ISSN:2594-6153

Mesma espécie, dois ordenamentos: a gestão do robalo-flecha (*Centropomus undecimalis*) no litoral de São Paulo e do *common snook* na Flórida, EUA

Cyro Purificação Neto; Milena Ramires

Universidade Santa Cecília (UNISANTA), Santos-SP, Brasil
E-mail: cn243471@alunos.unisanta.br

Resumo: O robalo-flecha (*Centropomus undecimalis*) e o *common snook* estadunidense são a mesma espécie sob dois ordenamentos. Comparam-se, pelo método comparado funcional e pela distinção entre norma de conduta e norma de estrutura, os instrumentos de gestão que incidem sobre ela no litoral de São Paulo e na Flórida. A análise é documental. O Brasil dispõe de norma de conduta na maioria das dimensões substantivas, mas não das normas de estrutura que as atualizariam a partir do dado. Na Flórida, a espécie é declarada protegida, o manejo é revisto anualmente por região e a receita da licença é vinculada por lei à sua conservação. O déficit brasileiro é de estrutura, não de instrumento.
Palavras-chave: gestão pesqueira; pesca amadora; norma de estrutura; *Centropomus undecimalis*; governança ambiental.

Same species, two legal orders: the management of common snook (*Centropomus undecimalis*) in São Paulo, Brazil, and in Florida, USA

Abstract: The Brazilian robalo-flecha and the common snook (*Centropomus undecimalis*) are the same species under two legal orders. Drawing on the functional method of comparative law and on the distinction between norms of conduct and norms of structure, this study compares the management instruments applied to it in São Paulo and in Florida. Brazil provides norms of conduct in most substantive dimensions but lacks the norms of structure that would update them from data. In Florida, the species is designated as protected, management is reviewed annually by region, and licence revenue is earmarked by statute for its conservation. The Brazilian deficit is one of structure, not of instrument.
Keywords: fisheries management; recreational fishing; structural norms; *Centropomus undecimalis*; environmental governance.

Introdução

A gestão adaptativa concebe o manejo pesqueiro como ciclo contínuo de produção de dados, avaliação e revisão das regras [1]. No Brasil esse ciclo não se fecha: os dados sobre esforço e capturas da pesca amadora são irregulares e descontínuos [2], e as capturas do litoral paulista, ausentes das estatísticas oficiais, poderiam representar de 0,8 a 38,6 vezes o volume registrado [3]. O robalo-flecha torna o problema concreto: espécie-alvo preferencial da pesca esportiva, responde por cerca de 70% das capturas amadoras no Complexo Estuarino-Lagunar de Cananeia-Iguape [4], mas não figura em lista de espécies ameaçadas, consta como Dados Deficientes na avaliação nacional de risco de extinção [5] e não tem defeso no litoral paulista.

A mesma espécie é, na Flórida, o *common snook*, em ordenamento identificado como o mais bem avaliado em revisão global da governança da pesca recreativa [6] e em sistema estuarino congruente: a Indian River Lagoon registra cerca de 600 espécies de peixes [7], ordem de grandeza comparável às 594 estimadas para o litoral paulista [8], e abriga o mesmo par de congêneres *Centropomus*. Trata-se de congruência, não de equivalência, e é a não-identidade que impede transplantar a regra. A chave analítica é a distinção entre normas de conduta, que ordenam comportamentos, e normas de estrutura, que organizam a produção e a revisão de outras normas [9].

Objetivos

Comparar os instrumentos de gestão aplicáveis ao robalo-flecha no litoral de São Paulo e ao *common snook* na Flórida, a fim de identificar a natureza, de instrumento ou de estrutura, da insuficiência da governança brasileira sobre a espécie.

Material e Métodos

Análise institucional documental comparada, pelo método comparado funcional [10], que confronta as funções que ordenamentos distintos atribuem a um mesmo problema, e não a literalidade de seus textos: mantêm-se constantes a espécie e o problema de gestão, e varia a presença ou a ausência das normas de estrutura. O corpus reúne o *Florida Administrative Code*, cap. 68B-21 [11], a documentação da agência estadual [12], os *Florida Statutes* [13] e o regime federal de cofinanciamento [14]; do lado brasileiro, as normas de ordenamento da pesca amadora [15], a Resolução CEMA/PR nº 91/2013 [16] e a avaliação oficial de risco de extinção [5]. As lacunas brasileiras foram documentadas por ausência e a comparação operacionalizada no Quadro 1.

Resultados

O regime comparado. O ordenamento brasileiro tem norma de conduta na maioria das dimensões substantivas: tamanho mínimo de 50 cm para o robalo-flecha, fixado em 2005 e nunca atualizado, cota geral não específica por espécie e vedação de transporte que impeça identificar espécie e tamanho [15]. Faltam o tamanho máximo federal, de modo que o reprodutor de grande porte, relevante em espécie protândrica, fica desprotegido, e o defeso em São Paulo [15]. Na Flórida, todas as dimensões estão preenchidas: o *common snook* é declarado espécie protegida, com o pesque-e-solte como conduta esperada [11]; o manejo é regionalizado em nove regiões, com faixa de tamanho, cota diária e petrecho restrito a anzol e linha, restrição ancorada na pesquisa de mortalidade pós-soltura, que registra sobrevivência da ordem de 98%

nesse petrecho [12]; e o que o defeso proíbe é colher, desembarcar ou possuir, não pescar, de modo que a pescaria se converte em pesque-e-solte [11; 12]. Desde 2024, a agência avalia anualmente cada região por sete métricas e publica revisões anuais por região [12].

O licenciamento como peça do sistema. O *snook permit* custa US$ 10 ao ano por força de lei, que o impõe a quem pretenda "take or possess" (tomar ou possuir) a espécie, e o estatuto define *take* como tomar, tentar tomar, perseguir, caçar, molestar, capturar ou matar peixe marinho [13]. Alcança, portanto, quem dirige o esforço ao *snook*, retenha ou não o exemplar. Sua receita é vinculada por comando legal, que manda aplicá-la "exclusively for programs to benefit the snook population" (exclusivamente para programas que beneficiem a população de *snook*), e o repasse federal de recursos para a gestão pesqueira condiciona-se a que a legislação estadual proíba o desvio das receitas de licença [13; 14].

Quadro 1 – Comparação regulatória dos dois regimes, por instrumento.

Dimensão / instrumento	**Common *snook* (Flórida, EUA)**	**Robalo-flecha (São Paulo, Brasil)**
Designação de espécie protegida	Sim. *C. undecimalis* é espécie protegida, com o pesque-e-solte como conduta padrão, salvo necessidade de alimento [11].	Não. Não figura em lista de espécies ameaçadas [15]; no SALVE consta como Dados Deficientes [5].
Tamanho máximo / faixa (*slot*)	Teto da faixa: 33 pol. (Golfo) e 32 pol. (Atlântico); fora da faixa, soltura obrigatória [11].	Não há tamanho máximo federal, o que desprotege o reprodutor de grande porte em espécie protândrica. Há faixa no Paraná [16] e na APACIP [15]; em São Paulo, fora de UC, não há.
Defeso	Sim, variável por região. No fecho proíbe-se colher, desembarcar ou possuir, mas não pescar: a pescaria converte-se em pesque-e-solte [11; 12].	Há defeso federal do robalo, mas apenas na Bahia e no Espírito Santo [15]. Em São Paulo, ausente.
Revisão periódica baseada em dado (norma de estrutura)	Sim. Revisão anual por região, com sete métricas e *Annual Reviews* (revisões anuais), desde 2024 [12].	Ausente. Nenhuma norma obriga revisão a partir de dado; os atos vigentes são de 1992 a 2016. O ciclo da APACIP foi, quanto ao robalo, evento único [15].
Registro do pescador como insumo de gestão	A licença e as designações estaduais são o quadro amostral do *Marine Recreational Information Program* (MRIP), inquérito federal que estima capturas e contabiliza retidos e soltos; mesmo os isentos registram-se [12].	A declaração de pesque-e-solte é colhida no licenciamento [17] sem que dela decorra consequência normativa.
Receita vinculada / cofinanciamento	*Snook permit* de US$ 10 ao ano, exigido de quem tome ou tente tomar a espécie. A lei destina a receita à população do *snook* e reparte por finalidade o fundo das licenças marinhas [13]; o repasse federal do *Sport Fish Restoration Act* veda o desvio [14].	A taxa é recolhida à Conta Única do Tesouro e integra o orçamento geral, sem vinculação nem vedação de desvio.

Discussão

O Quadro 1 desfaz a leitura de que o robalo careceria, no Brasil, de regulação: o ordenamento dispõe de norma de conduta na maioria das dimensões substantivas e falha nas que não são de conduta, mas de estrutura. Não é vazio regulatório, e sim um mosaico de normas datadas, de 1992 a 2016, que nenhuma norma de estrutura mantém vivo. Na Flórida, a norma de conduta é ela mesma produto de uma norma de estrutura, o ciclo anual de revisão por região [12]. A estrutura estadunidense opera em duas escalas encaixadas: na escala do ecossistema, o plano de gestão do IRLNEP resulta de uma conferência de gestão cujo propósito legal é o próprio ciclo, coletar e avaliar dados, desenvolver um plano com ações corretivas e cronogramas e monitorar sua efetividade, com atualização quinquenal e revisão decenal por mandato da agência federal [18; 7]. Tem-se aqui o que Ostrom [19] descreve como empreendimentos encaixados: o regime da espécie opera dentro do regime do ecossistema, ambos sobre ciclos mandatados de monitoramento e reajuste. O análogo brasileiro mais próximo, o Plano de Manejo da APA de Cananeia-Iguape-Peruíbe [15], fixou faixas de tamanho e cota para o robalo sem instituir a norma que as manteria vivas.

O licenciamento ilustra a diferença no ponto em que o Estado toca cada pescador. Na Flórida, a licença incide sobre quem toma ou tenta tomar a espécie [13], de modo que o registro se prende ao ato e à espécie, e a lista de registrados alimenta estimativas que contabilizam peixes retidos e soltos [12]. No Brasil, a licença é única e indiferente à espécie, e o formulário chega a interrogar o pescador sobre o pesque-e-solte sem que dessa declaração decorra consequência [17]. O mesmo vale para o dinheiro: lá a receita é vinculada por lei à espécie e protegida contra desvio [13; 14]; aqui a taxa é recolhida à Conta Única do Tesouro. A diferença não está na existência do registro nem da cobrança, que os dois sistemas têm, mas nas normas que lhes atribuem consequência. O caso brasileiro demonstra o ponto internamente: o Paraná adotou em 2013 um regime de tamanho em faixa [16] que São Paulo não adotou, diante da mesma espécie e da mesma informação.

Conclusões

A insuficiência da governança brasileira sobre o robalo não decorre da ausência de instrumentos de conduta, mas da fragilidade das normas de estrutura que os manteriam vivos. A Flórida, para a mesma espécie, opera um ciclo obrigatório de revisão em duas escalas, da regra da espécie ao plano de gestão do ecossistema, e vincula ao manejo tanto o registro do pescador quanto a receita que dele decorre. O elemento transponível não é a regra substantiva estrangeira, que a não-equivalência dos sistemas impede transplantar, mas a obrigatoriedade

legal de revisão periódica das normas de ordenamento a partir do dado. A análise é documental e não mede o cumprimento das regras em campo, e a assimetria de escala e de capacidade fiscal entre os dois sistemas desaconselha a importação integral do modelo estrangeiro.

Referências

1. Rist L, Campbell BM, Frost P. Adaptive management: where are we now? Environ Conserv. 2013;40(1):5-18.
2. Freire KMF, et al. Brazilian recreational fisheries: current status, challenges and future direction. Fish Manag Ecol. 2016;23(3-4):276-90.
3. Tomás ARG, et al. A pesca amadora marinha e estuarina no contexto das capturas não reportadas no estado de São Paulo. In: Garrone Neto D, et al., editores. Pesca amadora no Brasil. Brasília: Natureza em Foco; 2025. p. 39-81.
4. Motta FS, et al. Pesquisa colaborativa sobre a pesca amadora em áreas protegidas: um estudo de caso na APA Cananeia-Iguape-Peruíbe, litoral sul de São Paulo. In: Garrone Neto D, et al., editores. Pesca amadora no Brasil. Brasília: Natureza em Foco; 2025. p. 85-102.
5. Fernandes CAF, et al. *Centropomus undecimalis*. In: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Sistema de Avaliação do Risco de Extinção da Biodiversidade (SALVE). Brasília: ICMBio; 2025. doi:10.37002/salve.ficha.37164.2.
6. Potts WM, et al. What constitutes effective governance of recreational fisheries? A global review. Fish Fish. 2020;21(1):1-13.
7. Indian River Lagoon National Estuary Program. Looking ahead to 2030: comprehensive conservation and management plan; e State of the Indian River Lagoon technical report. Sebastian (FL): IRL Council; 2019, 2025. Disponível em: https://onelagoon.org. Acesso em: 15 ago. 2026.
8. Menezes NA. Checklist dos peixes marinhos do Estado de São Paulo, Brasil. Biota Neotrop. 2011;11(1a).
9. Bobbio N. Teoria do ordenamento jurídico. 10a ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília; 1997.
10. Zweigert K, Kötz H. An introduction to comparative law. 3rd ed. Oxford: Clarendon Press; 1998.
11. Flórida. Florida Administrative Code, Chapter 68B-21: Snook. Disponível em: https://flrules.org. Acesso em: 6 ago. 2026.
12. Florida Fish and Wildlife Conservation Commission. Snook; Saltwater recreational licenses and permits; Catch-and-release mortality. Tallahassee: FWC; 2026. Disponível em: https://myfwc.com. Acesso em: 6 ago. 2026.
13. Flórida. Florida Statutes: §§ 379.101, 379.2201 e 379.354(8)(c). Tallahassee: The Florida Legislature; 2026. Disponível em: https://www.leg.state.fl.us/Statutes/. Acesso em: 22 set. 2026.
14. Estados Unidos. Sport Fish Restoration Act (Dingell-Johnson), 16 U.S.C. §§ 777-777k; 50 CFR § 80.20. Washington (DC): U.S. Government Publishing Office; 2026.
15. Brasil. Normas de ordenamento da pesca amadora e de proteção de espécies: Lei nº 11.959/2009; IN Interministerial MPA/MMA nº 9/2012; IN MMA nº 53/2005; IN IBAMA nº 10/2009; Portaria IBAMA nº 49/1992; Portaria MMA nº 148/2022; Plano de Manejo da APA de Cananeia-Iguape-Peruíbe (Portaria ICMBio nº 14/2016). Brasília: Diário Oficial da União; 1992-2022.

16. Paraná. Conselho Estadual do Meio Ambiente. Resolução nº 91, de 3 de dezembro de 2013. Diário Oficial do Estado do Paraná. 2014 jan 23;(9128).
17. Bittencourt CAS, Biagi IMB, Souza STB, Cruz REA. Pescarias amadoras e esportivas no contexto da gestão pesqueira brasileira. In: Garrone Neto D, et al., editores. Pesca amadora no Brasil. Brasília: Natureza em Foco; 2025. p. 17-34.
18. Estados Unidos. Federal Water Pollution Control Act (Clean Water Act), section 320, 33 U.S.C. § 1330. Public Law 100-4. Washington (DC): U.S. Government Printing Office; 1987.
19. Ostrom E. Governing the commons: the evolution of institutions for collective action. Cambridge: Cambridge University Press; 1990.