurá-se como medida bastante utilizada, pela necessidade da gestão compartilhada entre vários países, exigir uma divisão dos benefícios (capturas) quando os estoques estão sobreexplotados e a captura total tem que ser limitada.

As pescarias internacionais normalmente atuam sobre estoques pesqueiros que ocorrem nas águas jurisdicionais (zona econômica exclusiva — ZEE) de vários países e, inclusive, na zona de

alto mar. Como nenhum país isoladamente exerce jurisdição completa sobre estas pescarias, as medidas de regulamentação para a conservação e ordenamento destes estoques são estabelecidas no âmbito de comissões internacionais de pesca, que congregam todos os países com interesses pesqueiros sobre tais estoques.

Exemplo típico dos estoques citados no parágrafo anterior são os atuns e afins, que são espécies altamente migratórias, com ampla distribuição geográfica, ocorrendo tanto nas águas jurisdicionais de vários países, como também nas áreas do alto mar, durante as diferentes fases do seu ciclo de vida. Portanto, as normas para o ordenamento das suas pescarias não podem ser estabelecidas de forma simples e unilateral, necessitando da participação de todos os países envolvidos na pescaria, devido à alta incidência da pesca de atuns na zona do alto mar.

Devido à sua importância econômica e por suas características peculiares, os atuns e afins receberam um tratamento especial quando da elaboração da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, a qual estabelece a obrigatoriedade da cooperação entre todos os países que pescam estes recursos, para possibilitar sua conservação e utilização plena em toda sua área de distribuição. A convenção ressalta, ainda, que esta cooperação deve ser realizada, preferencialmente, por meio das organizações pesqueiras regionais (UN, 1983).

O organismo internacional responsável pela conservação e uso sustentável dos estoques de atuns e afins do oceano Atlântico é a Comissão Internacional para a Conservação do Atum Atlântico (ICCAT), cuja atribuição é a manutenção das populações de atuns e afins em níveis que permitam a obtenção de capturas máximas sustentáveis para a alimentação e outros fins (ICCAT, 1985).

Na América do Sul, o Brasil é o principal país pesqueiro de atuns e afins na área do Atlântico Sul Ocidental, sendo a pescaria brasileira com vara e isca-viva do bonito-listrado (*Katsuwonus pelamis*) desenvolvida nas regiões Sudeste e Sul do país, a mais significativa, respondendo por cerca de 80% da produção total de todos os países que pescam esta espécie no Atlântico Ocidental. O Brasil é, também, o país da América do Sul com as maiores capturas do espadarte (*Xiphias gladius*) no Atlântico Sul. Em função do interesse brasileiro na pesca de atuns, o Brasil é membro da ICCAT desde a sua criação, em 1969, e tem participado ativamente de seus trabalhos, com

destacado papel nas negociações envolvendo quotas de captura dos principais estoques de atuns e afins explorados nas pescarias brasileiras.

Este trabalho tem por objetivo principal apresentar uma descrição e análise retrospectiva das negociações sobre quotas de captura desenvolvidas no âmbito da ICCAT, a partir do ano de 1996, que marcou o ponto divisor entre o modelo antigo de alocação de quotas, baseado no histórico de captura e o novo modelo que está sendo delineado com base em outros critérios, que contemplam os interesses e direitos de todos os participantes envolvidos nas pescarias.

É importante ressaltar, também, que foi a partir de 1996 que as negociações sobre alocação de quotas de captura passaram a ser conduzidas no marco do novo regime legal sobre a conservação e utilização dos recursos vivos marinhos, implementado desde 1994, com a entrada em vigor da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Tais negociações passaram a contemplar também outros instrumentos jurídicos internacionais e princípios legais relevantes, relacionados com a conservação e ordenamento dos recursos vivos marinhos.

Neste sentido, muitas das argumentações legais levantadas para justificar a formulação de novos critérios para balizar as negociações de alocação de quotas de captura estão contidas nas disposições do Acordo das Nações Unidas sobre Estoques Pesqueiros Transzonais e Altamente Migratórios, negociado e aprovado entre os anos de 1993 e 1995, que tem por objetivo a implementação das disposições relevantes da Convenção do Direito do Mar, relativas à conservação e ordenamento dos estoques pesqueiros transzonais e altamente migratórios (FAO, 1995).

A SITUAÇÃO DA PESCA MUNDIAL DE ATUNS

Mais de 90 países participam nas pescarias mundiais de atuns e afins, que renderam uma captura da ordem de 3,1 milhões de toneladas das principais espécies, em 1994, sendo o Oceano Pacífico a principal área produtora, seguido pelo Oceano Índico, cujas capturas representaram, respectivamente, cerca de 64% e 20% da produção mundial de atuns no ano de 1994.

Os dados disponíveis na FAO (Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação) sobre a produção mundial

de atuns indicam que o bonito-listrado é a espécie com maior participação nas capturas, com aproximadamente 1,5 milhão de toneladas, seguido pela albacora-lage (*Thunnus albacares*), com 1,1 milhão de toneladas. Cerca de 71% da produção do bonito-listrado e 63% da produção da albacora-lage são obtidas do Oceano Pacífico. Estas duas espécies respondem por cerca de 70% da produção mundial de atuns. As demais espécies em ordem de importância, pelo volume das capturas, são: albacora-bandolim (*Thunnus obesus*), albacora-branca (*Thunnus alalunga*) e albacora-azul (*Thunnus thynnus*). Os principais países pesqueiros são: Japão, China-Taiwan, Estados Unidos, Espanha, Coreia e França, que respondem por cerca de 62% da produção mundial de atuns.

A produção total de todas as espécies de atuns e afins, no Oceano Atlântico (que inclui também o Mediterrâneo, cuja captura situa-se entre 50 e 80 mil toneladas) atingiu valores máximos da ordem de 750 mil toneladas nos anos de 1991 e 1994, sendo que nos últimos anos tem mostrado decréscimo, com produção da ordem de 630 mil toneladas em 1998. As principais espécies capturadas são albacora-lage e bonito-listrado, que juntas representaram 47,7% da produção em 1998, seguindo-se a albacora-bandolim e albacora-branca. Estas quatro espécies respondem por cerca de 80% da produção total do Atlântico e Mediterrâneo. Cerca de 60 países participam da pesca de atuns e afins no Atlântico, sendo que 59% das capturas são obtidas pelos países pesqueiros principais, que são: Espanha, França, Gana, Brasil, China-Taiwan e Japão, em ordem de importância, considerando o volume das capturas.

As pescarias principais são desenvolvidas na parte oriental do Oceano Atlântico, onde cerca de 75% e 80%, respectivamente, das capturas de albacora-lage e bonito-listrado são obtidas, nas pescarias com cerco e isca-viva, métodos de pesca que capturam os cardumes em águas superficiais.

De modo geral, considera-se que as principais espécies de atuns e afins são altamente resistentes à exploração devido às suas características biológicas, que incluem alta fecundidade, extensa distribuição geográfica e comportamento oportunístico. Contudo, no âmbito mundial, considera-se que as espécies de maior valor comercial, albacora-azul e albacora-bandolim encontram-se sobreexploradas e intensamente exploradas, respectivamente. As demais espécies, como albacora-lage e bonito-listrado, com ciclo de vida mais curto e mais

resistentes à exploração, ainda apresentam potencial de crescimento das capturas em algumas áreas.

No caso específico do Oceano Atlântico, a situação dos estoques das espécies principais tem sido avaliada pela Comissão Internacional para a Conservação do Atum Atlântico, indicando que, de modo geral, as espécies principais se encontram sobreexploradas ou em níveis elevados de exploração. As análises foram realizadas considerando o nível de captura atual em relação com o rendimento máximo sustentável e a biomassa atual em relação com a biomassa correspondente ao rendimento máximo sustentável, fornecendo os seguintes resultados: a albacora-azul do Atlântico ocidental, albacora-bandalim do Atlântico total e a albacora-branca e o espadarte do Atlântico norte encontram-se sobreexploradas. Em situação de sobreexploração também se encontram os estoques de agulhão branco (*Tetrapturus albidus*) e agulhão negro (*Makaira nigricans*), contudo existem várias incertezas com relação ao resultado das análises desenvolvidas para os agulhões (Istiophoridae). Quanto às demais espécies, ainda que existam incertezas em relação à real situação dos estoques, considera-se que para o bonito-listrado e albacora-lage existem perspectivas de moderado aumento das capturas.

A SITUAÇÃO DA PESCA BRASILEIRA DE ATUNS

A pesca de atuns no Brasil tem apresentado um crescimento expressivo nos últimos anos, passando de 30.546 t em 1995, para 41.644 t em 1998. Conforme demonstram as estatísticas oficiais da ICCAT, a produção brasileira representa cerca de 6,8% da captura total do Atlântico e mares adjacentes, superando inclusive a produção de grandes países pesqueiros, como o Japão, cujas capturas no Oceano Atlântico têm mostrado decréscimo nos últimos anos. (Tabela 1; Figura 1).

A captura brasileira de todas as espécies de atuns e afins, em 1998, totalizou 41.644 t. Em volume de captura a pescaria mais importante é a de isca-viva, com 58,2 % da captura total de atuns e afins. O bonito-listrado é a principal espécie capturada nestas pescarias (92 %), enquanto o espadarte aparece como a espécie dominante nas pescarias com espinhel (32,9%), seguindo-se a albacora-branca (25,8%).

As pescarias de isca-viva são desenvolvidas exclusivamente

por barcos nacionais, que operam no Sudeste e Sul do País, enquanto nas pescarias com espinhel, que são realizadas em toda a costa e área do alto mar adjacente à ZEE, também operam barcos estrangeiros arrendados, os quais são responsáveis por cerca de 2/3 das capturas obtidas por este método de pesca. Os dados disponíveis para 1999 indicam que, nas pescarias com barcos nacionais, as capturas de espadarte são mais expressivas (41%), com os cações aparecendo como a segunda espécie capturada (24%). Quanto às pescarias desenvolvidas com barcos arrendados, ainda que o espadarte seja a espécie dominante nas capturas, as demais espécies importantes são albacora-lage e albacora-bambolim, ambas com participações equivalentes e da ordem de 19%. Ainda com relação ao espadarte, cerca de 2/3 da captura desta espécie é obtida por barcos estrangeiros arrendados.

É relevante destacar que alguns dos principais países pesqueiros na área total do Atlântico, tais como Japão e China-Taiwan, considerados como países que operam em alto mar, reduziram suas capturas nos últimos anos, enquanto países costeiros como o Brasil e Gana têm aumentado suas capturas (Figura. 1).

A PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA NA ICCAT

A ICCAT é o organismo responsável pela conservação e ordenamento dos recursos atuneiros do Atlântico, tendo como atribuição principal recomendar aos países membros as medidas de regulamentação adequadas para a conservação dos estoques de atuns e afins (Paiva, 1997). Tais medidas, consubstanciadas em recomendações/resoluções aprovadas pelos países membros, nas reuniões deliberativas realizadas anualmente, são estabelecidas com base no conhecimento do potencial dos estoques, que é determinado pelas avaliações desenvolvidas como parte das atividades de rotina das reuniões do seu Comitê Permanente de Investigações e Estatística – SCRS.

As análises de avaliação de estoques são realizadas com os dados estatísticos consolidados das pescarias de todos os países que pescam atuns e afins no Atlântico, e os resultados destas análises fornecem uma indicação dos efeitos da pesca sobre os estoques e o nível de biomassa atual em relação com aquele necessário para produzir o rendimento máximo sustentável, sendo, portanto a

ferramenta básica para orientar o ordenamento da pesca.

A ICCAT conta com quatro subcomissões técnicas, que são responsáveis pelo acompanhamento das populações das espécies sob a sua competência e pela coleta das informações para este fim, bem como por proporem à Comissão, com base nos resultados das análises científicas realizadas pelo SCRS, recomendações para ação conjunta pelos países membros, no que diz respeito à conservação e ordenamento da pesca, coleta de dados estatísticos e realização de programas de pesquisa.

Os países membros e aqueles não-membros que têm "status" de país cooperante se comprometem a colaborar com a ICCAT para a realização de estudos e pesquisas que permitam diagnosticar a situação das pescarias e dos estoques, e assim possibilitar a elaboração de normas de regulamentação para a conservação das populações de atuns e afins em níveis que assegurem a obtenção de capturas máximas continuadas para alimentação e outros fins. Contribuem também com recursos financeiros, na forma do pagamento de uma anuidade, destinada a financiar os gastos da Comissão, a qual é calculada com base no número de subcomissões de que participa e no volume da produção de atuns e afins obtida nas suas pescarias nacionais.

Conforme já salientado, o Brasil é membro da ICCAT desde a sua criação e se faz representar em duas de suas subcomissões técnicas: a subcomissão I, que estuda os atuns tropicais (albacorralage, albacora-bandolim e bonito-listrado) e a subcomissão IV, que estuda o espadarte, agulhões e os pequenos tunídeos.

O Brasil nem sempre teve uma participação regular nas reuniões da ICCAT, especialmente quando os assuntos relacionados com a pesca eram da competência da antiga Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE). Entretanto, desde a criação do IBAMA e até 1998, o Brasil participou ativamente dessas reuniões, procurando e conseguindo influir no teor das recomendações e resoluções ali emanadas, firmando posições que melhor atendiam aos interesses nacionais. Neste sentido, é conveniente destacar que o Brasil, ainda em 1997, foi o primeiro país a fazer uso na ICCAT da prerrogativa de apresentar objeção a uma medida de ordenamento da pesca recomendada pela ICCAT, como meio para defender os interesses brasileiros na pesca de atuns. Este exemplo foi seguido, logo depois, por outros países costeiros em desenvolvimento, que

utilizaram o mesmo recurso na defesa dos seus interesses, fortalecendo a participação destes países nas deliberações da ICCAT. Neste período, todo o suporte de conhecimento técnico-científico utilizado pela delegação brasileira era aportado pelos representantes do IBAMA, que integravam anualmente a delegação brasileira.

Na realidade a delegação brasileira junto à ICCAT, até 1995, era composta, predominantemente, por apenas o representante do IBAMA e, esporadicamente, de mais um cientista convidado pelo Instituto, já que o Ministério das Relações Exteriores — MRE, designava apenas um representante da sua Embaixada em Madri para dar suporte logístico à delegação. Esta situação era extremamente desconfortável o que levou a que a direção do IBAMA, a partir de 1994, passasse a desenvolver um trabalho de convencimento junto ao MRE, para que o mesmo se engajasse formalmente nos trabalhos junto à ICCAT durante todo o ano e a partir de Brasília.

O IBAMA, criado em 1989, assumiu todas as atribuições relacionadas com a administração do uso dos recursos pesqueiros, que englobavam, além do ordenamento, da pesca a promoção do seu desenvolvimento.

A herança de descrédito entre a iniciativa privada e o setor público, recebida pelo Instituto, e a necessidade de tomar medidas fortes, visando reverter a crise porque passavam as pescarias dos recursos mais importantes, provocou um rápido desgaste do IBAMA. Isto, associado à entrada em vigor de um dispositivo legal, em 1991, que incluiu a atividade pesqueira no planejamento agrícola, favoreceram o surgimento de um impasse institucional, que foi objeto de várias disputas internas entre os diversos setores do governo, que resultaram na criação de um órgão específico para coordenar as ações relacionadas com a pesca.

Assim, em 1995 foi criado o Grupo Executivo do Setor Pesqueiro (GESPE), com a finalidade de promover a interação dos setores público e privado envolvidos com a pesca nacional, a fim de elaborar e implementar uma política pesqueira nacional, que sinalizasse um vetor comum para o desenvolvimento sustentável da pesca. Como consequência, a partir de 1996, ocorreu uma mudança na participação da delegação brasileira na ICCAT, que passou a ser coordenada pelo GESPE, com suporte técnico-científico fornecido pelo IBAMA.

Durante os anos de 1996 e 1997 ocorreu também o início da participação do setor pesqueiro na delegação brasileira na ICCAT,

especialmente de empresários ligados ao arrendamento de barcos atuneiros estrangeiros, que pretendiam impor de forma mais agressiva a defesa dos seus interesses econômicos, em todas as questões relacionadas com a ICCAT.

Utilizando como justificativa uma visão distorcida e parcial do resultado das negociações sobre alocação de quotas de captura do estoque sul do espadarte, concluídas em junho de 1997 (conforme abordado no item "AS NEGOCIAÇÕES DE QUOTAS DE CAPTURA DO ESTOQUE SUL DO ESPADARTE"), este grupo de pressão passou a articular uma campanha visando desqualificar a participação brasileira na ICCAT, que foi rotulada como sendo eminentemente técnica e sem qualquer expressão e capacitação para articulações e negociações políticas, residindo aí a alocação de quota de captura inferior aos níveis pretendidos por este setor.

Desta forma, o resultado positivo da participação da delegação brasileira nas negociações de quotas de captura do estoque sul do espadarte, representado por um percentual de quota cerca de 50% acima da captura histórica e pela inserção de novos elementos, além da captura histórica, no processo de negociação de quotas no âmbito da ICCAT (fruto de trabalho técnico-científico inédito e elaborado a partir de proposta formulada pelos especialistas do IBAMA), e que resultaram, um ano mais tarde, na aprovação de proposta brasileira de constituição de grupo de trabalho para deliberar sobre novos critérios de alocação de quotas, foi utilizado como um elemento a mais para justificar a retirada do IBAMA e o repasse para o Ministério da Agricultura de quase todas as atribuições relacionadas com a conservação/ordenamento da pesca de atuns e afins.

Neste contexto, a partir de 1999, a delegação brasileira nas reuniões da ICCAT passou a ser composta majoritariamente por representantes do Ministério da Agricultura, sendo chefiada pelo representante do Ministério das Relações Exteriores, que passou a integrar a delegação a partir de 1998. Desde então, o assessoramento técnico passou a ser prestado quase que exclusivamente por representantes de universidades brasileiras, que desenvolvem alguma atividade relacionada com pesquisas pesqueira e oceanográfica. A participação do IBAMA tem sido reduzida limitando-se a cumprir com as disposições contidas na Medida Provisória nº 2143-33, de 31 de maio de 2001, que redefiniu os papéis dos Ministérios do Meio Ambiente e da Agricultura, em relação com assuntos ligados à pesca.

AS EXPERIÊNCIAS PRÉVIAS DA ICCAT NA ALOCAÇÃO DE QUOTAS

Atualmente existem quatro comissões internacionais de pesca com autoridade legal e responsabilidade para desenvolver recomendações sobre medidas de conservação e ordenamento para os recursos pesqueiros altamente migratórios: A Comissão Interamericana do Atum Tropical (IATTC), a Comissão Internacional para a Conservação do Atum Atlântico (ICCAT), a Comissão para a Conservação da Albacora-Azul do Sul (CCSBT) e a Comissão do Atum do Oceano Índico (IOTC).

Ainda que os instrumentos legais que criaram tais comissões autorizem seus membros a adotar medidas de aplicação obrigatória sobre alocação de quotas de captura entre os países membros, em nenhuma destas comissões houve preocupação quanto ao desenvolvimento de critérios para alocação de quotas, seja na forma de uma regra geral ou um conjunto de regras.

Nestas comissões de pesca, sempre que foram alocadas quotas de captura entre os países membros, a quota total incluiu todas as capturas efetuadas dentro da área das respectivas comissões, sem diferenciar as capturas realizadas dentro e fora das zonas econômicas exclusivas, não contemplando a alocação de capturas por área.

De modo geral, historicamente as quotas de captura eram distribuídas entre os países tomando por base as capturas recentes, sem que para isto se tenha desenvolvido qualquer sistema de alocação baseado em direitos ou princípios. A questão do direito dos estados costeiros nunca foi contemplada na divisão das quotas de captura.

No âmbito da Comissão Internacional para a Conservação do Atum Atlântico (ICCAT), o sistema de quotas de captura para o ordenamento da pesca foi introduzido em 1982, para o estoque de albacora-azul do Atlântico Ocidental. Este sistema continua sendo adotado atualmente, com a quota de captura total dividida entre os seguintes países: Canadá, Estados Unidos, Japão e Reino Unido. O sistema de alocação de quotas para o estoque do espadarte do Atlântico norte foi adotado em 1994, com a divisão da quota total entre os seguintes países membros: Canadá, Espanha, Estados Unidos e Portugal. Este sistema foi revisto em 1995, incluindo quotas para o Japão e para outros países e continua em vigor até hoje.

Portanto, até o ano de 1996 a alocação de quotas de captura dos estoques de atuns e afins do Atlântico, entre os países membros da ICCAT, limitava-se ao estoque norte do espadarte e ao estoque ocidental da albacora-azul, que eram explorados basicamente por países desenvolvidos, com pescarias já consolidadas ou desenvolvidas, os quais eram, em sua maioria, países pesqueiros de águas distantes. Como se tratava de países com interesses comuns e as pescarias apresentavam características semelhantes, as negociações para a alocação de quotas desenvolviam-se sem maiores problemas, uma vez que havia consenso sobre o princípio geral a ser seguido na divisão das quotas de captura, que era basicamente o mesmo adotado pela maioria das comissões internacionais de pesca, onde prevalecia o histórico de captura como critério básico na divisão da quota de captura total.

AS NEGOCIAÇÕES DE QUOTAS DE CAPTURA DO ESTOQUE SUL DO ESPADARTE

A primeira negociação de quotas de captura do estoque sul do espadarte aconteceu na 10ª Reunião Extraordinária da ICCAT, realizada de 22 a 29/11/96, em San Sebastian, Espanha, quando no âmbito das discussões realizadas na subcomissão IV, decidiu-se adotar o sistema de quotas de captura para esse recurso, tendo em vista o resultado das análises de avaliação realizadas e que indicavam uma situação de sobreexploração, o que exigia a adoção de medidas direcionadas para a redução das capturas a níveis equivalentes ao rendimento máximo sustentável.

As características específicas da exploração do estoque sul do espadarte eram distintas daquelas do estoque norte, uma vez que no Atlântico Sul a pescaria era realizada tradicionalmente pelos países costeiros, com pescarias ainda em desenvolvimento, e por países pesqueiros de águas distantes, que capturavam o espadarte apenas de forma ocasional. Como resultado, até o início da década de 80, o estoque sul do espadarte estava submetido a um nível de exploração moderado e as capturas eram relativamente baixas, não excedendo a 5.000 t. A partir de 1987 ocorreu uma migração intensa do esforço de pesca dos países do Atlântico Norte para o Atlântico Sul, em função das limitações impostas nas capturas do espadarte do Atlântico Norte, que resultou na situação de sobrepesca também do estoque sul,

conforme os resultados da análise de avaliação de estoques realizada pelo SCRS em 1996.

Dado estas características peculiares da exploração do estoque sul do espadarte, fazendo com que a simples transposição da sistemática adotada para o Norte fosse extremamente desvantajosa aos interesses nacionais, a delegação brasileira, apoiada em segura assessoria dos especialistas do IBAMA, opôs-se firmemente a iniciar qualquer negociação de quotas de captura para o estoque sul do espadarte com base nos mesmos princípios adotados para o estoque norte, defendendo, então, um esquema de alocação de quota específico para esta pescaria. Neste sentido, condicionou a negociação de quotas de captura deste estoque ao estabelecimento de novos critérios, que contemplassem outros fatores além da captura histórica (ICCAT, 1997).

Como não foi possível realizar a divisão da quota de captura do estoque sul na reunião anual da ICCAT em 1996, em decorrência, principalmente, dos posicionamentos e defesas formuladas pelos representantes do IBAMA na delegação, recomendou-se a realização de uma reunião intersessional da subcomissão IV, que foi realizada em João Pessoa (PB), em junho de 1997, tendo por objetivo estabelecer as percentagens da quota de captura total do estoque sul do espadarte entre os países que pescavam na área.

Neste sentido, a delegação brasileira, partindo de proposta técnico-científica elaborada pelos especialistas do IBAMA (Dias-Neto & Meneses de Lima, 1998) apresentou uma proposta inovadora de alocação de quotas, fundamentada em critérios que incluíam, além do registro das capturas históricas, outros fatores favoráveis aos países costeiros (ICCAT, 1998).

A proposta defendida pelo Brasil, além de apresentar um posicionamento político claro sobre a matéria, caracterizava a pesca do espadarte no Atlântico Sul, analisava o sistema tradicional de distribuição de quotas na ICCAT (fundamentado unicamente no histórico de captura), discutia a fundamentação para a definição e estabelecimento de um novo sistema, apresentava uma relação de critérios técnicos relevantes e concluía com a formulação de uma proposta de alocação de quotas para aquela pescaria. Resumidamente, defendia a utilização dos seguintes critérios para a distribuição das quotas do espadarte entre os países (ICCAT, 1998): histórico de captura; distribuição da biomassa do estoque; condição de

desenvolvimento dos países envolvidos; dependência da área de pesca; e, respeito às medidas de conservação e ordenamento.

A proposta brasileira, que estava perfeitamente adequada à situação atual, decorrente do novo regime vigente para a conservação e uso sustentado dos recursos vivos marinhos, sinalizava para a harmonização dos direitos e deveres dos estados costeiros e estados pesqueiros de águas distantes, no que se refere a exploração dos estoques caracterizados como altamente migratórios, como é o caso dos atuns e afins. A consistência da proposta inicialmente assustou e provocou algumas reações negativas junto aos países pescadores de águas distantes, mas acabou por provocar uma ressonância positiva entre os demais países, tanto é que as negociações terminaram por incluir novos elementos além da captura histórica.

A divisão de quotas de captura baseada nesta proposta beneficiava os países costeiros como o Brasil e o Uruguai, e feria os interesses dos países grandes pescadores e com pescarias consolidadas na região, os quais eram beneficiados com o critério histórico. A título de exemplo, o Brasil, com base no único critério histórico, teria direito a cerca de 11% da quota total. Com a aplicação do conjunto dos critérios e dependendo do peso a ser atribuído a cada um deles, passaria a ter direito, na alternativa menos favorável ao Brasil, a um percentual de cerca de 26% (mais que o dobro daquela).

Como não houve concordância da maioria dos países para aplicar o novo sistema de alocação de quotas, previsto na proposta brasileira, os trabalhos do encontro foram, a partir de então, direcionados para a definição de um percentual para cada país, tendo como referência principal o histórico de produção e a habilidade ou poder de argumentação política de cada chefe de delegação.

Como resultado, o Brasil ficou com uma quota correspondente a 16% da quota total, a qual foi fixada em 14.620 t. Assim, o teto anual para as capturas nacionais de 1998 a 2000, corresponde a 2.339,2 t.

O resultado das negociações, considerado pelos representantes do IBAMA como aquém do esperado, mas o possível, frente à falta de experiência da Delegação neste tipo de negociação, estabeleceu percentagens da quota total de captura que permitiram algum crescimento das capturas dos países costeiros em desenvolvimento (Brasil e Uruguai), a redução das capturas dos países desenvolvidos e uma limitação da captura total para níveis correspondentes à manutenção da biomassa, que no longo prazo

permitirá a recuperação do estoque e a possibilidade da obtenção de capturas crescentes.

Apesar dos resultados positivos, a delegação brasileira não saiu satisfeita das negociações realizadas em João Pessoa, pois a percentagem da quota de captura que coube ao Brasil, ainda que superior ao registro de nossas capturas históricas, estava aquém dos percentuais pretendidos na proposta brasileira. A aceitação daquele resultado constituiu-se numa atitude pragmática, onde se avaliou que, em não se chegando a um acordo se estabeleceria o impasse, e, mais uma vez, seria mantida a regulamentação que limitava as capturas de cada país aos níveis registrados em 1993/94, situação esta que, além de não trazer nenhum benefício, em termos de aumento das nossas capturas, conduziria a uma deterioração dos estoques, pois se continuaria pescando além do rendimento máximo sustentável. O resultado, no longo prazo, seria a diminuição progressiva das capturas para todos os países envolvidos.

É importante deixar claro que o resultado da reunião naquela situação era a única alternativa viável para assegurar o desenvolvimento sustentável da pescaria brasileira do espadarte, uma vez que, em não se chegando a um acordo, o Brasil continuaria pescando menos, a captura dos países desenvolvidos seria maior, a captura total atingiria níveis acima do rendimento máximo sustentável, a biomassa do estoque continuaria em declínio e o resultado seria uma situação de sobreexploração, com capturas cada vez menores para todos os países envolvidos.

Neste sentido, a delegação brasileira na reunião anual da ICCAT, realizada em novembro de 1997, a partir de proposta dos representantes do IBAMA, apresentou no plenário da subcomissão IV, uma declaração sobre a alocação de quotas de captura do estoque sul do espadarte, ressaltando as dificuldades para se chegar a um acordo sobre as percentagens de quota entre os países, bem como que a quota que coube ao Brasil não era satisfatória. A declaração enfatizava também que os resultados da reunião não refletiram nenhum avanço na discussão dos critérios mais apropriados para a alocação da quota de captura do espadarte sul, os quais fossem condizentes com a nova situação legal que adveio com a entrada em vigor da Convenção do Direito do Mar. Neste sentido, solicitou a criação de um grupo de trabalho "ad-hoc" para estudar os critérios técnicos mais relevantes e desenvolver uma proposta de alocação de captura

específica para esta pescaria (ICCAT, 1998).

Naquela oportunidade, apenas o Uruguai se posicionou favorável à criação do grupo de trabalho, enquanto dos demais países, somente os Estados Unidos se posicionou sobre o assunto, manifestando sua preferência de que se deixasse para o próximo ano a discussão sobre a constituição do mesmo.

Apesar de não se ter conseguido aprovar, em 1997, a criação do grupo de trabalho sobre critérios para alocação de quotas de captura, a atuação da delegação brasileira, nos anos de 1996 e 1997, lançou as bases para a criação deste grupo de trabalho em 1998 (ICCAT, 1999), sinalizando para o estabelecimento de um novo sistema de distribuição de quotas, mais adequado e justo, contemplando também os interesses dos países costeiros. O desenvolvimento e implementação deste novo sistema será uma questão de tempo, uma vez que as negociações sobre este tema, no âmbito do citado grupo de trabalho, já se encontram em estágio avançado, conforme será demonstrado no item "A TERCEIRA REUNIÃO DO GT SOBRE CRITÉRIOS DE ALOCAÇÃO DE QUOTAS".

Conforme salientado anteriormente, a quota de captura que coube ao Brasil, de 2.339 t anuais para o período 1998-2000, ficou em 16%, portanto cerca de 50% acima da nossa captura histórica, que era da ordem de 11%. Entretanto, os grupos empresariais brasileiros, com interesses econômicos centrados no arrendamento de barcos estrangeiros para a pesca de atuns no Brasil, pretendiam uma quota de captura bem superior ao que era factível de ser obtido na época e passaram a atacar enfaticamente a forma pragmática de atuação da delegação brasileira naquela reunião, que buscou uma solução negociada ao invés do impasse. É provável que alguma articulação anterior à realização da reunião, envolvendo outros países membros da ICCAT, tivesse produzido algum ganho adicional, mas isto é incerto. O fato concreto é que, além do Brasil, o principal país costeiro pescando, na época, o estoque sul do espadarte era o Uruguai, que participou das negociações e esteve alinhado com o Brasil em todas as etapas da negociação; o resultado da reunião foi positivo para o Brasil, pois permitiu crescimento da captura e a inserção de novos critérios no processo de negociação de quotas, tais como os níveis recentes da atividade pesqueira e o estágio de desenvolvimento econômico dos países envolvidos, que foram levados em conta para definir as percentagens de quotas negociadas em 1997. Além do mais,

permitiu a criação, um ano mais tarde, de um grupo de trabalho específico para deliberar sobre novos critérios de alocação de quotas, para consideração nas futuras negociações no âmbito da ICCAT.

É importante assinalar, também, que as críticas à atuação da delegação brasileira foram, no mínimo, injustas, pois desconsideraram que, na época, os países desenvolvidos tinham um peso maior nas deliberações da ICCAT, não somente em função da sua força política e econômica no cenário mundial, como também pelo seu maior interesse pesqueiro. Neste sentido, países como o Japão e a Espanha, têm na pesca uma atividade econômica de muito maior expressão, inclusive como geradora de alimentos, o que não é o caso do Brasil, onde a pesca foi sempre uma atividade marginal e de menor importância. Pela maior dependência da exploração pesqueira, principalmente em águas internacionais, tanto de atuns como de outras espécies, estes países têm participação em outras comissões internacionais de pesca e, portanto, desenvolveram estruturas governamentais internas para tratar destas questões, o que lhes assegurava uma maior efetividade na ICCAT. Além disto, até 1996, os países desenvolvidos eram majoritários nas subcomissões técnicas, pois praticamente participavam de todas as quatro subcomissões e atendiam a todas as reuniões, o que não era o caso dos países costeiros em desenvolvimento, os quais apenas nos últimos anos têm aumentado sua participação na ICCAT. Prova disto é o crescente número de países em desenvolvimento que têm aderido à ICCAT, elevando de 23 para 29 o número de países membros entre 1996 e 2000. Era principalmente por estes motivos, e não em função exclusivamente de composição de força política, que os países desenvolvidos conseguiam influenciar as deliberações da ICCAT.

Naquela época, as tentativas da delegação brasileira de somar esforços com outros países com interesses comuns esbarravam geralmente na apatia dos países africanos, os quais, com raras exceções, não participam de forma ativa nas reuniões da ICCAT. Portanto, a possibilidade de se obter maiores ganhos por meio de composição com as delegações dos países africanos e da América latina, nunca foi descartada. Para tanto, era necessário um envolvimento político maior, e isto era recomendado com frequência nos relatórios elaborados pela delegação brasileira.

AS NEGOCIAÇÕES SOBRE ALOCAÇÃO DE QUOTAS DE CAPTURA DA ALBACORA-BRANCA DO ATLÂNTICO SUL

Na reunião anual da ICCAT, em 1997, no âmbito das discussões realizadas na subcomissão III, foram promovidas consultas informais entre os países membros desta subcomissão e os demais países considerados como ativamente engajados na pesca da albacora-branca do Atlântico Sul, no sentido de deliberar sobre a divisão da quota de captura a ser estabelecida para esta espécie.

Como resultado destas discussões informais e tendo em vista chegar a um acordo sobre a divisão da quota total de captura em quotas nacionais, entre os países pesqueiros principais, foi recomendada a realização de uma reunião informal intersessional da subcomissão III, com o objetivo específico de promover consultas multilaterais para estabelecer um sistema de divisão da quota de captura de 22.000 t entre Brasil, África do Sul, Namíbia e China-Taiwan (ICCAT, 1998).

A reunião foi realizada na Cidade do Cabo (África do Sul), no período de 23 a 24 de abril de 1998. A delegação do Brasil, mais uma vez apoiada em trabalho elaborado com a participação de especialistas do IBAMA (ICCAT, 1999), apresentou uma proposta inovadora, que defendia novos critérios para a alocação de quotas entre os países envolvidos.

Os critérios, defendidos pelo Brasil, foram o histórico de captura, a distribuição da biomassa do estoque, dependência da área de pesca e participação de indivíduos adultos nas capturas. Para cada critério foi apresentada uma mensuração e sugeriu-se, em seguida, a busca de consenso para a atribuição de peso para cada um, após o que se somava o total de pontos que cada país obteve e se verificava, a partir deste resultado, qual a participação relativa de cada um em relação ao total geral. Este percentual corresponderia à parcela que cada país teria direito da quota total.

Esta proposta de alocação baseada em novos critérios modificava o panorama, quando comparado ao único critério de histórico de captura, a ponto da quota brasileira passar de algo em torno de 1.220 t, por este critério, para um valor variando entre 8.771 t e 9.887 t, quando considerado o conjunto dos critérios (Proposta, 1998).

A novidade positiva nesta reunião foi que a proposta brasileira motivou os demais países e a presidente da subcomissão III, a definir novos critérios para a alocação das quotas entre os países, o que resultou na seleção de 10 critérios potenciais factíveis de se utilizar na alocação da quota de captura da albacora-branca, a saber (ICCAT, op. cit.): respeito às medidas históricas de conservação; capturas históricas; dependência da área de pesca; necessidades dos países com pescarias em desenvolvimento; direitos soberanos dos estados costeiros (e direitos de outros países de conformidade com a Convenção do Direito do Mar e o Acordo das Nações Unidas sobre Estoques Pesqueiros Transzonais e Altamente Migratórios); impactos sobre a indústria pesqueira atual; distribuição da biomassa do estoque em relação com a ZEE de cada país; dependência da pesca de albacora-branca; necessidades especiais dos países em desenvolvimento; e, participação de peixes adultos nas capturas.

Após a seleção dos critérios e a apresentação de justificativas para cada um, decidiu-se pela aceitação de oito deles, aos quais aplicou-se o sistema de cálculo apresentado na proposta brasileira para se chegar às percentagens de quota que caberia a cada país.

Os resultados alcançados, como já era de se esperar, indicavam uma mudança drástica na participação dos países na pescaria (posição defendida pelo Brasil e Namíbia, principalmente). Assim, China-Taiwan que, historicamente, captura cerca de 80% da produção total da espécie na área, teria direito a uma quota de 29,31%, enquanto os países costeiros da região, Brasil e Namíbia, aumentariam suas possibilidades de captura de menos de 5%, para 24,41% e 20,69%, respectivamente.

Apesar de não ter sido possível chegar a um acordo, especialmente porque China-Taiwan não aceitava reduzir suas capturas a um nível que permitisse um crescimento da captura dos outros países costeiros e da região, a delegação brasileira considerou que esta reunião constituiu-se num avanço por ter permitido explorar novos critérios para a alocação de quotas de captura, os quais preservam o direito de ingressar na pesca aos países que ainda não desenvolveram suas pescarias.

No encerramento dos trabalhos desta reunião, a delegação brasileira apresentou declaração, ressaltando que os resultados da reunião sinalizavam para a necessidade da adoção de novos procedimentos para o ordenamento dos recursos pelágicos altamente

migratórios, incluindo o respeito aos princípios básicos contidos na Convenção do Direito do Mar e considerações sobre os direitos dos estados costeiros. Ressaltou ainda que a obrigação de cooperar com outros países para a conservação e uso sustentado destes recursos, não deveria ser realizada à custa da negação dos direitos e interesses dos estados costeiros, criando impedimentos para o desenvolvimento das pescarias na ZEE (ICCAT, op. cit.).

Como desdobramento destas reuniões, envolvendo negociações sobre alocação de quotas de captura entre os países costeiros e os países pesqueiros de águas distantes, na reunião anual da ICCAT, realizada em Santiago de Compostela (Espanha), de 16 a 23/11/98, a delegação brasileira voltou novamente a apresentar proposta para a criação de um grupo de trabalho sobre Critérios para Alocação de Quotas de Captura e, desta vez, contando com o apoio de várias delegações de países membros e não-membros, conseguiu aprovar proposta de resolução para o estabelecimento deste grupo de trabalho (ICCAT, op. cit.), cujo mandato e termos de referência são: examinar e recomendar à ICCAT critérios de alocação de quotas de captura, à luz dos instrumentos jurídicos internacionais e princípios relevantes dos acordos e instrumentos legais relacionados com a conservação e ordenamento dos recursos vivos marinhos (ICCAT, op. cit.).

SÍNTESE DOS TRABALHOS DAS DUAS PRIMEIRAS REUNIÕES DO GT ICCAT SOBRE CRITÉRIOS PARA ALOCAÇÃO DE QUOTAS

A primeira reunião do GT foi realizada em Madri (Espanha), no período de 31/05 a 02/06/99 e resultou na apresentação de três propostas de critérios de alocação, formuladas pelos Estados Unidos, União Européia e Brasil. A proposta brasileira foi reformulada durante a reunião, incorporando trechos potencialmente consensuais, os quais foram ajustados, ainda, aos interesses brasileiros e dos países costeiros que pretendem dar início à pesca ou expandir pescarias de atuns no Atlântico, e foi reapresentada com o apoio de seis países membros e vários observadores. Como foram identificados elementos comuns nestas três propostas, ao término da reunião criou-se expectativa positiva de que na próxima reunião se avançaria na consolidação de um conjunto de critérios aceitos pelos países costeiros e países pesqueiros (ICCAT, 2000).

A segunda reunião foi realizada em Madri, no período de 6 a 08/04/2000, e contou com a participação de 119 representantes, de 21 países membros da ICCAT, 24 observadores, representantes de países não-membros e entidades pesqueiras e de uma organização não-governamental. Esta expressiva participação, especialmente de observadores, dentre os quais havia não somente estados costeiros do Atlântico, mas países asiáticos e do Mediterrâneo, além de organizações regionais, indica a importância do tema para os países com interesses na pesca de atuns do Atlântico e a expectativa com relação aos resultados das reuniões do grupo de trabalho.

Os representantes dos países membros da ICCAT tentaram conciliar as três propostas apresentadas na primeira reunião, com vistas a identificar e definir novos critérios para o estabelecimento de um sistema de alocação de capturas entre os países membros, o qual deverá estar em sintonia com os novos instrumentos legais que norteiam a conservação e uso sustentado dos recursos pesqueiros de atuns e afins.

No início da reunião, os países costeiros tinham uma expectativa de que se pudesse chegar a consenso em torno de uma primeira lista de critérios menos conflitantes (isto é, com menos conflitos de interesse entre os países costeiros e os países pesqueiros) e uma segunda lista de critérios mais contenciosos, que ficaria para futuras deliberações do grupo de trabalho.

Entretanto, durante a reunião os interesses conflitantes entre os países pesqueiros de alto mar e os países costeiros em desenvolvimento mostraram-se inconciliáveis, especialmente em função da radicalização da posição da União Européia que reformulou sua proposta inicial, apresentando os critérios de alocação divididos em duas partes, sendo um conjunto de critérios aplicáveis para estoques já alocados e outro conjunto para estoques ainda não-alocados. Na primeira situação (estoques já alocados) prevaleceria o sistema de alocação atual e, para os estoques ainda não-alocados, se consideraria a captura histórica como elemento principal e os demais critérios como elementos adicionais, não sujeitos a ponderação ou priorização.

Nas discussões que se seguiram, não foi possível avançar na construção de um conjunto de critérios que atendesse às expectativas e aos interesses de todos os países envolvidos e a reunião foi concluída com a apresentação de um documento de discussão

elaborado pelo presidente do grupo de trabalho, no qual tentava refletir o resultado das discussões realizadas e, em parte, as propostas apresentadas. Foi consenso geral, entre as delegações dos países costeiros, que o documento não refletia de forma equilibrada o resultado das discussões, especialmente, os pontos de vista dos países em desenvolvimento, aparentando, inclusive, um certo favorecimento dos pontos defendidos pelos países desenvolvidos. Neste sentido, as delegações recusaram-se a discutir este documento e consideraram que ele não poderia ser usado como ponto de partida para futuras negociações.

Ao término da reunião, concluiu-se que o documento apresentado pelo presidente não poderia ser incluído no relatório da reunião como documento de trabalho, mas que não poderia deixar de ser considerado. Houve concordância de que o mesmo seria anexado ao relatório, como um documento da inteira responsabilidade da presidência e, portanto, expressando a posição pessoal do presidente e não os pontos de vista de todos os países participantes da reunião (ICCAT, 2001). Evidencia-se que a Delegação Brasileira, a partir desta reunião, consolidou seu papel destacado de articulação com as delegações dos países costeiros e de interlocução com os grandes grupos de interesse, como a União Européia, Japão e Estados Unidos, procurando minimizar as dificuldades surgidas e evitando, a todo o custo, incorrer em impasse ou ruptura de diálogo durante os trabalhos.

Ao final dos debates o presidente propôs que as delegações enviassem comentários por escrito ao seu documento, os quais seriam anexados ao relatório da reunião, com vistas ao aprimoramento do mesmo, no sentido de que uma versão revisada pudesse ser apresentada para consideração da Comissão, na sua reunião anual do ano 2000. Neste sentido, as delegações do Canadá, Japão e Estados Unidos apresentaram comentários ao documento do presidente, que foram anexados ao relatório da reunião (ICCAT, op. cit.).

Da análise do relatório da Segunda Reunião do GT (ICCAT, 2001), destacam-se os seguintes pontos, que merecem consideração e reflexão da delegação brasileira, em relação com posicionamentos futuros sobre o tema negociação de quotas de captura.

1. De todos os critérios analisados a captura histórica foi praticamente o único item de consenso entre todas as delegações,

embora os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento discordassem do peso relativo do mesmo. Os primeiros defendem que a captura histórica tenha maior peso ou que seja o critério único de alocação de capturas.

2. Os países costeiros não aceitam a captura histórica como elemento único ou de maior peso, nas negociações de alocação de quotas. Além de garantir maiores quotas aos países que tradicionalmente pescam atum, o critério de captura histórica restringe ou impede o acesso de frotas de países em desenvolvimento a estoques já alocados, desconsiderando os direitos ou preferências que deveriam ter os países costeiros e os países em desenvolvimento de participarem da exploração dos estoques presentes nas suas águas jurisdicionais (ZEE).

3. Um dos critérios de maior peso foi o cumprimento das medidas de conservação/ordenamento recomendadas pela ICCAT, o qual apareceu em todas as propostas apresentadas, sugerindo, portanto, a existência de consenso em torno da aplicação deste critério.

4. Os países pesqueiros não aceitaram alguns critérios favoráveis aos países costeiros, como por exemplo, a distribuição relativa dos estoques na Zona Econômica Exclusiva e no Alto Mar.

5. Os países pesqueiros argumentaram, inclusive com razão, que muitos dos elementos apresentados como critérios não poderiam ser considerados como tais, devido à impossibilidade de quantificá-los de forma objetiva, e sugeriram a sua eliminação.

6. Nas discussões sobre critérios de qualificação algumas delegações de países pesqueiros do alto mar, especialmente o Japão, opuseram-se à aceitação de capturas obtidas por barcos arrendados como demonstração de interesse real na pesca e/ou da existência de capacidade efetiva de pesca.

Em relação a este último ponto, justificaram tal oposição alegando que muitos dos barcos arrendados por empresas de pesca brasileiras são barcos que utilizam bandeiras de conveniência, ou seja, barcos que estiveram operando utilizando bandeiras alugadas de países

não-membros da ICCAT, para poder pescar fora do regime de conservação/ordenamento estabelecido pela ICCAT.

Tal fato ficou demonstrado no relatório da reunião do Grupo de Trabalho Permanente para o Aprimoramento das Estatísticas e Medidas de Conservação da ICCAT, realizada durante a reunião anual, em novembro de 2000, onde se apresenta uma lista de barcos operando ilegalmente, entre os quais vários barcos arrendados por empresas de pesca brasileiras (ICCAT, 2001).

A delegação brasileira nas reuniões da ICCAT tem apresentado justificativas em defesa do programa de arrendamento de barcos estrangeiros, alegando que tais embarcações são equiparadas legalmente às embarcações nacionais e, como tal, tem suas operações de pesca monitoradas pelo governo brasileiro, no que se refere ao cumprimento das recomendações de conservação/ordenamento aprovadas pela ICCAT, e têm suas capturas controladas e informadas como capturas nacionais do Brasil. Além do mais, os barcos arrendados não podem desembarcar suas capturas em portos estrangeiros, pois se assim o fizerem, terão seus contratos de arrendamento cancelados (ICCAT, 2001).

É importante notar que a legislação brasileira que regulamenta os arrendamentos foi alterada pelo Decreto nº 2.840, de 10/11/98, flexibilizando os contratos de arrendamento ao permitir o desembarque das capturas dos barcos arrendados em portos de países com os quais o Brasil tenha contratos alfandegários, além de permitir a suspensão temporária dos contratos de arrendamento, o que implica uma certa dificuldade de controle e fiscalização das capturas. Neste sentido, a justificativa de que os barcos arrendados não podem desembarcar em portos estrangeiros já não se aplica desde janeiro de 1999, quando o Decreto entrou em vigor.

Ainda com relação aos arrendamentos, na reunião da ICCAT do ano 2000, o Informe Nacional submetido por Trinidad e Tobago apresentou uma lista de barcos que fizeram transbordos de captura de atuns em portos daquele país, que incluía 27 barcos operando sob contratos de arrendamentos com empresas brasileiras (ICCAT, 2001). Como é possível que tais embarcações realizaram transbordos enquanto estavam operando sob o controle do governo brasileiro, uma vez que a legislação atual permite esta prática, a identificação de tais barcos como arrendados pelo Brasil cria dificuldades adicionais para assegurar que suas capturas sejam consideradas como capturas

brasileiras nas negociações de alocação de quotas de captura.

Das análises dos documentos da ICCAT, especialmente em relação às posições assumidas pela Delegação Brasileira, frente aos dados relacionados com os arrendamentos e o respeito às quotas, vem se tornando bastante preocupante o fato das defesas apresentadas pela Delegação Brasileira, especialmente nos dois últimos anos, não terem respaldo na realidade das ações implementadas pelo Ministério da Agricultura, especialmente no tocante ao arrendamento de barcos estrangeiros e no desrespeito contínuo às quotas definidas para o país, o que poderá comprometer seriamente a credibilidade nacional nas futuras negociações.

O CUMPRIMENTO DAS MEDIDAS DE CONSERVAÇÃO E ORDENAMENTO PELO BRASIL

Até 1996, as principais medidas de conservação e ordenamento recomendadas pela ICCAT para o espadarte do Atlântico Sul eram: (1) a proibição da captura de espadarte de peso inferior a 25 kg (125 cm de comprimento total), admitindo-se uma captura acidental de até 15% em número de indivíduos (ICCAT, 1991) e (2) a limitação das capturas de cada país membro, cujas capturas de espadarte fossem superiores a 250 t, os quais, durante 1995 e 1996, não poderiam exceder a maior captura anual obtida nos anos de 1993 e 1994 (ICCAT, 1995).

Os dados disponíveis sobre a composição de comprimento do espadarte até 1991 (Arfelli, 1996) indicavam variação mensal nos tamanhos dos indivíduos capturados, com aumento da frequência de peixes de tamanho médio (100 cm a 200 cm) de junho a outubro, que correspondia à época de safra, e maior frequência de peixes pequenos no final e início do ano. A maioria das capturas era composta por peixes com mais de 42 kg de peso e, embora ocorressem capturas de peixes pequenos, com menos de 25 kg, tais capturas representavam, na maioria dos anos, menos do que o limite de tolerância permitido (15%).

Quanto aos limites de captura, nos anos de 1995 e 1996, as capturas anuais do espadarte foram de 1.975 t e 1.892 t, respectivamente, e foram inferiores ao máximo permitido, correspondente à captura obtida em 1993 (2.013 t). Portanto, em meados de 1997, quando da primeira negociação de quotas de captura do espadarte, o Brasil gozava de uma situação privilegiada em relação

ao cumprimento das medidas de conservação e ordenamento recomendadas pela ICCAT.

A recomendação sobre limite de captura do espadarte, para os anos de 1995 e 1996, foi estendida para o ano de 1997 (ICCAT, 1997) e, naquele ano, em função do aumento do número de barcos atuando em operações de pesca dirigidas ao espadarte, especialmente de barcos arrendados, o Brasil ultrapassou o seu limite de captura do espadarte em cerca de 104% (Meneses de Lima & Dias-Neto, 1999) e, em 1998, o número de barcos novamente aumentou, o que resultou em captura do espadarte além da quota nacional (ICCAT, 2000). Em 1999, o número de barcos continuou aumentando, apesar da redução do número de barcos arrendados, resultando na captura recorde de 4.721 t, que representa uma captura superior a 100% da quota que cabe ao Brasil.

De acordo com a recomendação da ICCAT, que estabeleceu as quotas de captura do estoque sul do espadarte, o excesso da quota de 1998 deveria ser descontado das quotas dos anos de 1999 e 2000. Assim, a quota brasileira para o ano 2000 foi reduzida em 1.507,8 t, totalizando apenas 831,6 t (ICCAT, 2000). Contudo, há indicações de que este valor foi mais uma vez ultrapassado, apesar das medidas que foram adotadas no final de 1999, como a Instrução Normativa nº 17, de 30 de dezembro de 1999, que estabeleceu para o espadarte os limites de captura fixados pela ICCAT, e a Instrução Normativa nº 7, de 28 de setembro de 2000, que limitou em 16 o número de barcos arrendados com licenças de pesca específicas para o espadarte e estabeleceu, para os barcos com licenças de pesca tendo como espécies-alvos as albacoras, o limite de captura para o espadarte de até 15% da produção total da embarcação.

A RENEGOCIAÇÃO DA QUOTA DE CAPTURA DO ESPADARTE

Conforme salientado anteriormente, o acordo de alocação de quotas de captura do estoque sul do espadarte, negociado em 1997, estabeleceu as percentagens de captura por país, para o período 1998-2000. Como estava previsto naquele acordo, uma nova rodada de negociação foi realizada na reunião anual da ICCAT, no ano 2000, para definir novos percentuais e também a revisão do teto de captura total, com base na avaliação de estoques, realizada em 1999, a qual indicou um rendimento máximo sustentável de 13.650 t (ICCAT, 2000a),

que é inferior à quota total de captura (14.620 t), que foi estabelecida em 1997 (para os anos 1998 e 1999) e mantida no mesmo nível para o ano 2000.

Quando foi negociado em 1997, o acordo dividiu a quota total entre Brasil, Uruguai, Espanha e Japão, não incluindo a África do Sul, que não dispunha de captura histórica, bem como a Namíbia, que não era membro da ICCAT. Como a entrada destes novos participantes, na renegociação das quotas de captura do espadarte, poderia criar problemas para se chegar a um consenso entre os países costeiros, a delegação brasileira realizou consulta prévia com as delegações destes dois países para definir uma posição comum em relação com a divisão da quota de captura, principalmente considerando-se que o GT não conseguiu aprovar um conjunto mínimo de critérios que pudesse ser utilizado nesta revisão de quota.

Como resultado, os países costeiros do Atlântico Sul propuseram uma divisão tendo por base unicamente a condição de país costeiro ou país pesqueiro do alto mar. Em contrapartida, a União Européia apresentou uma proposta de alocação de quota que mantinha o "status quo", não contemplando, portanto, as aspirações da África do Sul e Namíbia (ICCAT, 2001). Como as duas propostas apresentaram-se difíceis de conciliar quando foram discutidas no plenário da subcomissão IV, propôs-se a realização de uma série de reuniões informais, com todos os países envolvidos na negociação, sob a coordenação da presidente da subcomissão IV.

Apesar da delegação japonesa ter mostrado flexibilidade ao longo das discussões, propondo que 1.700 t da quota de captura do Japão, que é de 25,75% da TAC (equivalente a 3.764,6 t), de conformidade com a negociação celebrada em 1997, poderia ser cedida para atender à África do Sul e à Namíbia, por seu lado a União Européia manteve-se inflexível durante todo o processo de negociação, sinalizando apenas com a possibilidade de ceder cerca de 200 t. Nesta situação, não houve praticamente como garantir qualquer acordo de negociação de quotas e, ao término da reunião, a presidenta da subcomissão IV apresentou uma proposta alternativa à divisão de quotas, pela qual se estabeleceu que a TAC para o ano 2001 seria de 14.600 t e que os países membros, não membros e cooperantes deveriam estabelecer limites de captura de precaução, que no seu conjunto não deveriam exceder a TAC, sendo que tais limites deveriam ser informados à Secretaria da ICCAT até o final de 2000. Tal

recomendação será revista no ano 2001, com base nos critérios que serão recomendados pelo GT (ICCAT, 2001).

A TERCEIRA REUNIÃO DO GT SOBRE CRITÉRIOS DE ALOCAÇÃO DE QUOTAS

A terceira reunião do Grupo de Trabalho sobre Critérios de Alocação de Quotas de Captura, foi realizada no período de 21 a 23 de maio de 2001, em Bruxelas, Bélgica. Esta reunião foi antecedida de um amplo trabalho de preparação, a cargo dos Estados Unidos e Canadá, que examinaram toda a documentação disponível relativa ao grupo de trabalho, com vistas a compilar e sumariar tal informação, na forma de um texto único de negociação, o qual foi distribuído a todos os países, com antecedência à realização da reunião, de conformidade com o que ficou estabelecido na reunião da ICCAT no ano 2000 (ICCAT, 2001).

O documento consolidado preparado pelos Estados Unidos e Canadá foi discutido durante a reunião, concluindo-se que ele constituía um avanço em relação ao documento síntese preparado pela presidência na segunda reunião do GT, pois contemplava todas as propostas apresentadas, mostrando para cada item as várias opções apresentadas e ainda inclui nota de pé de página esclarecendo as posições divergentes. Este documento foi aceito por todas as delegações como documento de trabalho para iniciar as discussões. O mencionado documento foi estruturado da seguinte forma: I - Critérios de qualificação; II - Estoques sobre os quais se aplicarão os novos critérios; III - Critérios de alocação; e, IV - Condições para aplicação dos critérios.

1. Critérios de qualificação

Como critérios de qualificação foram incluídos aqueles que definiam condições para que os países possam aspirar quotas de captura, tais como: a situação dos países (membro ou não-membro cooperante); a condição de cumprimento das suas obrigações (pagamento da contribuição financeira ao orçamento da ICCAT, respeito às medidas de conservação/ordenamento recomendadas pela ICCAT, coleta e submissão de dados estatísticos das pescarias, capacidade para realização de pesquisas); e o interesse real na

pescaria do estoque objeto de alocação de quota de captura.

O conceito de que as quotas deveriam estar vinculadas à existência ou capacidade de desenvolvimento de frotas pesqueiras foi rejeitado pelos países costeiros, sob a justificativa de que não teriam como desenvolver suas frotas se não tivessem direito a quotas (ICCAT, 2001a).

Outros critérios de qualificação foram sugeridos, tais como a distribuição geográfica do estoque alocado, sob a justificativa de que seria condição de qualificação suficiente para aspirar a uma quota de captura o fato do país ser costeiro e adjacente ao recurso (ICCAT, 2001a).

2. Estoques sobre os quais se aplicarão os novos critérios.

Nesse contexto, foram consideradas duas opções de aplicação dos critérios de alocação, quais sejam, aplicação a todos os estoques manejados pela ICCAT ou apenas aos estoques que não tiveram ainda quotas alocadas pela Comissão. Além do mais, propôs-se que a concessão de quotas aos novos membros ficaria dependente da condição dos estoques alocados (ICCAT, 2001a).

O conceito de dependência da condição dos estoques foi apoiado por alguns países, que consideraram que os novos critérios não se aplicariam aos estoques submetidos a planos de recuperação. Foi consenso geral de que os novos critérios se aplicarão a todos os estoques. Contudo, não se chegou à conclusão sobre a aplicação aos estoques submetidos a planos de recuperação, assim como quanto à aplicação gradual dos novos critérios (ICCAT, 2001a).

3. Critérios de alocação.

Os critérios de alocação foram divididos em quatro grupos (ICCAT, 2001a), conforme segue:

A. Critérios relacionados com as atividades de pesca atuais e no passado.

Neste ponto foram considerados apenas dois critérios: as capturas históricas e os interesses, padrão e práticas de pesca dos participantes qualificados.

B. Critérios relacionados com a situação dos estoques e das pescarias.

Aqui foram considerados: a situação dos estoques a serem alocados em relação com o rendimento máximo sustentável, podendo ou não levar em conta se os estoques estão sendo submetidos a planos de recuperação; e a distribuição e características biológicas dos estoques, inclusive a extensão da sua ocorrência na ZEE e no alto mar.

C. Critérios relacionados com a situação dos participantes qualificados.

Nesta parte foram considerados critérios relacionados com as necessidades das comunidades pesqueiras que são dependentes da pesca dos estoques de atuns, as necessidades dos países costeiros cujas economias são dependentes da exploração dos estoques alocados e a contribuição socioeconômica da pesca para os estados em desenvolvimento, especialmente os estados insulares em cujas áreas de jurisdição nacional os estoques alocados ocorrem. Estes três critérios foram construídos com base no art. 11 do Acordo das Nações Unidas sobre Estoques Pesqueiros Transzonais e Altamente Migratórios (FAO, 1995), o qual aplica-se exclusivamente a novos membros ou participantes das organizações pesqueiras regionais, quando forem determinados direitos de participação destes nas pescarias regulamentadas por estas organizações. Este critério tem sido aceito com restrições pelos países pesqueiros, que entendem que devem ser aplicados no contexto do referido acordo e, portanto, não se aplicariam aos membros atuais da ICCAT.

Inclui ainda a consideração de critérios relacionados com a dependência dos estoques para os estados costeiros e outros países que participam da pescaria; a importância econômica e social da pesca para os participantes qualificados, podendo ou não levar em conta a necessidade de minimizar impactos econômicos sobre os países que habitualmente participam das pescarias. Critérios relacionados com a contribuição da pesca para suprir o consumo doméstico de pescado, segurança alimentar e geração de empregos, assim como os direitos de todos os países de se engajarem na pesca no alto mar também foram considerados.

D. Critérios relacionados com cumprimento das medidas de ordenamento, coleta de dados e realização de pesquisa científica.

Os critérios considerados foram o histórico de cumprimento das medidas de conservação e ordenamento recomendadas pela ICCAT, as medidas adotadas pelos estados para prevenir ou eliminar a sobrepesca e o excesso de capacidade de pesca, a contribuição para a conservação e ordenamento dos estoques, coleta de dados e realização de pesquisa, bem como o nível de contribuição dos países para a sobreexploração dos estoques.

4. Condições para aplicação dos critérios.

Como condições para a aplicação dos critérios de alocação estão sendo formuladas orientações no sentido de: propiciar oportunidades equitativas de participação na pesca para todos os países, alocar pesos aos critérios e promover a sua aplicação de forma flexível, com base em cada espécie, levando em consideração os efeitos negativos da pesca ilegal, a necessidade de eliminar estas práticas, não permitir a alocação de quotas que não venham a ser utilizadas e a comercialização das quotas.

Neste ponto, também serão considerados os seguintes aspectos: definição dos estoques sobre os quais a aplicação dos critérios de alocação será imediata ou gradual, dependendo das características de cada estoque, sua condição e se os mesmos estão sujeitos a planos de recuperação; definição das condições para utilização das quotas alocadas (onde possivelmente serão consideradas as práticas de arrendamento de barcos estrangeiros) e sua utilização como meio para incentivar e/ou incrementar a cooperação dos países não membros.

A SITUAÇÃO ATUAL DAS NEGOCIAÇÕES DE QUOTAS DE CAPTURA

A terceira reunião do GT chegou ao final sem a discussão de três critérios relacionados com o cumprimento das medidas de conservação e ordenamento, coleta de dados e realização de pesquisas, assim como de todos os quatro pontos do item sobre condições para aplicação dos critérios, além da falta de consenso em diversos critérios que foram examinados, os quais serão discutidos em outra ocasião. Também não foram discutidas as novas propostas

apresentadas pelo Japão, Estados Unidos e Canadá.

Não obstante, os resultados foram considerados como altamente positivos, pois significaram um avanço nas discussões a partir do momento que se passou a trabalhar com base num documento único de negociação. Contudo, há muito o que avançar para concluir a tarefa do GT. Neste sentido, dos 25 critérios listados, 18 foram examinados, mas chegou-se ao consenso pleno apenas em relação a 7 critérios. Ou seja, para que o grupo conclua seu trabalho os pontos que ainda não foram discutidos terão que ser examinados, aqueles sobre os quais não se chegou ao consenso deverão ser reexaminados e resta ainda discutir as condições para aplicação dos critérios. Com relação a este último ponto, discussões acirradas ocorrerão em relação aos seguintes aspectos: prioridade ou peso de cada critério, definição dos estoques sobre os quais a aplicação será imediata ou gradual, situação dos estoques e se eles estão sujeitos a planos de recuperação, definição das condições para utilização das quotas alocadas e contribuição para a eliminação da pesca ilegal etc.

Dos sete critérios sobre os quais houve consenso alguns são altamente favoráveis aos interesses dos países costeiros em desenvolvimento, tais como a consideração das necessidades de comunidades costeiras de pesca que dependem dos estoques de atuns e afins, a contribuição socioeconômica da pesca para os países em desenvolvimento, os interesses dos pescadores artesanais e de subsistência, a distribuição dos estoques em relação a sua ocorrência nas áreas sob jurisdição nacional etc. Contudo, existe o risco de que estes não possam sequer ser considerados, em função da impossibilidade de quantificá-los de forma objetiva. Neste sentido, é importante observar que alguns critérios foram substancialmente modificados durante as discussões, em função do conflito de interesses entre países costeiros e países pesqueiros, uma vez que cada país quando não pertencia ao grupo que apresentou a proposta de critério procurava modificá-lo, incluindo elementos que reduzissem os benefícios ao outro grupo ou estendendo tais benefícios, também, ao seu grupo. Em alguns casos as modificações foram tantas que o critério final acordado talvez não seja operacionalmente aplicável.

Como uma nova rodada de negociação será necessária para possibilitar a conclusão dos trabalhos, ao final da reunião em Bruxelas foi recomendada a realização de uma nova reunião, que acontecerá na cidade de Múrcia (Espanha), de 7 a 9 de novembro de 2001, antes

do início da reunião anual da ICCAT. Também ficou definido que novas propostas de critérios de alocação poderão ser apresentadas sobre todos os elementos que ficaram em aberto e sobre aqueles que não foram ainda discutidos.

Torna-se relevante destacar que a situação do Brasil modificou-se, a partir de 1998, seja em função do continuado desrespeito às quotas definidas para o País, seja em relação aos arrendamentos de barcos estrangeiros.

Outro aspecto delicado relaciona-se com o fato de não se ter desenvolvido nenhum exercício prático de aplicação dos critérios que estão sendo apoiados pela delegação brasileira, especialmente quanto à possibilidade de mensuração e peso dos critérios, já que estes fatores podem, simplesmente, tornar alguns inviáveis e outros totalmente desfavoráveis aos países costeiros. Sem falar que as mudanças ocorridas na pesca brasileira podem ter tornado desfavoráveis os critérios que lhes favoreciam, como o de respeito às medidas de conservação e ordenamento..

AS PERSPECTIVAS FUTURAS DE UTILIZAÇÃO DOS NOVOS CRITÉRIOS

Nas propostas apresentadas sobre novos elementos que pudessem ser considerados como critérios de alocação, nenhum país abordou o tema dos subsídios pesqueiros concedidos pelos países para suas frotas pesqueiras, os quais têm relação direta com a situação de sobreexploração dos estoques.

É importante considerar que este tema vem sendo objeto de discussão já há algum tempo em vários eventos internacionais, promovidos pela FAO, WTO (Organização Mundial do Comércio) e UNEP (Programa das Nações Unidas sobre Meio Ambiente) e, recentemente em Genebra (Suíça), foi realizado um workshop sobre o assunto, no qual os trabalhos apresentados e as discussões realizadas exploraram com profundidade a relação entre os subsídios pesqueiros, o excesso de capacidade de pesca e a sobrepesca, bem como os efeitos dos subsídios dentro do contexto geral dos regimes de administração da pesca. Uma das conclusões principais foi o reconhecimento de que os subsídios contribuem para o excesso de capacidade de pesca e depredação dos estoques, particularmente na ausência de regimes de administração de pesca adequados.

Como na próxima reunião do GT novas propostas de critérios de alocação poderão ser apresentadas, a inclusão dos subsídios pesqueiros como critério de alocação poderia ser considerada como favorável aos países costeiros em desenvolvimento, pois a expansão das suas pescarias depende do estabelecimento, no contexto das organizações pesqueiras regionais (como a ICCAT), de condições equitativas de acesso à exploração dos recursos pesqueiros.

Neste sentido, a existência de frotas pesqueiras altamente subsidiadas, pescando na área do alto mar adjacente à zona econômica exclusiva (ZEE) dos países costeiros em desenvolvimento, é um empecilho para o desenvolvimento da pesca dos países costeiros, por criar condições de competição desigual que inviabiliza a exploração dentro da ZEE pela frota pesqueira não subsidiada do país costeiro.

Mesmo que o GT conclua seus trabalhos no ano de 2001, a implementação dos novos critérios de alocação de quotas poderá não ser imediata, uma vez que muito provavelmente ficará condicionada à situação dos estoques.

Como o objetivo do grupo de trabalho limita-se a definir uma lista de critérios de alocação, que sejam aceitáveis por todos os países membros, sem definir sua ordem de prioridade ou peso (fatores de ponderação), será nas subcomissões técnicas que, dependendo da espécie, se decidirá que critérios adotar e os pesos relativos de cada um. Neste sentido, algumas discussões realizadas durante as três reuniões do GT parecem indicar que haverá dificuldades enormes para se chegar a um consenso sobre esta questão. Apenas para citar um exemplo, todos os países concordam que a captura histórica deve ser um dos critérios de alocação, contudo os países costeiros insistem que este critério é tão importante quanto os demais e, portanto, não admitem que seja considerado prioritário, como querem os países pesqueiros.

A indefinição dos novos critérios não pode perdurar por muito tempo, uma vez que põe em risco a conservação dos estoques manejados pela ICCAT. Neste sentido, muitas decisões sobre alocação de quotas para novos estoques e sobre renegociação de quotas para estoques já alocados estão sendo postergadas até que se disponha de novos critérios. Tal fato aconteceu nas duas últimas reuniões anuais da ICCAT, quando os países costeiros não aceitaram discutir percentagens de quotas para a albacora-branca do Atlântico Sul e renegociar as quotas do estoque sul do espadarte.

Neste último caso, a situação do estoque tende a se agravar, pois a solução alternativa à não renegociação das quotas foi deixar que cada país ficasse livre para estabelecer seu próprio limite de captura, recomendando-se que o somatório dos limites de captura de todos os países não deveria exceder o nível da captura máxima permitida (TAC), de 14.620 t. Entretanto, o somatório dos limites de captura informados pelos países membros (Brasil, China, União Européia, Japão, África do Sul, Estados Unidos, Reino Unido, Uruguai e Namíbia) e por China-Taiwan atingiu a cifra de 21.150,6 t, de acordo com informação da Secretaria da ICCAT, ultrapassando em 44,6% a TAC. Tal situação tem graves implicações, pois ao exceder a TAC o estoque em questão terá seu nível de sobreexploração agravado e se refletirá no futuro da ICCAT, que terá falhado no cumprimento da sua missão como organismo regional responsável pela conservação e ordenamento dos estoques de atuns e afins do Atlântico.

A exemplo do que ocorreu no ano 2000, é bastante provável que na próxima reunião anual se deverá reiniciar as negociações, diante de um quadro ainda não definido de novos critérios de alocação. Contudo, a situação apresenta-se diferenciada, pois se caracteriza por avanços substanciais nesta direção e é bem possível que, politicamente, a posição irredutível dos países costeiros, de não negociar sem a aprovação de novos critérios, não possa ser mantida. Assim, havendo flexibilidade de ambas as partes, talvez se possa chegar a uma solução negociada para garantir a sustentabilidade da pesca.

Apesar da ICCAT ser conceitualmente uma organização conservacionista, as suas decisões nem sempre estão dirigidas para atender puramente aos objetivos da conservação dos estoques, pois na maioria das vezes o resultado se reflete muito mais na preservação dos interesses pesqueiros dos países membros, que, atuando como competidores individuais, na maioria das vezes, desconsideram os impactos das suas atividades de pesca sobre os estoques e a produtividade das pescarias.

Neste sentido, é importante lembrar que, quando os estoques são explorados de forma irresponsável, a ausência de consenso em torno de medidas adequadas de ordenamento terá consequências negativas no futuro. Conforme citado por FAO (1997), a redução dos estoques para níveis biológica e ecologicamente danosos resultará na perda de benefícios potenciais, como fonte de alimento, renda,

emprego e outros, tanto imediatamente como no longo prazo.

A intensificação da pesca ilegal, o nível de exploração dos estoques, a necessidade da cooperação internacional para sua conservação e o novo marco legal vigente, que reforça a necessidade de tal cooperação e exige a implementação das disposições relevantes do Acordo das Nações Unidas sobre Estoques Pesqueiros Transzonais e Altamente Migratórios (FAO, 1995) e do Código de Conduta para a Pesca Responsável (FAO, 1995a), que sinalizam para um enfoque mais conservacionista no ordenamento destes estoques, especialmente nas disposições referentes ao enfoque de precaução, poderão afetar profundamente as capturas futuras de atuns, prevendo-se redução no ritmo de crescimento da produção ou mesmo a diminuição das capturas atuais no curto prazo. Contudo, se adequadamente implementadas, o aprimoramento e ordenamento racional poderão resultar em capturas maiores e sustentáveis no longo prazo.

Mesmo considerando os avanços obtidos nas negociações sobre novos critérios de alocação, é provável que na próxima reunião de 2001 não sejam apresentadas alternativas de renegociação que contemplem os novos critérios em sua totalidade, sendo talvez necessário adotar uma posição pragmática para garantir o futuro da cooperação internacional para a conservação dos estoques de atuns e afins do Atlântico, o qual passa pela renovação dos acordos de negociação de quotas. Neste sentido, é de se esperar que a maioria dos países membros deverá mostrar todo o empenho e compromisso para tal fim.

Nesta situação, se o Brasil ficar isolado na defesa das ambiciosas metas de aumento, no curto prazo, da produção brasileira de atuns, previstas no programa de desenvolvimento da pesca oceânica implementado pelo Ministério da Agricultura, a alternativa de rompimento com a ICCAT deve ser considerada à luz dos novos instrumentos legais em vigor, inclusive do Acordo sobre Estoques Transzonais e Altamente Migratórios, que se encontra em fase final de ratificação. Falta apenas que mais um país o ratifique, para se atingir o número mínimo de 30 ratificações, necessárias para ele passe a vigorar. Como o Brasil já o ratificou teria então que se ajustar às suas disposições e, mesmo passando à condição de não-membro da ICCAT teria a obrigação de cooperar para a conservação e ordenamento dos estoques de atuns e afins do Atlântico.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARFELLI, C. A. **Estudo da pesca e aspectos da dinâmica populacional de espadarte, *Xiphias gladius* L. 1758, no Atlântico Sul.** 1996. Tese (Doutorado) - UNESP, Rio Claro.

BURKE, T. W; CHRISTY, F. T. Options for the management of tuna fisheries in the Indian Ocean. **FAO Fish. Tech. Pap.** n. 315, 1990. 73p.

DIAS-NETO, J; MENESES de LIMA, J. H. Contribuição para a elaboração de proposta de critérios de alocação de quotas de captura para a pesca do espadarte do Atlântico sul. **Boletim Técnico Científico do CEPENE**, v. 6, n. 1, p. 109-156, 1998.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION - FAO. **Structure and Process of the 1993-1995 United Nations Conference on Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks.** Rome: FAO, 1995. 81 p. (FAO Fisheries Circular No. 898).

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION - FAO. **Code of Conduct for Responsible Fisheries.** Rome, 1995. Disponível em: <<http://www.fao.org/fi/agreem/codecond/ficonde.asp>>. Acesso em 2001 .

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION - FAO. **Fisheries management.** Rome: FAO, 1997. 82 p. (Technical Guidelines for Responsible Fisheries n. 4).

ICCAT. **Basic Texts.** 2.ed. Madri: ICCAT, 1985.

ICCAT. **Report for biennial period 1996-97.** Madrid, Espanha, part I (1996), v. 1, 1997

ICCAT. **Report for biennial perio 1994-95.** Madrid, Espanha, part I (1994), v. 1, 1995.

ICCAT. **Report for biennial period 1990-91.** Madrid, Espanha, part I, (1990), 1991.

CCAT. Technical considerations by Brazil at the inter-sessional meeting relevant to the allocation of catch quota for the south Atlantic swordfish stock. In: **Report for biennial period 1996-97**. Madrid, Espanha, part II, (1997), v. 1, p. 194-213. 1998.

ICCAT. **Report for biennial period 1998-99**. Madrid, Espanha, part II, (1998), v. 2, 1999.

ICCAT. Report of the Informal Multi-lateral Consultation on Southern Albacore. In: **Report for biennial period 1996-97**. Madrid, Espanha, part II, (1997), v. 1, p. 194-213, 1999a.

ICCAT. **Report for biennial period, 1998-99**. Madrid, Espanha, part II, (1999), v. 1, 2000.

ICCAT. **Report for biennial period 1998-99**. Madrid, Espanha, part II, (1999), v. 2, 2000a.

ICCAT. **National Report of Brazil**. Espanha: ICCAT, 2000b (Int. Comm. Conserv. Atl. Tunas, Rep. For Biennial Period 1998-99, part II (1999), p. 199-203).

ICCAT. **Report for biennial period, 2001-01**. Madrid, Espanha, part I, (2000), v. 1, 2001.

ICCAT. **Report of the 3rd ICCAT Working Group on Allocation Criteria**. Brussels, Belgium, May, 2001. Memo. 2001a. 63p.

MENESES de LIMA, J. H; DIAS-NETO. J. **National Report of Brazil**. Espanha: ICCAT, 1998. (Int. Comm. Conserv. Atl. Tunas, Rep. For Biennial Period 1998-99, part I (1998), p. 207-213).

PAIVA, M. P. (Org.). **Recursos Pesqueiros estuarinos e Marinhos do Brasil**. Fortaleza: UFC, 1997. 278 p.

PENAS, E. The TAC and quota management system in the European Community. p. 875-879. In: BECKETT, J.S. (Ed.). **Proceedings of the ICCAT Tuna Symposium**. Madrid, 1998. v. 2, p.449-922.

PROPOSTA brasileira sobre a alocação de quotas de captura para a pesca da albacora-branca do Atlântico Sul. **Proposta preparada por um grupo de trabalho, no âmbito do SEGESP, através da Resolução 001/98, formado por representantes do IBAMA, SEGESP, Instituto de Pesca, MMA e UFRPE.** 1998. Mimeografado. 17p.

UNITED NATION. Convention on the Law of the Sea, with index and the final act. In: UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE LAW OF THE SEA, 3, 1983. New York. **Proceedings...** 1983.

Tabela 1. Capturas totais anuais de atuns e afins (t), no Oceano Atlântico e Mar Mediterrâneo, e dos principais países pesqueiros, no período 1970-1999

Países	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Total	372182	428516	428752	410985	502464	434697	444071	512230	503954	478017	544708	590193	669690	624741	560750	601881
BRASIL	4940	2953	6152	8565	12838	6223	3359	6811	6896	8310	15402	22885	30312	28679	28453	33794
CHINA TAIWAN	37937	35484	44834	43543	35845	31418	38680	34876	35022	34258	31292	29753	38687	27766	25220	37865
ESPANHA	57417	84113	83291	75101	100493	89996	97153	105781	110350	108431	116168	135546	144140	142373	148620	156197
FRANÇA	48055	60826	66991	58129	81652	72373	86062	101675	102840	85203	92808	97477	93873	85179	33015	39033
GHANA	3000	3400	6789	3047	14877	18725	19412	21979	13711	20126	26383	22783	42286	48353	47740	43605
JAPÃO	56244	73556	59105	57982	69419	40378	42734	43357	39478	44836	50594	55066	64983	34458	43857	54952
OUTROS PAÍSES	164589	168184	161590	164618	187340	175584	156671	197751	195657	176853	212061	226683	255409	257933	233845	236435
Países	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999		
Total	588696	597596	649479	642662	707971	750618	700840	737088	752270	712825	707796	661201	630117	659495		
BRASIL	37786	30401	32390	35105	31986	29884	33292	34774	33441	30546	38392	41860	41644	43671		
CHINA TAIWAN	51115	39672	28362	24916	41746	48876	46074	48005	63493	51870	57955	51750	44563	47915		
ESPANHA	159669	158261	163782	156811	178188	190451	162170	165984	155425	159783	135192	118677	106870	112061		
FRANÇA	42068	48846	54730	61457	80398	85498	80302	99768	101000	80786	82602	69038	69257	73271		
GHANA	42143	49064	50578	47031	58461	53353	44174	38982	37917	34835	38546	54361	66479	84610		
JAPÃO	38953	35216	54169	61877	59861	54754	52720	52920	55421	54314	50652	38835	39835	35657		
OUTROS PAÍSES	216962	236136	265468	255465	257331	287802	282108	296655	305573	300691	304457	287680	262469	262310		

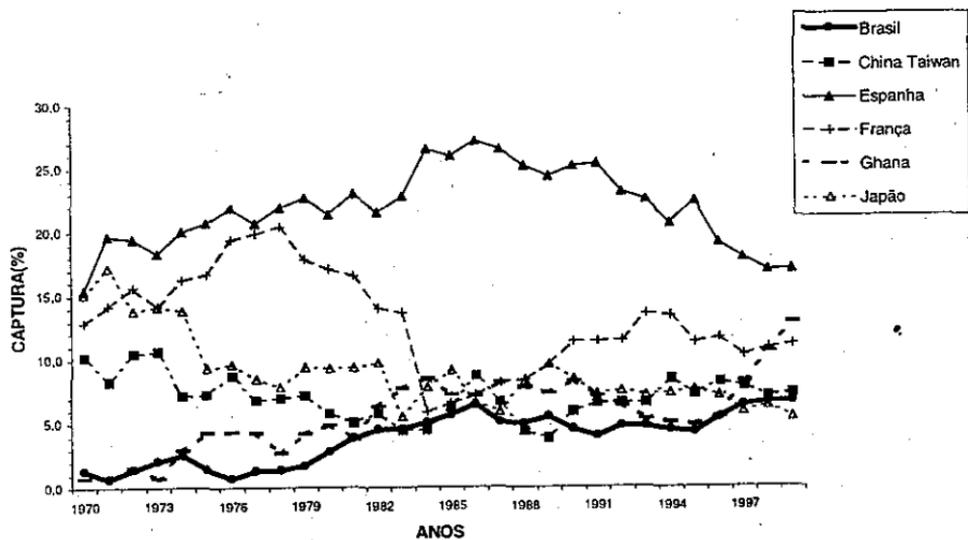


Figura 1 - Evolução das capturas de atuns e afins dos principais países pesqueiros, no Oceano Atlântico e Mar Mediterrâneo, no período de 1970 a 1999.