UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental – PROCAM

GESTÃO DE RECURSOS PESQUEIROS NO ÂMBITO DO PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO AMAPÁ

Luciana Sonnewend Brondízio

São Paulo, 2003

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental – PROCAM

GESTÃO DE RECURSOS PESQUEIROS NO ÂMBITO DO PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO AMAPÁ

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental da Universidade de São Paulo para obtenção do título de mestre em Ciência Ambiental.

Luciana Sonnewend Brondízio

Orientador: Prof. Dr. Pedro Roberto Jacobi
Faculdade de Educação, USP

São Paulo, 2003

Data da defesa: ___/___/___

Banca Examinadora

Prof (a). Dr(a)_____

Julgamento: _____Assinatura:_____

Prof (a). Dr(a)_____

Julgamento: _____Assinatura:_____

Prof (a). Dr(a)_____

Julgamento: _____Assinatura:_____

À meus pais, Joel e Maria Apparecida, os primeiros e melhores mestres que já conheçi.

AGRADECIMENTOS

Ao Conselho Nacional de Pesquisa, CNPq, pelo suporte para realização da pesquisa, através da bolsa concedida no período de abril de 2001 a fevereiro de 2003 (processo Nº 132404/2001-0).

Ao Governo do Estado do Amapá, através do Centro de Formação e Desenvolvimento de Recursos Humanos – CEFORH, pelo apoio logístico durante a realização da pesquisa de campo, pelas "portas abertas" para entrevistas e consultas aos documentos do governo e pelo incentivo à realização da pesquisa.

Ao *staff* do ACT – Anthropological Center for Training and Research in Global Environmental Change, pelo suporte logístico na etapa conclusiva desta pesquisa.

Ao meu orientador e professor Pedro Jacobi, por me ajudar a encontrar o "caminho" da pesquisa, pela compreensão e flexibilidade às minhas "idas e vindas" e por me fazer acreditar que era capaz.

Ao Fábio de Castro, por sempre se disponibilizar à co-orientação, mesmo que informal, pelas bibliografias, comentários e sugestões, que tanto me ajudaram a desafiar minhas idéias e hipóteses.

Ao meu irmão, Eduardo, agradeço pelo incentivo em todas as etapas deste mestrado e em especial pelas revisões, sugestões e contribuições e por ser meu maior exemplo de determinação, dedicação e rigor no trabalho científico.

À Andrea, agradeço por me ensinar a valorizar e entender o "tempo" de cada coisa e de cada um, pelo carinho e acolhida, e pela tradução do resumo.

Agradeço ao Mag, que abriu a porta e foi companheiro nas andanças pelo Amapá, pelo apoio durante a realização do mestrado, por me ajudar nas entrevistas, pela viagem à Calçoene, por compartilhar comigo sua experiência, ensinamentos e "causos" da vida amazônica e pelo carinho e paciência.

Ao Alan Kardec, então gerente da pesca do Estado do Amapá, pela disponibilidade às entrevistas e por contribuir para realização de outras.

Aos pescadores, presidentes de colônia e da Federação dos Pescadores do Amapá por disponibilizarem tempo e informações, pela boa vontade e disposição em falar sobre a pesca e partilhar comigo seu conhecimento sobre a região.

Em especial, quero agradecer à Rita e Sérgio Andrea, pelo exemplo de seriedade, honestidade e dedicação à vida política, pela amizade, reconhecimento e incentivo.

À Janete e Capi pela coragem em tornar o PDSA uma realidade e por me fazerem acreditar que existem políticos que se preocupam com a auto-estima e a melhoria da vida das populações da Amazônia.

À Marcos Reigota e Nilson Carlos Moulin agradeço pelo incentivo e ricas conversas sobre os caminhos do PDSA.

Agradeço a meus “mestres procânicos”, em especial ao professor Ricardo Abramovay, por me ajudar a transformar desafio em conquista, ao professor Paulo Nogueira Neto e à professora Yara Novelli, pelo exemplo de amor à profissão e por serem tão acessíveis.

Este mestrado não teria sido realizado sem o apoio incondicional de minha família; meus pais que sempre me ensinaram a enxergar beleza no que é simples e a ter respeito pela vida, além de me dar apoio físico e emocional; meus irmãos e sobrinhos sempre atenciosos, compreensivos e dispostos a ajudar.

Agradeço à equipe do Tamar em Ubatuba, em especial à Berê, Bruno, Jane, Suami, Lili e Henrique por compreenderem minhas “ausências” para o mestrado.

Agradeço àqueles amigos, que de “jeitos” e em tempos diferentes me proveram com idéias, carinho e suporte emocional. Aqui, quero agradecer em especial ao Venâncio que, através de nossas conversas, me inspirou a realinhar a pesquisa e “voltar” para a pesca e que me ajudou a encarar os gráficos e cálculos da Adminstração Pesqueira. Agradeço à Célia Futemma por me incentivar e pelas contribuições valiosas na parte teórica. À Sara Mota, Mauro Ruffino e outros “mestres” da pesca na Amazônia. À “seu” Victor que sempre me lembrava de dar prioridade à conclusão do mestrado. À Carlinha, por me dar um “teto”, atenção e incentivo na etapa conclusiva do trabalho e por me ajudar no sumário. À Helena por me ajudar a distrair e recobrar forças. À Vitinho, Patrícia e outras “gentes” do mar que sempre estiveram por perto.

Enfim, mas não por último, agradeço a Deus, porque sei que “tantas portas” não se abriram por acaso.

"É preciso coragem para fazer uma opção e devemos admitir que, em algum momento, em algum lugar ao longo da estrada do progresso, fizemos opções erradas.

Agora, frente a Amazônia, estamos em face de opções, de alternativas".

(Reichel-Dolmatoff).

LISTA DE FIGURAS

Figura 1.1: Municípios do Estado do Amapá **13**

Figura 2.1: Localização geográfica Estado do Amapá **24**

LISTA DE TABELAS

Tabela 1.1: Nº de participantes, agentes e organizações do diagnósticoparticipativo **14**

Tabela 2.1: População residente no Estado do Amapá por situação domicílio - 1980-1999 **26**

Tab. 2.2: Valor da Castanha do Brasil no período de 1995-1999 **35**

Tabela 2.3: Nº de pessoal ocupado na pesca em 1997 **41**

Tabela 2.4: Nº de pessoal ocupado na pesca em 2000 **41**

Tabela 2.5: Nº de pessoal ocupado na pesca, aquicultura e atividades relacionadas em 2000 **41**

Tabela 2.6: Produção estimada de pescado/1999 **43**

Tabela 4.1: Resumo da situação dos principais projetos em andamento em 1998 **89**

Tabela 4.2: Número de contratos do FRAP aprovados para a pesca artesanal – 1995 a 2000 **94**

Tabela 4.3: Caracterização geral dos pescadores e das pescarias **111**

Tabela 4.4 Dificuldades e problemas no setor pesqueiro **121**

LISTA DE SIGLAS

ADAP	Agência de Desenvolvimento do Amapá
AFAP	Agência de Fomento do Amapá
BANAP	Banco do Estado do Amapá – S/A
BASA	Banco da Amazônia
BID	Banco Inter-Americano de Desenvolvimento
CEFORH	Centro de Formação e Desenvolvimento de Recursos Humanos
COMAJA	Cooperativa Agroextrativista de Laranjal do Jari
COMARU	Cooperativa Mista Agro-Extrativista dos Trabalhadores do Rio Iratapuru
FEPAP	Federação de Pescadores do Amapá
FNO	Fundo Nacional do Norte
FRAP	Fundo de Desenvolvimento Rural do Amapá
GEA	Governo do Estado do Amapá
GERCO	Programa Estadual de Gerenciamento Costeiro
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IEPA	Instituto de Estudos e Pesquisas do Estado do Amapá
MMA	Ministério do Meio Ambiente
PDSA	Programa de Desenvolvimento Sustentável do Amapá
PED	Projeto de Execução Descentralizada
PNMA	Programa Nacional de Meio Ambiente
PPG7	Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil
RURAP	Instituto de Desenvolvimento Rural do Amapá
SEAF	Secretaria de Agricultura, Pesca e Floresta
SEBRAE/AP	Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Amapá
SEFAZ	Secretaria Estadual da Fazenda
SEICOM	Secretaria de Indústria, Comércio e Mineração
SEMA	Secretaria de Estado do Meio Ambiente
SENAR	Serviço Nacional de Desenvolvimento Rural
SEPLAN	Secretaria de Planejamento
TERRAP	Instituto de Terras do Amapá
ZEE	Zoneamento Ecológico Econômico

RESUMO

BRONDÍZIO L.S. **Gestão de recursos pesqueiros no âmbito do Programa de Desenvolvimento Sustentável do Amapa (PDSA).** 2003. 148 p. Dissertação Mestrado – Programa de Pós Graduação em Ciência Ambiental, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Apesar do consenso sobre a necessidade de uma evolução substancial nos sistemas existentes de uso dos recursos pesqueiros, em especial nos países em desenvolvimento, para dar suporte ao manejo sustentável deste recurso, não há um senso comum sobre quais seriam as instituições que poderiam alcançar este objetivo. Uma nova filosofia de manejo seria aquela onde os usuários dos recursos pesqueiros fossem envolvidos no processo de gestão e onde o objetivo de sustentabilidade não se referisse apenas à dimensão ecológica, mas também às dimensões: social, econômica, política e cultural. A iniciativa do Governo do Estado do Amapá, eleito em 1994 e reeleito em 1998, em adotar o Programa de Desenvolvimento Sustentável do Amapá -PDSA, como política pública, representa uma valiosa oportunidade de se avaliar a viabilidade de um modelo alternativo de desenvolvimento para a Amazônia e de levantar elementos e condições que favorecem e que possam limitar este modelo. Esta pesquisa foi desenvolvida com o objetivo de analisar o processo de implantação do PDSA no setor pesqueiro, focando por um lado, as interações entre as mudanças institucionais, trazidas pelo programa, e a participação dos agentes e setores envolvidos, e por outro, os fatores e elementos que interferem na performance desse sistema. Foram coletados dados primários através de entrevistas semi-estruturadas e diagnósticos participativos junto a pescadores, lideranças das organizações que os representam e agentes do governo. Dados secundários foram levantados a partir de documentos e literatura disponível. A análise dos dados indica que através de fóruns de discussão, da descentralização e da co-gestão na execução de projetos o governo do PDSA aumentou as oportunidades de participação dos pescadores no manejo dos recursos pesqueiros. Verificou-se que a falta de costume destes agentes, com este tipo sistema, limitou o processo. Além da necessidade de maior fortalecimento organizacional, os atributos dos recursos pesqueiros e dos grupos de usuários e questões estruturais como representação, domínio e comunicação também influenciam a perfomance deste sistema. Conclui-se que não há uma solução simples de manejo que integre todas as diferentes necessidades, demandas e interesses existentes dentro do setor. Além de considerar a importância do envolvimento dos usuários, o modo pelo qual as instituições são criadas e o contexto no qual os arranjos são organizados são determinantes nos resultados que serão obtidos.

ABSTRACT

BRONDÍZIO L.S. **Fisheries management in the context of the Program of Sustainable Development of the Amapa (PDSA).** 2003. 148 p. Dissertação Mestrado – Programa de Pós Graduação em Ciência Ambiental, Universidade de São Paulo, São Paulo.

There is a consensus on the need for improvements in the current fisheries resources use and their sustainability, particularly in the developing countries. There is no consensus, however, on strategies and institutions necessary to achieve this goal.
A new resource management philosophy calls for the participation of users in all steps of the process. It also points that the goals of resource sustainability include social, economic, political and cultural dimensions. The Program of Sustainable Development (PDSA) implemented by the government of the state of Amapa (elected in 1994 and re-elected in 1998) represents an opportunity to evaluate the viability of an alternative model of development to the Amazon region. This research analyzes the process of implementation of PDSA in the fishing sector. It focuses on the institutional changes brought by the program itself, the participation of agents and groups involved, and on the factors that interfere in the success of the program. Data were collected through semi-structured interviews and participant observation with fishermen, community and union leaders, and government officials. Secondary data were used when available. The study shows that the PDSA increased the participation of fishermen and their organizations in the management of fishing resources. However, fishermen's lack of previous experience on participatory policy implementation limited the program's achievements. In addition to social organization, user groups attribute, political representation, domain and communication also affected the participatory program. Given the needs and demands of different user groups, there is no simple management solution. In addition to co-management, a participatory program needs to consider the available institutional arrangements in order to achieve its goals.

SUMÁRIO

RESUMO
ABSTRACT

CAPÍTULO 1: A GESTÃO AMBIENTAL COMO ESTRATÉGIA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO PARA A AMAZÔNIA 3

1.1 Introdução 3
1.2 Objetivo 8
1.3 Questão central 9
1.4 Hipóteses 10
1.5 Metodologia 10
1.5.1 Unidade de análise 10
1.5.2 Fóruns de discussão – Diagnóstico participativo 14
1.5.3 Entrevistas 16
1.5.4 Análise dos dados 22

CAPÍTULO 2: PDSA-PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO AMAPÁ - UMA POLÍTICA PÚBLICA PARA O ESTADO DO AMAPÁ 24

2.1 Estado do Amapá - Aspectos geográficos 24
2.2 Estado do Amapá - Aspectos sócio-econômicos e culturais 26
2.3 Antecedentes do processo de desenvolvimento 27
2.4 PDSA - O Programa de Desenvolvimento Sustentável do Amapá 28
2.4.1 Os primeiros anos do PDSA: sucessos e dificuldades 32
2.5 A pesca no Estado do Amapá - Caracterização geral 39
2.5.1 Aspectos da sócio-economia e comercialização 43
2.5.2 Áreas de destaque para atividade pesqueira 44

CAPÍTULO 3: GESTÃO AMBIENTAL DE UMA BASE COMUM DE RECURSOS - ELEMENTOS E PARÂMETROS DE UMA ANÁLISE INSTITUCIONAL 47

3.1 Introdução 47
3.2 Desenvolvimento sustentável – histórico, debates e evolução do conceito 49
3.3 Gestão ambiental na interface de iniciativas de desenvolvimento sustentável 53
3.4 Elementos e parâmetros de uma análise institucional 58
3.5 Recursos Pesqueiros: uma "Base Comum de Recursos" 63
3.5.1 Sistemas de co-manejo 68

CAPÍTULO 4: ESTUDO DE CASO: GESTÃO DE RECURSOS PESQUEIROS NO ÂMBITO DO PDSA 84

4.1 Introdução 84
4.2 O que dizem os documentos informativos do governo 85
4.3 A visão dos agentes do governo - entrevistas 91
4.4 Diagnóstico Participativo 103
4.5 A visão dos pescadores e mediadores – Entrevistas 110

CAPÍTULO 5: CO-GESTÃO DE RECURSOS PESQUEIROS – DESAFIOS PARA OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS 124

5.1 Introdução 124
5.2 Envolvimento dos grupos de usuários na gestão dos recursos pesqueiros 125
5.3 Atributos dos sistemas dos recursos pesqueiros – desafios para os arranjos institucionais 133

6. CONCLUSÃO 142

BIBLIOGRAFIA 143

CAPÍTULO 1:
A GESTÃO AMBIENTAL COMO ESTRATÉGIA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO PARA A AMAZÔNIA

1.1 Introdução

As sucessivas tentativas de implantar na região amazônica, grandes projetos de desenvolvimento têm submetido os ecossistemas e as populações da Amazônia a um quadro de crescente desigualdade social e destruição ambiental. Baseados em modelos que desconsideram as peculiaridades e a complexidade dos sistemas ambientais e sociais locais, estes projetos tendem a concentrar os benefícios e repartir os custos. Mais do que um problema ecológico, a Amazônia enfrenta hoje um desafio de dimensões políticas e sociais.

A busca por um modelo alternativo de desenvolvimento despertou debates e controvérsias sobre a adoção do desenvolvimento sustentável, como uma alternativa viável e coerente, para conciliar a necessidade de proteção ambiental com a urgência na solução de problemas econômicos e sociais e para envolver as populações locais no processo de mudança. A discussão em torno da viabilidade deste conceito levou à constatação de que são necessárias estratégias para implementação dessa proposta, vinculando a gestão ambiental como interface do processo (Castro, 1998).

A inédita e ousada iniciativa do Governo do Estado do Amapá, eleito em 1994 e reeleito em 1998, em adotar o desenvolvimento sustentável como matriz das políticas públicas através do PDSA - Programa de Desenvolvimento Sustentável do Amapá representa uma valiosa oportunidade de se avaliar a viabilidade desta proposta e de levantar elementos e condições que a favorecem e que possam limitá-la.

A implementação de políticas alternativas de desenvolvimento e de sistemas de gestão de recursos naturais mais participativos, baseados em critérios que incluem eficiência econômica, justiça social, uso racional dos recursos naturais e maior participação dos grupos locais no gerenciamento destes recursos, implicam em mudanças nas chamadas “regras do jogo” e na forma de conduzir o processo, além de

novos arranjos institucionais. Numa análise institucional é importante tentar entender como as regras estão afetando a estrutura de uma determinada situação e, portanto, como estão afetando o modo pelo qual os indivíduos agem e os resultados que estão sendo atingidos (Ostrom, 1990/1998).

O PDSA é um conjunto de diretrizes transformadas em políticas públicas, em agosto de 1995, norteadoras dos projetos e ações do governo. As diretrizes estabelecem que, o envolvimento dos usuários, a descentralização e a co-gestão, a conservação dos recursos, a agregação de valor aos produtos locais, o acesso ao crédito para os pequenos produtores, a equidade social e a valorização das culturas locais, devem fazer parte das ações e projetos em todos os setores (GEA, 1998). Estas seriam, portanto, as novas "regras do jogo", a partir da adoção do PDSA como política pública.

No cenário nacional, a pesca está incluída entre as quatro maiores fontes de fornecimento de proteína animal para o consumo humano. Além de sua importância para a nutrição, os recursos pesqueiros requerem uso e manejo sustentável por sua importância sócio-econômica (gerador de trabalho e renda), ambiental e cultural (IBGE, 2001). De acordo com estudos da FAO (2001) 95% dos pescadores do mundo são pescadores artesanais, responsáveis pela captura de aproximadamente metade da produção mundial destinada ao consumo humano.

No Estado do Amapá, a pesca é reconhecida como uma atividade promissora para o incremento do setor produtivo, considerando, a disponibilidade de estoques em águas interiores e costeiras, o número de pessoas envolvidas direta e indiretamente no setor e a necessidade de controlar o uso destes estoques para evitar seu esgotamento (Castro, 1998).

Apesar do consenso de que a questão do manejo de recursos naturais é basicamente um problema institucional, não há um senso comum sobre quais seriam as instituições que alcançariam os objetivos de garantir o uso racional e a conservação dos recursos, embora se pressuponha que a existência de regras e estruturas de gestão possibilitaria este alcance (Acheson, 2000).

Através da descentralização e da co-gestão na execução de projetos, o governo do PDSA repassou recursos e responsabilidades e procurou envolver os grupos de usuários, através de suas organizações, no gerenciamento de atividades tidas como governamentais, buscando fortalecer estes grupos, ampliar os beneficiários do desenvolvimento e conservar os ecossistemas locais (GEA, 1998).

De alguns anos para cá, tem sido crescente o reconhecimento de que os grupos de usuários devem ser envolvidos mais ativamente no manejo pesqueiro para que o regime seja tanto efetivo, como legítimo. O co-manejo é tido como um sistema potencial para incentivar e viabilizar este envolvimento e considerado como uma solução viável para os crescentes problemas de sobre-exploração dos recursos.

Porém, a descentralização, ou a participação, não resolvem por si só as questões e problemas existentes em negociar com sistemas sociais e ecológicos complexos e imprevisíveis. Ao se reconhecer como necessário o envolvimento dos grupos de usuários no processo de gestão é importante reconhecer também que não se pode olhar para os mesmos, como se fossem todos homogêneos. É importante considerar que muitas vezes há diferentes interesses em jogo, o que dificulta e constitui como grande desafio a obtenção de uma solução consensual para um problema relacionado ao uso de uma “base comum de recursos”.

Outro desafio é que a divisão de responsabilidades entre governo e usuários requer que ambos estejam dispostos e preparados para este tipo de arranjo. Neste sentido, o fortalecimento das organizações locais é fundamental para a viabilidade do processo.

Tais fatores implicam na criação de espaços físicos e institucionais de negociação e gestão, numa linguagem adaptada, específica e aceita pelos grupos envolvidos e na aceitação de certas regras como condições balizadoras. Trata-se, portanto, de garantir a criação de estruturas e mecanismos que possam assegurar tanto o “entendimento” entre os usuários e outros agentes envolvidos, quanto o cumprimento desses acordos e decisões.

Atributos do recurso pesqueiro, como a mobilidade, subtrabilidade e sazonalidade dos sistemas de pesca e a heterogeneidade dos grupos envolvidos e das formas de exploração, influenciam o desenho institucional de sua gestão e conferem ao recurso, a característica de ser uma das mais complexas e intrigantes “base comum de recursos”, o que requer sistemas mais complexos de manejo (Castro, 2000).

Considerando que é difícil o emprego de um modelo único para todos os setores, há a necessidade de análises e estudos que considerem as interações, as peculiaridades e os fatores determinantes de cada situação. A partir daí é possível identificar as instituições mais viáveis no atendimento dos problemas e das necessidades existentes, bem como os fatores e elementos que influenciam a performance do sistema. No entanto, a maioria das abordagens sobre o uso sustentável de recursos pesqueiros enfoca apenas as questões relativas à sustentabilidade ecológica do recurso, deixando de lado as outras dimensões desse princípio que precisam ser consideradas: a sustentabilidade econômica, social, política e cultural.

No caso do Estado do Amapá, a maioria dos estudos e diagnósticos já realizados junto ao setor pesqueiro tem enfocado as questões relativas ao esforço pesqueiro, infra-estrutura de apoio, implicações ecológicas, fomento e produção, sendo destinada pouca atenção às questões relativas aos processos institucionais envolvidos a partir da adoção do PDSA como política pública.

O pioneirismo e ineditismo representado pela criação e implantação do PDSA, associado às controvérsias teóricas que cercam o conceito de desenvolvimento sustentável, favorecem o surgimento de questões sobre o processo de mudança necessário para viabilizar esta implantação. Surgem ainda questões sobre como as peculiaridades e os atributos dos sistemas locais interferem na performance deste processo. Focando atenção no setor pesqueiro, é neste contexto que surgem os objetivos, a questão central e as hipóteses que nortearam a realização deste estudo.

O objetivo central desta pesquisa é analisar o processo de implantação do PDSA no setor pesqueiro, entre o período de abril de 1995 a junho de 2001, verificando particularmente as interações entre as mudanças institucionais e a participação dos agentes e setores envolvidos e identificar fatores e elementos que influenciam esse processo.

Para a realização deste estudo de caso foram levantados dados primários e secundários. Os dados primários são resultado de entrevistas e de diagnósticos participativos e os dados secundários resultam de consultas a documentos do governo e bibliografia disponível.

Os dados foram analisados a luz das discussões teóricas sobre o reconhecimento da gestão ambiental como uma dimensão fundamental e intrínseca ao conceito de desenvolvimento sustentável, as mudanças institucionais e os fatores, variáveis e princípios relevantes para análise institucional deste processo e da necessidade de envolvimento dos diversos agentes num sistema de gestão (sistemas de co-manejo de recursos pesqueiros), e como os atributos dos recursos pesqueiros influenciam no desenho institucional de sua gestão.

A análise realizada sugere que, embora os sistemas descentralizados de manejo de recursos naturais possam ser considerados viáveis para o atendimento dos crescentes problemas de sobreexploração dos recursos e de desigualdade no acesso aos benefícios do desenvolvimento, é necessário identificar, em cada caso, os elementos chave que condicionam o sucesso ou o fracasso destes sistemas.

Em se tratando de recursos pesqueiros, o desenho deste tipo de manejo deve levar em conta fatores como: a multiplicidade de agentes envolvidos; os atributos do recurso e a adaptabilidade política do sistema. De cada um desses fatores derivam questões estruturais como a representação, o domínio do sistema em termos de nível e escala e a comunicação, que influenciam diretamente os arranjos institucionais.

A análise e discussão dos dados confirmam a proposição de que, nas discussões e estudos realizados sobre sistemas de manejo de recursos pesqueiros, além da importância do envolvimento dos pescadores, deve ser considerada a forma como a participação ocorre: quem participa, como os debates são estruturados, como o conhecimento é empregado, como os conflitos de interesse são dirigidos, como os grupos podem ser fortalecidos e como são alcançados os acordos.

Como sugerido por Furtado (1991), *"O equacionamento dos problemas que hoje afligem as populações pesqueiras amazônicas depende de ações em duas dimensões: de um lado de reflexões para correções do percurso do modelo desenvolvimentista implantado na Amazônia há décadas; de outro lado, de vontade política para criação de uma política básica, realmente adequada ao desenvolvimento efetivo, e não aparente, do setor pesqueiro artesanal da região. Política que inclua uma ação tripartide entre comunidade, ciência e tecnologia e governo em suas várias instâncias"*.

Os "dilemas" encontrados na gestão dos recursos pesqueiros do Amapá, no âmbito do PDSA, não anulam os esforços e avanços obtidos pelo Programa na construção de um modelo de desenvolvimento alternativo para a Amazônia. Mais do que uma sigla, o PDSA representa que a partir da vontade política é possível caminhar no sentido de condições mais justas para as gerações presentes e para aquelas que vão herdar o que construirmos hoje.

1.2 Objetivo

O objetivo geral desta pesquisa é analisar o processo de implantação do PDSA - Programa de Desenvolvimento Sustentável do Amapá, no setor pesqueiro, entre o período de abril de 1995 a junho de 2001, particularmente as interações entre as mudanças institucionais e a participação dos agentes e setores envolvidos.

Uma vez que o foco da pesquisa está direcionado para as questões institucionais de implantação do desenvolvimento sustentável como matriz de políticas públicas, e não diretamente para a conservação dos recursos pesqueiros, esta

dissertação não analisa dados referentes à produção e sustentabilidade ecológica do recurso.

São objetivos específicos:

- Identificar, a partir da visão dos agentes envolvidos, mudanças no sistema de manejo dos recursos pesqueiros a partir da implantação do PDSA como política pública.
- Identificar limites encontrados neste processo para o desenvolvimento do setor pesqueiro, em acordo com as diretrizes do PDSA.
- Usar parâmetros identificados na literatura sobre gestão ambiental, co-manejo de recursos pesqueiros e análise institucional, para analisar o sistema de manejo dos recursos pesqueiros no âmbito do PDSA.

1.3 Questão central

A adoção do PDSA como política pública sugere a necessidade de novos arranjos institucionais e mecanismos de gerenciamento político, econômico e ambiental que dêem suporte a um sistema de manejo dos recursos naturais que atenda às diretrizes de um programa de governo, baseado no conceito de desenvolvimento sustentável.

A leitura sobre a análise institucional de políticas ambientais e econômicas apontam para critérios e condições necessários para implantação de sistemas de co-manejo de recursos naturais. Estes envolvem questões como: descentralização, participação, representatividade, criação de regras, poder político e definição de limites, entre outros fatores. Por outro lado, estão as condições regionais ambientais, históricas, políticas e econômicas que mediam este processo.

Utilizando-se destes grupos de contexto, esta dissertação tem a seguinte questão de referência:

Como se deu o processo de mudança institucional no sistema de manejo dos recursos pesqueiros do Amapá, a partir da adoção do Programa de Desenvolvimento Sustentável do Amapá?

1.4 Hipóteses

1. O governo do PDSA criou novos espaços de participação para envolver os pescadores no processo de gerenciamento dos recursos pesqueiros.

2. O arranjo institucional que dá suporte para um sistema de co-manejo influencia na performance deste sistema.

1.5 Metodologia

A realização desta pesquisa baseou-se em uma estratégia metodológica integrada para definição da unidade de análise, coleta de dados e a análise destes propriamente ditos. Esta inclui: i) o uso de metodologias participativas em fóruns de discussão para levantamento de problemas e prioridades do setor pesqueiro; ii) realização de entrevistas semi-estruturadas; iii) consulta a documentos do governo; iv) levantamento bibliográfico para identificação de critérios sócio-políticos e institucionais e v) participação e observação direta em regiões pesqueiras e agências do governo (SEMA – Secretaria de Estado do Meio Ambiente, CEFORH – Centro de Formação e Desenvolvimento de Recursos Humanos e SEAF - Secretaria de Agricultura, Pesca e Floresta). Enfatizou-se uma abordagem qualitativa na coleta e sistematização destes dados.

Os dados coletados podem ser classificados como primários e secundários. Os dados primários são resultado de entrevistas e de fóruns de discussão realizados no âmbito da consultoria prestada para a SEMA e SEAF, citadas acima. Os dados secundários foram reunidos através de consultas a documentos do governo e bibliografia disponível.

1.5.1 Unidade de análise

A primeira etapa deste trabalho foi dedicada a delimitar a unidade de análise da pesquisa e identificar as principais fontes para coleta de dados. Duas referências foram utilizadas nesta delimitação: 1) consulta a documentos do governo e bibliografia disponível sobre o tema em questão e 2) participação direta como consultora em projetos do Governo do Estado do Amapá, no período compreendido

entre os anos de 1997 e 2001, além da familiaridade com questões importantes para economia pesqueira estadual.

Do grupo de material produzido pelo governo, fazem parte os documentos informativos sobre o PDSA que relatam os objetivos do programa, suas diretrizes, projetos, as ações realizadas e em andamento (GEA, 2001, 1999 & 1998). Além destes foram encontradas publicações produzidas por grupos de trabalho compostos por pesquisadores externos e locais, como o livro "A pesca no Estado do Amapá – Alternativas para seu desenvolvimento sustentável" (Isaac *et. al*., 1998), o relatório "O Desenvolvimento Sustentável no Amapá" (Ruellan &Ruellan, 2000) e a publicação "Desenvolvimento sustentável e gestão ambiental na formulação de políticas públicas - A experiência do Estado do Amapá" (Castro, 1998).

O livro "A Pesca no Estado do Amapá" é resultado de um trabalho de consulta e pesquisa financiado pelo BID - Banco Inter-Americano de Desenvolvimento através de um convênio de cooperação técnica com o Governo do Estado do Amapá. Esta publicação foi utilizada como subsídio nesta e em outras etapas da pesquisa, por tratar-se de uma publicação recente que apresenta um panorama geral da pesca no Estado.

Esta pesquisa beneficia-se ainda de cinco anos de trabalho como consultora para o Governo do Estado do Amapá, em projetos da Secretaria Estadual de Meio Ambiente - SEMA, da Secretaria de Agricultura, Pesca e Floresta – SEAF e do Centro de Formação e Desenvolvimento de Recursos Humanos – CEFORH (autarquia). Neste período atuei como facilitadora em oficinas de planejamento, workshops, cursos e outras atividades participativas, parte dos processos de implantação do PDSA, junto a diversos segmentos da população local (pescadores, extrativistas, servidores públicos e representantes de ONG´s). Pude acompanhar a realização destas atividades em 11 dos 16 municípios do Estado no período compreendido entre os anos de 1997 e 2001, durante o qual foi possível conviver tanto com a esfera governamental quanto conhecer e ter acesso à visão da população sobre as ações do governo.

O uso das referências citadas acima (documentos do governo, literatura disponível, participação e observação direta) permitiu delimitar a unidade de análise, e identificar os agentes e as organizações governamentais e não governamentais, mais relevantes, ligados ao setor pesqueiro e, a partir daí, estruturar a coleta de dados de acordo com os objetivos estabelecidos.

Foram definidos dois grupos sobrepostos de municipalidades para a pesquisa: 1) 05 municípios do diagnóstico participativo e 2) 03 municípios para entrevistas com agentes envolvidos (informantes) - embora não faça parte do objetivo desta pesquisa uma análise comparativa intermunicipal, ou, entre os níveis estaduais e municipais. Foram definidos três grupos de informantes para realização de entrevistas semi-estruturadas: 1) agentes do governo; 2) pescadores e 3) mediadores.

Para realização das entrevistas junto aos grupos 2 e 3, foram selecionados os municípios de Macapá, Santana e Calçoene, levando em conta os seguintes fatores: a) estes municípios estão localizados em regiões de destaque na atividade pesqueira (Isaac *et al.* 1998) e b) as limitações logísticas para realizar as entrevistas, em todos os municípios e localidades do Estado que apresentam atividade pesqueira.

Foram realizados diagnósticos participativos para elaboração de quadros de problemas e prioridades, em 05 municípios (incluindo os três selecionados e outros 04 também relevantes em termos de atividade pesqueira), no qual estavam reunidos representantes dos três grupos de informantes (agentes de governo, pescadores e mediadores). Vale observar que esses diagnósticos foram realizados em período anterior ao início dessa pesquisa, mas considerando as riquezas de informações geradas, os quadros elaborados irão compor o conjunto de dados aqui analisados.

A unidade de análise delimitada abrange, portanto os seguintes municípios e áreas de atuação das respectivas colônias: a) Macapá (colônia Z-1); b) Santana (colônia Z-6); c) Mazagão (colônia Z-8); d) Calçoene (colônia Z-9) e e) Pracuúba (colônia Z-1).

Fig. 1.1: Municípios do Estado do Amapá (fonte: IBGE, 2000)

LEGENDA:

Unidade de análise para entrevistas e diagnóstico participativo

Unidade de análise para diagnóstico participativo

1.5.2 Fóruns de discussão – Diagnóstico participativo

Uma parte importante dos dados utilizados nesta pesquisa é resultante de uma série de 05 diagnósticos participativos sobre a pesca, nos quais participei como co-facilitadora. As reuniões foram realizadas de 02 a 08 de maio de 1998 pela SEAF - Secretaria de Agricultura, Pesca e Floresta em parceria com a SEMA - Secretaria Estadual de Meio Ambiente, FEPAP - Federação de Pescadores do Amapá.

O diagnóstico participativo foi realizado através de reuniões junto a 05 colônias de pesca (Z-1 Macapá, Z-6 Santana, Z-8 Mazagão, Z-9 Calçoene e Z-11 Pracuúba). O número de participantes variou de 19 a 55, incluindo pescadores, outros agentes da população local (entre representantes de associações e da igreja, familiares de pescadores e estudantes), membros da diretoria das respectivas colônias, o presidente da FEPAP, além de representantes governamentais (tab. 1.1).

Tab. 1.1: Nº de participantes, agentes e organizações do diagnóstico participativo.

Colônia de Pesca	N.º de participantes	Agentes e Organizações
Z-1 Macapá	19	Pescadores, estudantes, Movimento das Mulheres, colônia Z-1, FEPAP, SEMA, SEAF
Z-6 Santana	55	Pescadores, estudantes, donas de casa, agricultor, colônia Z-6, FEPAP, COPESA, SEAF
Z-8 Mazagão	28	Pescadores, estudantes, marisqueira, donas de casa, agricultor, colônia Z-8, FEPAP, SEAF
Z-9 Calçoene	20	Pescadores, colônia Z-9, FEPAP, SEAF
Z-11 Pracuúba	36	Pescadores, coordenador de liturgia da Igreja Católica, pastor da Assembléia de Deus, Z- 9, FEPAP, SEAF IBAMA, Polícia Militar

Um dos objetivos da realização destes encontros era ser uma ação preparatória para o III Encontro Estadual da Pesca do Amapá, realizado com o objetivo de levantar, discutir e organizar de forma participativa os problemas do setor pesqueiro em cada um destes municípios, de acordo com a visão dos pescadores e outros agentes envolvidos.

A proposta apresentada pela FEPAP e SEAF aos pescadores, era discutir os problemas durante as reuniões de diagnóstico, para que no III Encontro, após a apresentação dos painéis produzidos, a maior parte do tempo fosse dedicada à discussão de soluções e ações que pudessem nortear a definição de uma política pesqueira para o Estado. De acordo com a SEAF, as discussões do Encontro seriam o subsídio para definir a política pesqueira do Estado.

Em cada um dos municípios acima citados, foi realizada uma reunião com a duração média de quatro horas. A mobilização (convocação) ficou a cargo da própria colônia de pesca, assim como a definição do local destas reuniões, no caso da colônia não ter uma sede própria.

Para realização do diagnóstico foram integradas algumas técnicas e metodologias que favorecessem a participação e integração do grupo. Cada reunião era iniciada com uma apresentação geral dos objetivos, técnicas, métodos utilizados e participantes (Oliveira e Brondízio, 1998).

Dinâmicas de sensibilização foram utilizadas com o objetivo de descontrair o grupo, valorizar suas idéias e ser, em outra linguagem, a síntese dos objetivos da reunião.

Para levantamento das idéias dos pescadores sobre os problemas do setor pesqueiro em sua localidade, foram utilizadas algumas técnicas do Planejamento Estratégico Participativo e a técnica de visualização (Brose, 1993).

As idéias foram levantadas em subgrupos de 05 a 06 pessoas que, após discutirem escreviam em cartelas os problemas identificados (em cada cartela um problema). Embora alguns representantes do governo estivessem presentes em algumas das reuniões, eles eram orientados a não direcionarem as discussões nos subgrupos, deixando a cargo dos pescadores e demais membros da população local o levantamento dos problemas. As cartelas de cada subgrupo eram entregues aos dois facilitadores da reunião, que após leitura e apresentação para todo o grupo eram discutidas e incorporadas, ou não, a um painel único. A ida de uma cartela para este painel representava o consenso do grupo sobre aquele problema, e quando não havia consenso, a cartela era separada para ser retomada após a leitura das demais, podendo ou não, fazer parte do quadro (o que dependia da decisão do grupo). No caso de cartelas com igual conteúdo, apenas uma era colocada.

Nos painéis os problemas foram agrupados por similaridade e cada grupo de problemas recebeu uma cartela - título, se referindo ao tema que apresentavam em comum. A disposição das cartelas por grupos de problemas não foi feita por ordem de prioridade.

Embora o objetivo do diagnóstico se limitasse ao levantamento de problemas, em algumas reuniões também se chegou a discutir algumas sugestões e ações necessárias para combater estes problemas.

Este trabalho resultou na formação de cinco painéis (um referente a cada colônia de pesca – ver Tab. 1.1) contendo o que os participantes identificavam como problemas encontrados no setor pesqueiro. A redação das cartelas foi respeitada pelos facilitadores que procuraram não alterar nenhum dos conteúdos. Estes quadros de problemas e prioridades serão apresentados no capítulo 04.

1.5.3 Entrevistas

As entrevistas foram aplicadas junto a agentes de governo, pescadores e mediadores[1], entre os meses de fevereiro e setembro de 2001.

[1] Grupo de informantes envolvidos no setor pesqueiro, mas que não realizam a atividade pesqueira (presidentes de colônia, comerciantes, etc).

Foram entrevistados 04 representantes do Governo do Estado, relevantes na implementação da política para o setor: o gestor da SEAF; o responsável pela Gerência da Pesca (uma divisão da SEAF), o secretário executivo do FRAP - Fundo de Desenvolvimento Rural do Amapá (também vinculado a SEAF) e um sargento do Batalhão Ambiental (Polícia Militar), todos no município de Macapá. O Gerente de Pesca foi entrevistado duas vezes. A segunda entrevista foi necessária para complementar algumas informações, tirar dúvidas relativas às questões abordadas na primeira e às informações encontradas nos documentos informativos. Estas entrevistas foram realizadas na sede da SEAF, em Macapá.

No segundo grupo de informantes foram entrevistados 11 pescadores dos municípios de Calçoene, Macapá e Santana e no terceiro 06 mediadores. A escolha desses informantes se baseou na busca por informantes-chave, uma vez que o objetivo dessa pesquisa é a realização de uma análise qualitativa. No grupo de mediadores foram entrevistados: a) os presidentes das colônias de pesca destes municípios (Z-9 Calçoene; Z-1 Macapá e Z-6 Santana); b) o presidente da Federação de Pescadores do Amapá, e c) 02 comerciantes da feira de pescado do município de Macapá (01 deles associado da colônia Z-1), ambos “ex-pescadores”.

As entrevistas foram realizadas de forma semi-estruturada, visando coletar informações e particularidades dos informantes sobre os temas abordados. A entrevista semi-estruturada exige o uso de um guia para a entrevista, um roteiro, o qual consiste em uma lista de questões e tópicos que precisam ser abordados. Este roteiro é uma forma de conduzir a entrevista na direção de assuntos de interesse, sem impedir, no entanto que apareçam outras questões, consideradas relevantes pelos informantes. Trata-se de um instrumento sistemático, porém aberto, o que permite que mais detalhes apareçam nas respostas (Bernard, 1988).

Foram elaborados três roteiros diferentes, específicos para cada grupo de informantes: I) roteiro para representantes do governo (Roteiro 1); II) roteiro para pescadores (Roteiro 2), e III) roteiro para o grupo de mediadores (Roteiro 3). Quando

o entrevistado ocupava o papel de pescador e mediador, os dois roteiros eram utilizados.

Os roteiros foram elaborados com temas e questões que se referem basicamente às ações do Governo do Estado no setor pesqueiro e a visão dos entrevistados sobre os alcances e limites destas ações, e ainda sobre a atuação das organizações que mediam esse processo e a participação dos agentes envolvidos.

Em todas as entrevistas foi explicado ao informante como e para que fim o conteúdo das entrevistas seria utilizado e também que sua identidade não seria divulgada. Algumas entrevistas foram gravadas e em outras, as anotações foram feitas diretamente nos roteiros.

No roteiro 1 as questões abordadas foram divididas em tópicos, apresentados a seguir, sendo que algumas adaptações (*em itálico*) foram feitas de acordo com o departamento do agente governamental entrevistado e do papel deste departamento no setor pesqueiro.

ROTEIRO 1 – Agentes do Governo

- Caracterização do informante:
  - nome
  - idade
  - cidade de origem
  - profissão
  - cargo
  - tempo no cargo
- Qual a política pesqueira do estado*? Tem conhecimento sobre a política pesqueira do estado?*
- Qual a estrutura administrativa para implementação desta política*?*
- Quais os recursos aplicados no setor pesqueiro e quais os critérios utilizados para eleger prioridades na distribuição dos recursos, *neste departamento?*
- Quais as mudanças no setor pesqueiro com a adoção do PDSA*?* (estrutura institucional, projetos realizados, envolvimento e participação de outros atores da pesca; acesso ao crédito; produção de conhecimentos técnicos/científicos; monitoramento/fiscalização).
- Quais as dificuldades encontradas pelo governo para a mudança*?*
- Outras necessidades de mudança (o que ainda precisa melhorar).
- Há sinais de sobrepesca?
- Quais os projetos em andamento?
- O que acha sobre a atuação das colônias? e
- O que acha sobre a atuação da FEPAP?

ROTEIRO 2 - Pescadores

- Caracterização do informante:
  - nome;
  - idade;
  - cidade de origem;
  - origem na pesca;
  - tempo na pesca e
  - principal atividade econômica e atividades secundárias.
- Caracterização da atividade pesqueira (questões sobre tipo e local da pescaria, propriedade dos apetrechos).
- O que mudou no setor pesqueiro com a adoção do PDSA*?* (infra-estrutura de apoio, oportunidades e incentivo para participar das discussões; apoio à organização da classe; acesso ao crédito e a benefícios; participação na produção de conhecimentos técnicos; científicos; monitoramento/fiscalização).
- O que acha que dificulta a mudança*?*
- O que ainda precisa mudar, melhorar*?* (dificuldades atuais na pesca)
- Há sinais de sobrepesca*?*
- Acha importante a participação do pescador nas decisões e projetos do governo para o setor*?* Por que*?* Tem participado*?*
- O que sabe sobre o PDSA*?* O que acha do PDSA*?*
- O que acha da atuação das colônias*?*
- Participa das reuniões da colônia*?* e
- O que acha da atuação da FEPAP*?*

ROTEIRO 3 - Mediadores

- Caracterização do informante:
  - nome;
  - idade;
  - cidade de origem;
  - origem na pesca;
  - se é pescador qual o tempo na pesca e
  - principal atividade econômica e atividades secundárias.
- O que mudou no setor pesqueiro com a adoção do PDSA? (infra-estrutura de apoio, oportunidades e incentivo para participar das discussões; apoio à organização da classe; acesso ao crédito; participação na produção de conhecimentos técnicos; científicos; monitoramento/fiscalização).
- O que acha que dificulta as mudanças (melhorias)*?*
- O que ainda precisa mudar, melhorar*?* (dificuldades atuais na pesca)
- Há sinais de sobrepesca*?*
- Tem parceria com o governo? Esta organização recebe ou já recebeu algum tipo de apoio do governo*?*

- O que acha da participação do pescador nas decisões e ações do setor?
- O que sabe sobre o PDSA*?* O que acha do PDSA*?;*
- O que acha da atuação das colônias*?* e/ou O que acha da atuação da FEPAP*?*

1.5.4 Análise dos dados

Os dados resultantes da consulta à literatura disponível sobre a pesca no Estado do Amapá (Isaac *et al*., 1998; IBGE, 2000; IBAMA, 1999) foram usados para a caracterização geral do setor no Estado.

Os dados resultantes do diagnóstico participativo, das entrevistas e da consulta a documentos informativos do governo foram estruturados de forma a separar as informações referentes à atuação do governo no setor pesqueiro (políticas formais), daquelas referentes à visão dos demais agentes envolvidos neste setor, considerados como "público-alvo" dos projetos governamentais.

As informações resultantes das entrevistas foram agrupadas de acordo com os seguintes temas, abordados pelos roteiros:

- Mudanças trazidas pelo PDSA
- Participação dos pescadores nos processos de tomada de decisão (descentralização e participação);
- Fortalecimento das organizações locais;
- Criação de agências governamentais que atendam as necessidades do setor pesqueiro (estrutura organizacional);
- Política pesqueira do Estado;
- Acesso ao crédito;
- Monitoramento e fiscalização;
- Infra-estrutura, melhoria na qualidade do produto.
- Dificuldades no setor pesqueiro

A partir da revisão teórica sobre os temas pertinentes ao estudo de caso apresentado nesta pesquisa, foi possível extrair os parâmetros e elementos usados para a análise dos dados e verificação das hipóteses apresentadas.

Os temas centrais utilizados na análise, a partir da literatura estudada são:

- Gestão ambiental como estratégia para o desenvolvimento sustentável;
- Mudanças e rearranjos institucionais e

- Descentralização e envolvimento dos usuários no manejo dos recursos pesqueiros através de um sistema de co-manejo.

Os temas abordados nas entrevistas e a análise destes parâmetros serão discutidos no capítulo 5 desta dissertação.

CAPÍTULO 2

PDSA-PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO AMAPÁ - Uma Política Pública para o Estado do Amapá

2.1 Estado do Amapá - Aspectos Geográficos

O Amapá está localizado na Região Norte do Brasil, situado entre dois domínios geográficos, o amazônico e o oceânico, o que lhe confere grande diversidade de ambientes naturais. Faz fronteiras com o Estado do Pará e os países República do Suriname e Guiana Francesa (Figura 2.1).

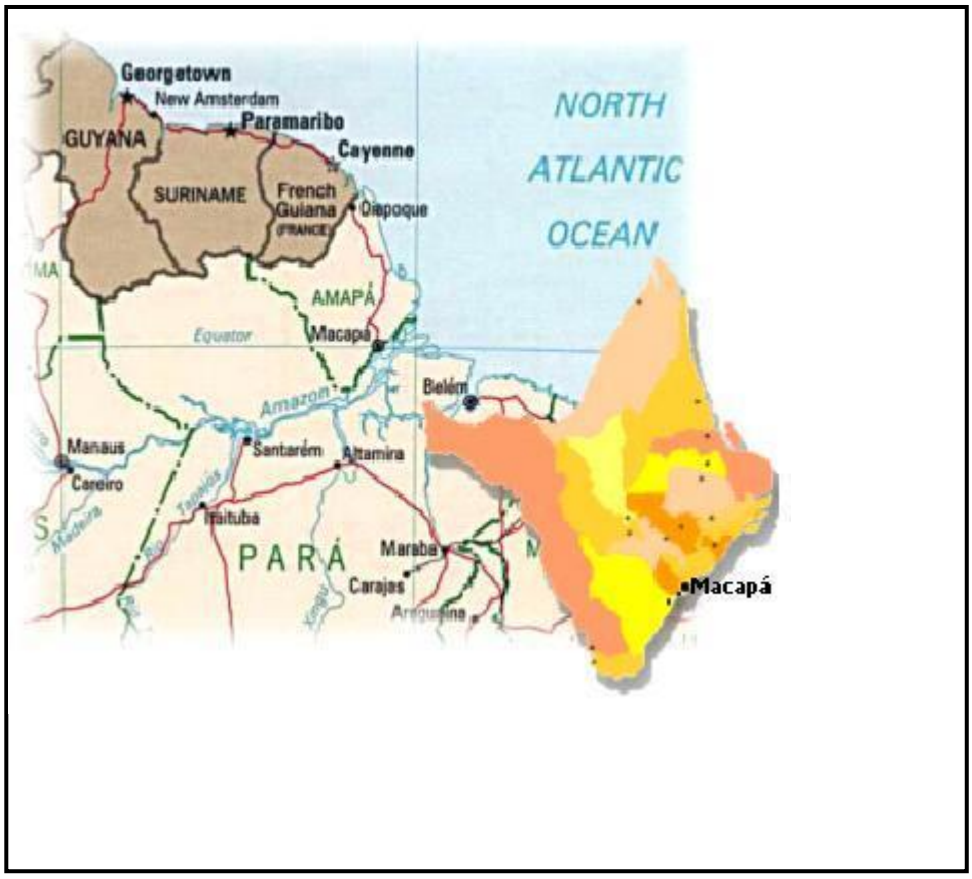

Figura 2.1: Localização geográfica Estado do Amapá
(fonte: Governo do Estado do Amapá, 1998)

A maior parte do Estado é coberta pela floresta densa úmida de terra firme representando 64% da cobertura vegetal, além de outros ecossistemas como zonas úmidas (11,5%), savanas (17%), florestas alagadas (17%), florestas de várzea (4,5%), vegetação de transição (savana – floresta, 3,5%) e *mangroves* (2%) (CNRS, 1997).

A destruição dos ecossistemas e recursos naturais do Amapá é considerada pequena, embora a economia do Estado seja diretamente dependente de seus recursos naturais. De acordo com dados do Zoneamento Ecológico Econômico a área alterada do Estado, incluindo desmatamentos e outras formas de antropização, é de 2.795,5 km^2, que representam 1,9% do seu território (IEPA, 1998).

A Região Costeira estende-se a leste até o Atlântico e a sul até o rio Amazonas e divide-se em duas sub-regiões, sendo uma o litoral do Amapá (desde o Oiapoque até a Ponta Grossa – desembocadura do Rio Araguari) e outra, a planície costeira sedimentar, que vai desde a Ponta Grossa até a desembocadura do Jari (Guerra, 1954).

Os ambientes aquáticos do Amapá estão divididos em: plataforma continental, litoral e planície costeira, região dos lagos e bacias fluviais.

A plataforma continental marinha é de relevo suave com poucas profundidades, estendendo-se por cerca de 320 km na foz do rio Amazonas e aproximadamente 100 km ao nordeste do Estado. Há uma elevada capacidade de movimentação dos sedimentos em decorrência das fortes marés e correntes e inexistem recifes de corais ou de algas (Isaac *et al.*, 1998).

Grandes pantanais e praias de lama caracterizam o litoral, que se apresenta recoberto principalmente por manguezais, campinas litorâneas, campos inundados, campos cerrados e matas de várzea; toda a região costeira é geologicamente nova e encontra-se em constante crescimento (*ibid.*). É contínua a formação de ilhas, barras

e bancos de lama e areia decorrentes da sedimentação de material nas desembocaduras dos rios e ao longo da costa.

A região dos lagos encontra-se ao norte do Rio Araguari e cobre uma área de cerca de 300 km^2, apresentando vegetação abundante que por vezes se consolida formando ilhas.

A rede hidrográfica do Amapá é bastante ampla e composta por rios que desembocam no rio Amazonas ao sul e sudeste e no Oceano Atlântico ao norte e nordeste do Estado.

2.2 Estado do Amapá - Aspectos sócio-econômicos e culturais

O Estado do Amapá tem uma superfície de 143.453,7 km^2 e sua população está estimada em 477.032 habitantes (IBGE, 2000) (Quadro 2.1). Dividido em 16 municípios, é considerado um dos estados brasileiros com menor densidade demográfica, estimada em 3,16 hab/km^2, apesar do acelerado crescimento demográfico (5,3%) observado entre os anos de 1991 e 1996, resultante principalmente da criação da Área de Livre Comércio de Macapá (capital do Estado) e Santana. Cerca de 77% da população está concentrada nestes dois municípios (Figura 2.2). Devido à maior facilidade de acesso à rede de transporte marítimo e rodoviário e aos recursos naturais, a região costeira do Estado encontra-se mais intensamente ocupada, chegando a uma densidade de 4,1 hab./km.

Quadro 2.1: População residente no Estado do Amapá por situação domicílio - 1980-1999 (fonte: IBGE, 2000)

ANO	POPULAÇÃO RESIDENTE		
	TOTAL	URBANA	RURAL
1980	175.257	103.735	71522
1991	289.397	231.131	52.266
1996	379.459	333.893	45.566
1999	477.032	424 683	52.349

A formação étnica do Amapá é diversificada, sendo composta por grupos de origem afro-americana e indígena. As sociedades indígenas pertencem a seis etnias, com um total de 5.000 pessoas (GEA, 1998). Estas estão divididas em cinco grandes áreas sob jurisdição da FUNAI - Fundação Nacional do Índio e tem seus territórios demarcados e homologados, representando cerca de 11% da área total do Estado: 1) Uaça; 2) Galibi; 3) Juminã; 4) Waiãpi e 5) Parque Indígena do Tumucumaque.

2.3 Antecedentes do processo de desenvolvimento

O Estado do Amapá, antigo território federal, possui uma história recente no que se refere ao seu processo de desenvolvimento, tendo obtido apenas em 1988 o *status* de Estado.

A criação do Território Federal do Amapá, em 1943, teve como finalidade garantir a soberania brasileira em uma área de fronteira e ao mesmo tempo gerar um foco de desenvolvimento regional.

As primeiras ações no sentido de fomentar o desenvolvimento foram o contrato com a empresa "Icomi", para exploração das jazidas de manganês descobertas em 1945, na Serra do Navio e a construção da hidrelétrica Coaracy Nunes no rio Araguari. Ações estas que refletem o pensamento desenvolvimentista baseado na idéia de que a abundância de recursos naturais e energia elétrica seriam suficientes para promover o desenvolvimento econômico.

Além de ter deixado benefícios mínimos para a população local, durante o período de exportação e exploração do manganês, a jazida encontra-se hoje esgotada, uma grande área está degradada e não há uma alternativa de emprego e renda para aqueles que dependiam deste tipo de economia.

Outra experiência negativa de desenvolvimento econômico e social no Amapá é o Projeto Jari, com a proposta de implantar na Amazônia uma grande fábrica de celulose, usando tecnologia avançada e contando com um grande aporte de recursos financeiros. Os impactos causados pelo Projeto Jari foram negativos tanto para o meio ambiente quanto para a sociedade. Na margem oposta ao local onde a

fábrica se instalou a ocupação desordenada por pessoas que se sentiram atraídas pelo Projeto se tornou o chamado “Beiradão”, hoje o município de Laranjal do Jarí. No Beiradão a grande maioria da população vive num aglomerado de habitações precárias, instaladas numa área insalubre, cercada por muito lixo (Castro, 2000).

Tendo como pressuposto que os dois casos acima representam lições sobre o tipo de opção que deve ser rejeitada, se o objetivo maior for um desenvolvimento integrado e justo para toda a população e considerando que em nada contribuíram para a melhoria da qualidade de vida da população local, o governo eleito em 1994, implantou no Estado o Programa de Desenvolvimento Sustentável do Amapá, conhecido pela sigla PDSA.

2.4 PDSA - O Programa de Desenvolvimento Sustentável do Amapá

O PDSA é o eixo do programa de governo do Governador João Alberto Rodrigues Capiberibe, eleito em 1994 e reeleito em 1998. O programa foi inspirado nos princípios da Agenda 21, seguindo a linha da “Rio 92” de conciliar meio ambiente e desenvolvimento. Com a adoção do programa, o governo assumiu a intenção de balizar as ações governamentais, em todas as esferas, a partir do princípio da sustentabilidade (GEA, 1998).

O PDSA foi elaborado por um grupo coordenado pela SEPLAN - Secretaria de Planejamento, e transformado em política pública a partir do Decreto n^{o}. 2453, de 14 de Agosto de 1995, sendo definidos os grandes eixos e principais projetos de realização do Programa. O decreto define ainda que o PDSA é formado por todos os subprogramas, projetos e subprojetos, já existentes ou em formação, que estabeleçam vinculação entre a utilização sustentável dos recursos naturais e o desenvolvimento sócio-econômico do Estado do Amapá (GEA, 1999).

Explicita-se nesse documento que:

> "*Se trata de um modelo de desenvolvimento que, baseado na equidade dos direitos sociais, na ordenação do uso e ocupação do espaço e na racionalização do aproveitamento dos recursos naturais, incorpora a questão ambiental no planejamento da economia, mantendo como objetivo central a melhoria do bem estar das populações presentes e futuras*" (Castro, 1998:56).

De acordo com o Governo do Estado, a viabilização desse objetivo no Amapá esteve centrada:

> "*Na utilização sustentável de suas riquezas naturais, através da agregação local de valor nas atividades econômicas e de parcerias com o setor privado e instituições comunitárias*" (GEA:12, 1995).

O decreto que institui o PDSA, como programa de governo, não deixa explícito qual o conceito de desenvolvimento sustentável adotado, mas de acordo com Cabral (1998) a ótica adotada é desenvolvimentista e conservacionista, concedendo um papel chave para a economia, mas impondo limites que façam com que a dinâmica ecológica dos ecossistemas seja respeitada e que o objetivo das ações econômicas seja a melhoria do bem estar da população. Para Cabral, se trata de um processo de mudança no qual a idéia de sustentabilidade se encaixa com a definição apresentada por Ignacy Sachs (1986) que lhe confere um sentido multidimensional.

No documento foram traçadas seis diretrizes norteadoras para o processo, descritas abaixo. Considera-se que as três últimas dizem respeito à forma como se buscará dar viabilidade ao PDSA (Cabral, 1998).

1. *Valorização das vantagens comparativas do Amapá*: implica que o novo modelo de desenvolvimento deverá fazer uso das vantagens que o Amapá possui diante os demais estados da Amazônia e do país. São consideradas vantagens: a localização geográfica (fronteira com a Guiana Francesa, fácil acesso ao transporte flúvio-marinho, acesso estratégico a mercados internacionais), grande diversidade de ecossistemas (pouco degradados), baixa densidade populacional, alta potencialidade de recursos naturais, áreas com biodiversidade intacta e cenários de grande beleza paisagística (GEA, 1999).

2. *Sustentabilidade da economia*: implica em uma ótica conservacionista frente aos recursos naturais, considerando-os como um "*capital natural a ser utilizado como insumo de um desenvolvimento sustentável*" (Cabral, 1998:57). Atenta-se para a necessidade de usar uma tecnologia atualizada, mas ajustada às peculiaridades locais. "*A agregação de valor às atividades agrícolas e florestais, à pesca e à mineração vai fortalecer a dinâmica local e regional gerando e distribuindo renda para a população. A tecnologia disponível deve ser desenvolvida ou adaptada pelos órgãos do Estado e transferida para os grupos locais. Serão definidos critérios de utilização e de retorno social e ambiental para atrair capital privado de outras partes do país e do exterior*" (GEA, 1999:14).

3. *Equidade social*: define que o objetivo central deste novo modelo de desenvolvimento é a melhoria da qualidade de vida da maioria da população, considerando que historicamente a geração de riquezas ocorreu de forma concentrada e que é preciso ampliar a cidadania para todos.

4. *Utilização de parcerias na execução de projetos*: com a redefinição do papel do governo, esta diretriz define que serão buscadas parcerias com a iniciativa privada e a sociedade civil organizada para executar os projetos, condicionando-as a critérios como o respeito ao meio ambiente e aos compromissos do Programa. Define ainda que seriam concedidos apoio, incentivo técnico e financeiro para as cooperativas e associações comunitárias se capitalizarem e se inserirem no mercado (GEA, 1999).

5. *Desconcentração das atividades:* aponta para necessidade de reorientar o crescimento das cidades, desconcentrando a infra-estrutura de serviços básicos e criando oportunidades no interior do Estado para diminuir o fluxo migratório para a capital e o município de Santana (*op cit*).

6. *Municipalização*: visa “o estabelecimento de parcerias entre o Governo do Estado e as prefeituras, visando a geração de empregos e de recursos financeiros nos municípios. É uma diretriz voltada para fixar a população. As áreas prioritárias para a municipalização são a educação, a saúde, a aquisição de merenda escolar e manutenção de obras públicas” (GEA, 1999:15). São ainda definidos alguns critérios para que o município receba recursos adicionais como utilizar mão de obra e matéria prima locais, não alocar mais de 60% dos recursos para a contratação de pessoal, adotar critérios ambientais na promoção de atividades econômicas e criar conselhos comunitários para participar e fiscalizar as ações da prefeitura.

De acordo com os documentos do governo que descrevem o PDSA (GEA, 1998 e GEA, 1999) as secretarias e autarquias do Estado foram orientadas para que todos os projetos e ações do governo estivessem permeados transversalmente pelas diretrizes e, portanto, pelas orientações e critérios que as mesmas carregam.

Os principais projetos executados pelo governo do PDSA no período de 1995 a 1998 foram pautados nas diretrizes e, segundo o GEA – Governo do Estado do Amapá (1998), consolidaram dois resultados: 1) a implantação das bases de um novo modelo para o Estado e 2) a criação de uma realidade sócio-cultural mais igualitária. As bases para este novo modelo foram construídas a partir da execução de programas de ordenamento territorial, controle das contas públicas, gestão descentralizada na execução de projetos, implantação de infra-estrutura urbana, geração de empregos e criação de legislação regulamentando o acesso aos recursos naturais e ampliando direitos de cidadania.

Uma das estratégias chave para a implementação do Programa é a participação das comunidades através da descentralização administrativa, onde a responsabilidade de gerir e de resolver problemas é dividida com a sociedade civil, através de parcerias com ONG´s, cooperativas, colônias de pesca, associações, clubes e caixas escolares (GEA, 1998).

2.4.1 Os primeiros anos do PDSA: sucessos e dificuldades

A fim de identificar os avanços, limites e dificuldades encontradas ao longo do processo de implantação do PDSA, foram feitas algumas avaliações sobre os projetos e ações realizados. Estas informações, apresentadas abaixo, contribuem para a formação de um panorama geral de como os princípios do PDSA foram colocados em prática e identificar algumas das dificuldades encontradas nos primeiros anos do Programa.

Uma destas avaliações foi realizada por Alain e Françoise Ruellan, resultando em um relatório, "O Desenvolvimento Sustentável no Amapá" referente aos primeiros 03 anos do Programa, 1995 a 1998. Este relatório teve como base documentos e relatórios provisórios do Governo de Estado reunindo as informações sobre a situação do Estado em 1994 e do Programa em 1995, as realizações no período de 1995 a 1998, incluindo aí sucessos e dificuldades e os projetos para o período de 1999 a 2002.

Outra fonte de informações sobre as estratégias, indicadores e dificuldades na implantação do programa, foi o relatório referente ao Seminário "PDSA Uma Alternativa de Desenvolvimento em Construção", realizado no ano de 2000.

De acordo Ruellan & Ruellan (1999) os primeiros anos foram dedicados a sanar as situações financeiras e políticas e enfrentar a falta de técnicos, entre outras lacunas, deficiências e oposições políticas.

Ainda no referido relatório os consultores procuram enfatizar os setores que consideraram como mais significativos, no que se refere às principais realizações do PDSA: a) orçamento do Estado; b) a organização e o funcionamento da administração do Estado; c) os conhecimentos e pesquisa científica sobre o Amapá; d) as infra-estruturas; e) a educação e a cultura; f) a saúde; g) as condições de trabalho e vida cotidiana; h) a produção agroflorestal e haliêutica; i) a indústria; j) o turismo; k) a gestão e a proteção do meio ambiente; e l) as relações internacionais.

Em síntese, os seguintes resultados foram apresentados:

a) Orçamento do Estado: os recursos financeiros são limitados, mas a dívida do Estado que em 1994 chegava a 40% das receitas de 1995 foi sanada, o que é considerado um grande feito.

b) Organização e funcionamento da administração do Estado: modernização dos recursos (melhoria das estruturas e condições dos serviços públicos), capacitação permanente de pessoal (foi criado um centro de formação e desenvolvimento de recursos humanos para os servidores públicos - CEFORH), descentralização e estabelecimento de parcerias (avançou na administração de escolas e centros de saúde, no reconhecimento e valorização da cultura local e no reforço a economia local, além de apoios específicos). Embora o PDSA tenha se firmado como eixo de todos os projetos do governo identificou-se a falta de clareza no que diz respeito as responsabilidade de cada Secretaria de Estado, de cada instituição, de cada agência, embora alguns destes tenham se firmado. Considerou-se a existência de dificuldades no sentido de dividir responsabilidades e definir as colaborações entre três secretarias que são consideradas fundamentais para o PDSA: a SEMA - Secretaria de Meio Ambiente, a SEAF - Secretaria de Estado de Agricultura, Pesca, Floresta e do Abastecimento e a SEICOM - Secretaria de Indústria, Comércio e Mineração.

c) Conhecimentos e pesquisa científica sobre o Amapá: houve avanços neste sentido, como o trabalho desenvolvido pelo IEPA - Instituto de Estudos e Pesquisas do Estado do Amapá, que entre outras atividades realizou o zoneamento ecológico econômico. Além disso, destaca-se o desenvolvimento de protocolos de cooperação entre o Governo do Amapá e instituições científicas francesas. Mas os conhecimentos sobre os ecossistemas e recursos naturais do Amapá ainda são considerados insuficientes, o que representa uma limitação para o desenvolvimento do PDSA.

d) Infra-estruturas: alguns projetos foram realizados dando prioridade à melhoria de vida cotidiana da população, mas projetos maiores são considerados fundamentais para o desenvolvimento do PDSA (rodovias, portos, produção energética, entre outros). Dentre as infra-estruturas que pouco evoluíram destaca-se a portuária, tanto para a pesca quanto para transporte.

e) Educação e cultura: projetos do PDSA avançaram nestas áreas a partir da criação de escolas experimentais, escolas bilíngües em áreas indígenas, bolsas, valorização do patrimônio histórico e da cultura.

f) Saúde: Neste setor apresentam-se resultados mensuráveis significativos, como por exemplo, o aumento do número de leitos (474 leitos em 1994 chegando a 837 em 1999) de médicos (152 em 1994 e 213 em 1999) e enfermeiros (54 em 1994 e 173 em 1999).

g) Condições de trabalho e vida cotidiana: a pobreza e a insegurança são consideradas dois dos problemas existentes para a implantação concreta do PDSA.

h) Produção agro florestal e haliêutica: houve uma intervenção do Estado, a partir da implantação do PDSA, a fim de controlar a exportação madeireira, controlar e limitar o tamanho das plantações nas áreas de floresta, desenvolver e estruturar a produção, a transformação e a comercialização pelos pequenos produtores. A implantação de pequenas unidades industriais próximas aos lugares de produção é outra ação neste sentido. Neste setor, chama atenção as observações feitas com relação às cooperativas de castanheiros, COMARU - Cooperativa Mista Agro-Extrativista dos Trabalhadores do Rio Iratapuru e a COMAJA – Cooperativa Agroextrativista de Laranjal do Jari, consideradas muito dinâmicas e cuja atuação refletiu em melhorias no valor do produto (tab. 2.2) e na vida das comunidades onde se situam (ao longo do rio Iratapuru, no oeste do estado) (Box 1). No entanto são citados dois exemplos de outras cooperativas, que apesar do apoio técnico e financeiro ainda encontravam dificuldade para se firmar. Sugere-se que isto tenha ocorrido, entre outros fatores, por causa da não participação dos cooperados em sua concepção e a pouca familiaridade com este tipo de estrutura.

Box 1

PROGRAMA CASTANHA DO BRASIL

O Programa Castanha do Brasil foi criado para assegurar crédito, preço e mercado, através da inserção da castanha (*Bertholetia excelsa*), produzida por cooperativas extrativistas do sul do Estado, na merenda escolar e do desenvolvimento de novos produtos como óleo biológico, leite, farinha, biscoitos sabonetes e cremes hidratantes, com alto valor agregado. Mais de 200 famílias foram diretamente beneficiadas por esta iniciativa. A política do Governo teve influências no mercado, aumentando o preço pago aos extrativistas em geral, como pode ser visto na tabela abaixo.

Outro resultado do programa é a eliminação do sistema de aviamento da castanha *in natura* que até então "escravizava" o produtor e o fortalcimento das cooperativas que passaram a competir com as empresas que sempre monopolizaram o setor. Um exemplo é a Comaru - Cooperativa Mista Agro-Extrativista dos Trabalhadores do Rio Iratapuru, cooperativa que beneficia e comercializa castanha-do-brasil é uma das fornecedoras de óleo de castanha para a empresa Natura, indústria paulista de cosméticos Natura, que o utiliza em sua linha de cosméticos "Ecos" (GEA, 2000). Para consolidar o processo na região, o Governo criou em 1997 a Reserva do Desenvolvimento Sustentável do Rio Iratapuru, cujo objetivo é tornar possível o desenvolvimento econômico sustentável e humano dos extrativistas, através da produção de derivados da castanha e de outros produtos da biodiversidade local.

Com recursos do PPG-7 (Programa Piloto para Preservação das Florestas Tropicais) – PD/A, a Comaru e a Comaja construiram viveiros, adquiriram veículos e melhoraram as instalações da cooperativa do Iratapuru e do galpão de armazenagem da cooperativa de Laranjal do Jari, com 600 metros quadrados em alvenaria.

Quadro 2.2: Valor da Castanha do Brasil no período de 1995-1999 (Fonte: GEA, 2000)

Valor da Castanha do Brasil no período de 1995-1999						
Ano	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	
					In natura	**Beneficiada**
Preço (R$)/hectolitro	18,00	25,00	35,00	65,00	30,00 a 40,00	90,00 a 110,00

i) Indústria: foram criadas pequenas unidades de produção e realizadas melhorias das infra-estruturas das comunicações, dos intercâmbios internacionais, da área industrial de Santana, além de outras ações de pequeno porte.

j) Turismo: embora critérios para o desenvolvimento do turismo no Amapá já tenham sido discutidos e estabelecidos considera-se que pouco se desenvolveu neste setor nos primeiros quatro anos e problemas com as dificuldades de transporte e infra-estrutura hoteleira são algumas das limitações.

k) A gestão e a proteção do meio ambiente: neste setor o Estado contou, em algumas ações, com o apoio do PPG7 - Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil. Uma dessas ações de caráter estruturante é a Gestão Ambiental Integrada, com a delimitação de áreas prioritárias, com o objetivo de definir políticas e ações públicas e privadas, em conjunto com as populações envolvidas visando o desenvolvimento destas e ao mesmo tempo a proteção dos recursos naturais. Com base nos dados do Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE) e do Gerenciamento Costeiro (GERCO), ambos a cargo do IEPA, a SEMA desenvolveu o Programa Estadual de Gestão Ambiental, como parte da Política Ambiental[2] do PDSA, tratando da conservação, preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental. Realiza ainda o controle ambiental, licenciamento e cadastro técnico das atividades econômicas. Também foi criada uma reserva de desenvolvimento sustentável na floresta, objetivando a conservação da biodiversidade e o desenvolvimento das atividades extrativistas. Atualmente cerca de 30% do Estado do Amapá é protegido legalmente através de unidades de conservação estaduais e federais. Outras ações neste setor foram: a) a criação da Lei da Biodiversidade[3], aprovada e sancionada em conformidade com a Convenção Internacional sobre a Diversidade Biológica e b) a regulamentação e o esforço de fazer cumprir o Código de Proteção ao Meio Ambiente do Estado do Amapá[4].

[2] De acordo com o documento produzido no Seminário de Avaliação do PDSA realizado no ano 2000, a partir da implantação do PDSA a Política Ambiental do estado tem como diretrizes a melhoria da qualidade de vida e o uso sustentável dos recursos naturais.
[3] Lei nº0388 de 10 de Dezembro de 1997 – dispõe sobre os instrumentos de controle e acesso à biodiversidade do Estado do Amapá.
[4] A Lei Complementar nº005 de 18 de agosto de 1994 institui o Código Ambiental, foi aprovada no governo anterior ao PDSA. Mas foi no governo do PDSA que se regulamentou o Título referente a infrações e penalidades, além do estabelecimento de diretrizes para caracterização de empreendimentos potencialmente causadores de degradação ambiental, licenciamento ambiental e criar as instruções normativas referentes a elaboração de EIA/RIMA..

l) As relações internacionais: apesar de um grande investimento no desenvolvimento das relações internacionais, a partir de uma estratégia de abertura e de cooperação internacional, as ações concretas nos primeiros quatro anos são consideradas limitadas já que muitas das cooperações ainda estão em fase de projetos.

Num outro documento, Castro (1998) observa que o Governo do Estado reconheceu que o arcabouço legal e os quadros institucionais adequados à gestão do PDSA são aspectos fundamentais para a viabilidade do Programa e adotou medidas neste sentido.

A reforma do quadro institucional passou pelo enxugamento da máquina administrativa e pela reorganização de sua estrutura. A nova estrutura aprovada e promulgada pela Lei N^{o}. 0031/96-GEA, que dispõe sobre o Poder Executivo, apresenta mudanças como: a) a criação de uma Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia; b) A criação de uma agência responsável pela formulação da política de desenvolvimento sustentável – ADAP e c) as competências delegadas ao IEPA - Instituto de Pesquisas Científicas e Tecnológicas do Amapá, ao TERRAP – Instituto de Terras do Amapá e ao RURAP – Instituto de Desenvolvimento Rural do Amapá, conferindo-lhes uma posição estratégica na condução do PDSA. O IEPA assume o papel de gerador e difusor de conhecimentos tecnológicos do Amapá, além de buscar diretrizes e alternativas em prol do desenvolvimento sustentável. O TERRAP assumiu a responsabilidade da política fundiária e trabalhar com os conflitos sobre o uso dos recursos naturais do Amapá e o RURAP ficou incumbido de delinear um novo modelo de desenvolvimento rural, adaptado à diversidade ambiental e potencialidades do Estado.

Com relação ao arcabouço legal, leis específicas criaram o Código de Proteção ao Meio Ambiente, o Conselho Estadual de Meio Ambiente e o Fundo de Recursos para o Meio Ambiente.

No tópico reservado a apresentar as prioridades do Programa para o período de 1999 a 2002, são apresentados como projetos prioritários: i) agência popular de

crédito; ii) apoio ao setor produtivo; iii) ecoturismo, turismo ecológico e científico; iv) indústrias de biotecnologias; v) novos produtos naturais; vi) industrialização de frutas tropicais; vii) valorização do peixe; viii) infra-estruturas; ix) projetos sócio-culturais; x) relações internacionais em especial com a Guiana Francesa; ix) informação e comunicação.

Com relação ao desenvolvimento econômico são reconhecidos também os desafios que precisam ser vencidos:

- Incrementar infra-estrutura produtiva;
- Equilibrar a ocupação do espaço;
- Superar a defasagem científica e tecnológica e
- Fortalecer economia e estimular a capacidade e empreendedora local.

Outros documentos do governo (GEA, 1998/1999) apontam como um dos principais objetivos, e ao mesmo tempo, como desafio do PDSA, a estruturação e o fortalecimento do setor produtivo de forma compatível com a proteção dos ambientes e dos recursos naturais, e com a melhoria das condições de vida da população.

A estratégia adotada neste sentido, de acordo com o Governo do Estado foi constituir os processos de gestão ambiental como interface dos projetos de desenvolvimento deste setor. Para tal, o governo procurou delinear e implementar projetos e arranjos institucionais visando à integração dos diversos fatores relativos à exploração e uso dos recursos e dos meios naturais, através da busca de espaços de interesse comum para as questões de longo prazo e para as vantagens mais imediatas, entre a gestão do meio ambiente e a gestão de recursos com fins produtivos em curto prazo.

No setor produtivo, a atividade pesqueira é reconhecida como uma atividade promissora para o incremento do setor produtivo, considerando, a disponibilidade de estoques em águas interiores e costeiras, o número de pessoas envolvidas direta e indiretamente no setor e a necessidade de controlar o uso destes estoques para evitar seu esgotamento (Castro, 1998).

Sendo foco desta pesquisa o setor pesqueiro, a seção a seguir é dedicada à caracterização geral da pesca no Estado do Amapá.

2.5 A pesca no Estado do Amapá - Caracterização geral

A pesca nas águas costeiras, estuarinas e lacustres da região amazônica é praticada de forma totalmente artesanal, excluindo-se a atividade pesqueira industrial praticada preferencialmente em alto mar por barcos dos estados do Pará e Maranhão (Diegues, 1992).

No Estado do Amapá a pesca pode ser dividida de acordo com a sua finalidade econômica e o grau de tecnologia empregado, sendo: a) pesca de subsistência sem fins comerciais; b) pesca artesanal de pequena escala; c) pesca artesanal de maior escala e d) pesca industrial (Isaac *et al.*, 1998).

Na literatura mais recente, disponível, a descrição destas pescarias é apresentada da seguinte forma:

> *"A pesca de subsistência ocorre de maneira difusa em todo o Estado onde há disponibilidade de corpos d'água. A pesca artesanal tem finalidade comercial e ocorre com diferente intensidade em todo o litoral, bem como dentro do estuário do Rio Amazonas. As frotas com maior poder de pesca são, em grande maioria, de origem paraense, e quando desembarcam no Amapá, dirigem-se preferencialmente para Santana e Calçoene. Apesar de utilizar barcos de madeira, pelos volumes da produção, número de pescadores por barco e tamanho das embarcações, esta pesca pode ser classificada na categoria 'pesca artesanal de maior escala'. Nos outros locais (Macapá, Amapá, Oiapoque, etc.) existe uma frota local de pequeno porte que desembarca e comercializa a produção de forma mais ou menos localizada. Muitos dos pescadores locais desta frota possuem outras atividades (agricultura, extrativismo, etc.) complementares à renda familiar. A pesca industrial tem como finalidade a exportação de produtos ao exterior. Concentra-se na captura de piramutaba (Brachyplatystoma vaillantii) e camarões marinhos (camarão rosa – Penaeus subtilis), efetuadas por barcos arrasteiros de ferro, que aportam no Pará (municípios de Belém e Vigia), ou em Santana. Uma grande quantidade de peixes menores (fauna acompanhante) ocorre também nas capturas"* (Isaac *et al.*, 1998: 23)

A principal atividade pesqueira profissional ocorre em ambientes estuarinos e marinhos (na costa, no litoral ou plataforma continental do Estado). Na pesca

estuarina são capturadas espécies de origem marinha como a pescada amarela e a gurijuba, e espécies da bacia amazônica como dourada, surubim e filhote. Na pesca costeira a atividade se concentra na exploração de organismos demersais como camarões e bagres.

No litoral e na plataforma continental atuam um grupo de embarcações paraenses de grande porte que utilizam redes de espera e espinhéis (desembarcam a produção entre os portos de Calçoene ou Amapá, ou nos portos do Pará), sendo que na plataforma estão os barcos de arrasto da frota industrial que capturam a piramutaba e realizam o desembarque principalmente em Belém, no Pará. Também atua, a uma distância maior da costa a frota camaroneira que em sua maioria realiza o desembarque no Pará.

Já as pescarias de águas interiores são praticadas principalmente em lagos, rios, várzeas e igapós e em geral, são de menor relevância no que se refere a seu valor econômico e produção pesqueira. Ocorrem principalmente na área dos municípios de Tartarugalzinho, Pracuúba e Amapá. A pesca realizada nas águas interiores é praticada principalmente com a finalidade de subsistência ou comercialização em pequena escala.

As informações com relação ao esforço pesqueiro no Estado são imprecisas, tanto no que se refere ao número de pescadores, quanto ao número de embarcações. Também são encontradas lacunas no que se refere à estimativa de biomassa e informações sobre a produção pesqueira, como é apresentado a seguir.

Um levantamento feito em 1996 pela Federação de Pescadores do Amapá – FEPAP (FEPAP, 1997a) indicou que até este ano o número de pescadores era de 4.118 inscritos na colônia, sendo que destes apenas 1.733 estavam recadastrados. Outras estimativas foram apresentadas pela FEPAP no início de 1997, quando o número total de pescadores no Estado seria de 5.332 (FEPAP, 1997b).

Os resultados da consulta feita ao site do IBGE, sobre o número total de “pessoal ocupado” na atividade da pesca no Estado do Amapá, nos anos de 1997 e

2000, corroboram a imprecisão das informações disponíveis. Nesta consulta foram encontradas as informações apresentadas nos quadros 2.3 e 2.4.

Quadro 2.3: Nº de pessoal ocupado na pesca em 1997 (fonte: IBGE, 2000)

Variável = Pessoal ocupado total (Pessoas)	
Classificação de atividades (CNAE) = B Pesca	
Ano = 1997	
Brasil e Unidade da Federação	
Brasil	5.251
Amapá	3

Quadro 2.4: Nº de pessoal ocupado na pesca em 2000 (fonte: IBGE, 2000)

Variável = Pessoal ocupado total (Pessoas)	
Classificação de atividades (CNAE) = B Pesca	
Ano = 2000	
Brasil e Unidade da Federação	
Brasil	8.234
Amapá	7

Os mesmos valores são encontrados quando procurado o número total de pessoas ocupadas na "pesca, aquicultura e atividades dos serviços relacionados com estas atividades" (Quadro 2.5).

Quadro 2.5: Nº de pessoal ocupado na pesca, aquicultura e atividades relacionadas em 2000 (fonte: IBGE, 2000)

Variável = Pessoal ocupado total (Pessoas)	
Classificação de atividades (CNAE) = 05 Pesca, aqüicultura e atividades dos serviços relacionados com estas atividades	
Ano = 1997	
Brasil e Unidade da Federação	
Brasil	5.251

Os cadastros do IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, de 1996, registram a existência de 137 barcos e lanchas de pesca, mas sabe-se que outras embarcações foram adquiridas através de programas federais e estaduais, o que representa 127 embarcações, destas as

provenientes do sistema de financiamento estadual (FRAP) não estavam incluídas no cadastro do IBAMA.

Com relação à produção pesqueira, os dados existentes não são considerados confiáveis e representam subestimativas da produção total. Isto se dá, em parte, pela falta de levantamentos mais consistentes e também porque muitas das capturas de recursos marinhos e estuarinos realizadas na costa amapaense são feitas por barcos de outros estados (Pará, Ceará, Maranhão) que desembarcam a maior parte da produção em outros portos.

O Quadro 2.6 apresenta dados de produção obtidos através da estatística de pesca realizada pelo IBAMA (2000).

Quadro 2.6: Produção estimada por modalidade, segundo unidades da federação/Estatística da Pesca/2000. (fonte: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA; Centro de Pesquisa e Extensão Pesqueira do Nordeste – CEPENE)

Unidades da Federação		Produção estimada de pescado por modalidade(t)			
		Pesca extrativa		Aquicultura	
	Total	Marinha	Continental	Mar	Água doce
	744 597,5	**418 470,0**	**185 471,5**	**26 513,5**	**114 142,5**
Norte	**206 821,5**	**98 702,0**	**102 002,5**	**130,0 5**	**987,0**
Rondônia	7 172,0	-	4 469,0	-	2 703,0
Acre	2 431,0	-	1 514,0	-	917,0
Amazonas	48 714,0	-	48 423,0	-	291,0
Roraima	133,0	-	121,0	-	12,0
Pará	134 434,5	95 106,5	38 307,0	130,0	891,0
Amapá	**11 538,0**	**3 595,5**	**7 769,5**	**-**	**173,0**
Tocantins	2 399,0	-	1 399,0	-	1 000,0

Já com relação à abundância e biomassa dos recursos pesqueiros não há dados recentes que estimem esses números. Os trabalhos existentes para recursos pelágicos (realizados por Yeaki em 1974) e demersais (realizados por Gulland em 1971) da região norte indicam a grande potencialidade da região para o desenvolvimento e expansão da atividade pesqueira, o que deve ser visto com cautela uma vez que se baseiam em dados antigos e suposições que podem ser discutíveis.

O pouco conhecimento sobre a biomassa de recursos na região também dificulta a tirada de conclusões sobre o estado atual da exploração dos estoques pesqueiros na Amazônia (exceção feita aos estoques capturados pela pesca industrial como camarão rosa - *Penaeus subtilis*, piramutaba - *Brachyplatystoma vaillantii* e pargo - *Lutjanus purpureus*, que vêm sendo alvo de análises há alguns anos). As informações sobre as capturas e esforços existem com maior consistência somente para as espécies alvo da pesca industrial. Alguns estudos realizados junto a estoques da gurijuba (*Arius parkeri*), pirarucu (*Arapaima gigas*) e caranguejo (*Ucides cordatus*) indicam um aumento na intensidade da pesca ao longo do tempo, mas são insuficientes para diagnosticar um estado de sobre – exploração (Isaac *et al.*, 1998).

2.5.1 Aspectos da sócioeconomia e comercialização

A atividade pesqueira no Estado do Amapá apresenta dois grupos de atores bastante diferentes. De um lado estão as empresas da pesca (em pequeno número) que são abastecidas pela produção dos barcos mais potentes e vendem seus produtos para fora do Estado, ou para o exterior, com uma boa margem de lucro, além de desfrutarem de benefícios fiscais e incentivos concedidos pelos governos federais. No outro lado, estão os pecadores artesanais, em elevado número, cuja produtividade é baixa e as condições de vida precárias. Estes não conseguem, com os lucros obtidos na pesca, melhorar suas condições de vida e de sua família, ficando a margem, na grande maioria das vezes, dos subsídios econômicos do governo. A renda obtida com a pesca permite certo nível de subsistência e muitas vezes precisa ser complementada com outras atividades (Isaac *et al.*, 1998).

A maioria dos pescadores não possui a propriedade das artes de pesca, nem das embarcações, contribuindo no processo produtivo apenas com a mão de obra.

Mesmo os que possuem essa propriedade dependem de intermediários para abastecer e tornar operáveis as embarcações. Este abastecimento é geralmente feito por empresas frigoríficas ou atravessadores (*ibid.*).

Em relação à comercialização, a produção de pescado desembarcada no Estado é vendida diretamente ao consumidor ou para atravessadores, empresas de pesca e frigoríficos particulares. A produção que chega aos atravessadores é repassada a distribuidores e vendida *in natura* para o consumidor. O pescado que desembarca no distrito de Calçoene segue para os estados de Goiás, Bahia, São Paulo e Ceará, via rodovias estaduais e federais, sem impostos sobre a comercialização do produto. Já os frigoríficos beneficiam o pescado e vendem os produtos para outros estados do Brasil, ou para o exterior. A produção das frotas de outros estados é na maioria das vezes levada diretamente para os portos de origem.

São comercializados também alguns subprodutos do pescado, com destaque para a "grude", obtida a partir da bexiga natatória da gurijuba e de outros peixes que têm este órgão bem desenvolvido, como a pescada amarela. A "grude" é utilizada em indústrias de fabricação de cerveja, como emulsificante, na elaboração de filmes fotográficos e outros (a manufatura necessária para este tipo de utilização é realizada fora do Estado).

2.5.2 Áreas de destaque para atividade pesqueira

De acordo com Isaac *et al.* (1998) as regiões que se destacam no que se refere à realização da atividade pesqueira estão divididas da seguinte maneira:

a) Planície marítima, localizada no litoral norte, abrangendo os municípios de Oiapoque, Calçoene, Amapá;

b) Região dos lagos, abrangendo os municípios de Amapá, Pracuúba e Tartarugalzinho;

c) Setor do baixo estuário, no qual se insere o Arquipélago do Bailique;

d) Setor urbano e portuário, incluindo Macapá e Santana e

e) Região do alto estuário que vai até a fronteira com o Pará, abrangendo os municípios de Mazagão, Laranjal do Jari e Afuá (pertencente ao Estado do Pará).

Para os efeitos desta pesquisa irei me deter na descrição das principais características das regiões onde foram coletados dados junto aos pescadores e mediadores: a) Calçoene, b) Macapá; c) Santana; d) Pracuúba e c) Mazagão.

Calçoene – O município de Calçoene é considerado estratégico para o desenvolvimento de um pólo pesqueiro. Mas até 1998 a infra-estrutura disponível se limitava a uma fábrica de gelo e um silo de propriedade do Estado, arrendado à Firma Polar Ltda, e um porto em condições precárias. A produção pesqueira é composta principalmente pela dourada, gurijuba, pescada amarela, piramutaba, uritinga, bagre, cação, camorim, corvina e tainha. O desembarque é feito em frente ao frigorífico, ou em locais esparsos na beira do rio. O número de pescadores cadastrados na colônia de pesca Z-9 gira em torno de 300.

Macapá - Na cidade de Macapá a colônia de pesca Z-1 tem cerca de 1.500 pescadores registrados, sendo que apenas 342 compareceram ao último recadastramento realizado pela FEPAP em 1998 (FEPAP, 1998). Também está sediada neste município a Federação dos Pescadores do Amapá. A produção predominante é de espécies da fauna de peixes de água doce (surubim, filhote, dourada, etc.) e caranguejos, pitu e camarão regional, provindos das regiões das ilhas (Afuá e Bailique) e rio Amazonas. O desembarque desta produção é feito em três locais diferentes, sendo que em apenas um existe uma doca de concreto armado para descarga, nas demais é realizado na praia.

Santana – É nesta localidade que ocorre o maior volume de desembarque no Estado, feito em trapiches bem construídos e delimitados. Em um destes é realizado o desembarque de camarão da firma Studart Pescado e Associados Ltda e o desembarque de peixes capturados no Médio Amazonas, estuário e litoral na firma Frigorífico Polar Ltda. Todas as empresas de pesca possuem câmaras frigoríficas e fábricas de gelo. A estimativa de número de pescadores de Santana gira em torno de 800, sendo 442 recadastrados à colônia Z-6 (FEPAP, 1998).

Pracuúba - As pescarias são feitas no lago Pracuúba. A produção é desembarcada nas margens do lago, sendo dirigida ao abastecimento interno, fazendas da região e

também para os mercados de Macapá. A colônia Z-11 possui 100 pescadores cadastrados, sendo que apenas 18 fizeram o recadastramento no último censo realizado (FEPAP, 1998).

Mazagão – A produção desembarcada no trapiche é pequena e comercializada localmente. A existência de duas grandes reservas limita as áreas de captura, que é realizada em locais próximos à sede do município. A colônia Z-8 tem cerca de 100 pescadores cadastrados, dos quais apenas 43 se recadastraram (FEPAP, 1998).

CAPÍTULO 3:
GESTÃO AMBIENTAL DE UMA BASE COMUM DE RECURSOS -
Elementos e Parâmetros de uma Análise Institucional

3.1 Introdução

A questão ambiental é gerada e caracterizada por um conjunto de processos sociais e econômicos, devendo, portanto, ser abordada além das perspectivas ecológicas e de soluções tecnológicas, ampliando a conexão entre o natural e o social. A necessidade de que possa ser captada a causalidade sociológica dos problemas ambientais e dos processos de mudança social, em resposta a estes problemas, torna necessário e emergente o desenvolvimento de novas abordagens e métodos de investigação que permitam analisar de forma integrada os processos sociais vinculados à problemática ambiental e à gestão dos recursos naturais (Leff, 1994).

O desenvolvimento de novas abordagens e métodos integrados ganha ainda maior importância quando confrontado com a emergência do modelo de desenvolvimento, representado pelo conceito de desenvolvimento sustentável, que embora cercado de debates e contradições, instituiu-se como uma proposta alternativa aos modelos correntes de crescimento econômico carregados de prejuízos ecológicos e injustiças sociais. A discussão em torno da viabilidade deste conceito trouxe a constatação da necessidade de estratégias de implementação dessa proposta e da vinculação da gestão ambiental como interface desse processo.

A importância da gestão ambiental nos debates sobre meio ambiente, conferem ao termo “gestão” o sentido de ser “o modo de conduzir o processo”, o que implica em questões como, identificação dos agentes envolvidos e de seus papéis, participação, mecanismos, regras e arranjos institucionais. Por outro lado, com o reconhecimento de que as responsabilidades e tarefas de gestão não devem ser centralizadas em apenas um dos grupos envolvidos, ganhou força e mais atenção nos debates, os sistemas de gestão de recursos naturais baseados na divisão de responsabilidades, em todas as etapas do processo, os chamados “sistemas de co-

gerencimento" ou "sistemas de co-manejo" que, em síntese, implicam no compartilhamento de direitos e deveres.

No cenário nacional, a pesca está incluída entre as quatro maiores fontes de fornecimento de proteína animal para o consumo humano. Além de sua importância para a nutrição, os recursos pesqueiros requerem uso e manejo sustentável por sua importância sócio-econômica (gerador de trabalho e renda), ambiental e cultural (IBGE, 2001). Atributos do recurso pesqueiro, como a mobilidade e a subtrabilidade, e atributos dos sistemas de pesca, como as multi-tecnologias, influenciam no desenho institucional de sua gestão e conferem ao recurso a característica de ser uma das mais complexas e intrigantes "base comum de recursos".

A proposta de gerir o uso dos recursos pesqueiros, num contexto de desenvolvimento sustentável, implica no reconhecimento que o nível de complexidade do sistema pesqueiro requer uma abordagem holística que não separe os componentes do sistema como se fossem independentes; uma vez que da forma como é feito pelos sistemas tradicionais de manejo, considerados reducionistas, não são atendidos os problemas e crises existentes em torno desta questão (Lane e Sttepheson, 1994).

Segundo Lane e Stepheson (1994), na maioria das vezes, isto não ocorre devido à falta de uma estrutura conceitual e organizacional para processos de tomada de decisão integrados e pela falta de metodologias específicas e apropriadas para objetivos interdisciplinares.

A base teórica desta pesquisa foi reunida no sentido de abordar o tema central deste estudo, "Gestão de recursos pesqueiros num contexto de desenvolvimento sustentável como política pública", com foco dirigido para as mudanças e os arranjos institucionais envolvidos nesse processo.

Num primeiro momento, será feita uma breve revisão dos debates, contradições e evolução do conceito de desenvolvimento sustentável. A seguir, será discutida a questão da gestão dos recursos naturais e do reconhecimento da gestão

ambiental como uma dimensão fundamental e intrínseca ao conceito de desenvolvimento sustentável. Esta discussão traz a tona dois outros assuntos abordados neste capítulo: 1) a questão das mudanças institucionais e dos fatores, variáveis e princípios relevantes para uma análise institucional deste processo e 2) a necessidade de envolvimento dos diversos agentes num sistema de gestão (sistemas de co-manejo de recursos pesqueiros) e como os atributos dos recursos pesqueiros influenciam no desenho institucional de sua gestão.

3.2 Desenvolvimento sustentável – histórico, debates e evolução do conceito

O conceito de desenvolvimento sustentável surgiu diante da necessidade de se propor um novo modelo de desenvolvimento que considerasse as questões ambientais, sociais e econômicas de forma integrada, sendo que pelo menos duas correntes alimentaram este processo: 1) A primeira tem relação com aquelas correntes que influenciaram mudanças nas abordagens do desenvolvimento econômico, notadamente a partir dos anos 70[5]; 2) A segunda está relacionada com a crítica ambientalista ao modo de vida contemporâneo, e que se difundiu a partir da Conferência de Estocolmo em 1972, quando a questão ambiental ganha visibilidade pública (Jacobi, 1999).

A partir daí, a idéia, ou enfoque, do desenvolvimento sustentável adquiriu relevância num curto espaço de tempo, assumindo um caráter diretivo nos debates sobre os rumos do desenvolvimento.

O conceito de ecodesenvolvimento[6] emergiu em 1973, como uma proposição conciliadora, onde se reconhecia que o progresso técnico efetivamente relativiza os limites ambientais, mas não os elimina e que o crescimento econômico é condição

[5] Um exemplo desta linha de pensamento é o trabalho do Clube de Roma, publicado sob o título de “Limites do Crescimento” em 1972.

[6] Em 1993 Sachs formulou o que seriam os princípios básicos deste conceito, tendo como pressuposto a existência de cinco dimensões do ecodesenvolvimento, a saber: 1) a sustentabilidade social, 2) a sustentabilidade econômica, 3) a sustentabilidade ecológica, 4) a sustentabilidade espacial e 5) a sustentabilidade cultural, introduzindo um importante dimensionamento da sua complexidade. De acordo com Sachs, o ecodesenvolvimento propõe ações que explicitam a necessidade de tornar compatível a melhoria nos níveis e qualidade de vida com a preservação ambiental, uma estratégia alternativa à ordem econômica internacional, enfatizando a importância de modelos locais baseados em tecnologias apropriadas, em particular para as zonas rurais, buscando reduzir a dependência técnica e cultural.

necessária, mas não suficiente para a eliminação da pobreza e disparidades sociais (Romeiro, 1999).

Os pressupostos do ecodesenvolvimento e outras formulações desenvolvidas nos anos setenta conseguiram introduzir o tema ambiental nos esquemas tradicionais de desenvolvimento econômico prevalecentes na América Latina, e a partir delas avançou-se na adoção de políticas ambientais mais estruturadas e consistentes. Este processo se configura a partir da implementação de análises setoriais e específicas que permitiram introduzir propostas, notadamente relativas ao manejo de recursos.

Muitos destes esforços foram esvaziados ou perderam impulso durante os anos 80, apesar da crescente atuação do movimento ambientalista, em virtude da centralidade que assume a crise econômica. Entretanto, cabe ressaltar, que se no terreno prático o tema foi esvaziado, o mesmo não ocorreu no plano teórico, na medida em que foi desenvolvida vasta produção intelectual e científica, da qual o enfoque do desenvolvimento sustentável é parte componente.

O contexto gerado pela crescente crise ambiental e o aumento dos problemas econômicos e sociais reforçou a importância de adotar esquemas integradores e gerou condições de maior repercussão para um questionamento do processo em curso, que busca articular desenvolvimento e meio ambiente, no momento em que os enfoques dos organismos internacionais passaram a internalizar a problemática da preservação e defesa do meio ambiente.

A partir de 1987, com a divulgação do Relatório Brundtlandt, também conhecido como “Nosso Futuro Comum”, a idéia do desenvolvimento sustentável foi retomada, representando um ponto de inflexão no debate sobre os impactos do desenvolvimento. Ainda que bastante realista se comparado às discussões dos anos 70, o relatório é considerado omisso na discussão do nível máximo de consumo (Brusecke, 1998) e o conceito de desenvolvimento sustentável[7] apresentado é considerado falho uma vez que não define com clareza a questão das necessidades

[7] “*É aquele que atende as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades*” (CMMAD, 1991)

das gerações presentes e das futuras (as necessidades mudam de uma geração para outra e o próprio desenvolvimento contribui para estas mudanças) e “esconde” em sua simplicidade complexidades e contradições (Redclift, 1999).

O autor observa ainda que essa definição também não aborda a questão sobre como as necessidades são definidas em diferentes culturas e que, embora exista certo consenso sobre a necessidade de desenvolvimento sustentável é preciso que ele seja definido de forma adequada a cada realidade.

Outra crítica em torno do conceito de Brundtland é apresentada por Weber (1997), segundo o qual a noção de sustentabilidade quando concebida em termos de “preservação” dos meios naturais dificilmente se concilia com o sentido dinâmico do desenvolvimento.

De acordo com Cavalcanti (1999) muitas críticas em torno do desenvolvimento sustentável residem no caráter contraditório implícito no conceito, já que “desenvolver” implicaria, de alguma forma, em crescer materialmente o que conduz sempre a algum tipo de agressão ao meio ambiente.

Positivamente, o processo de elaboração do relatório Brundtland conduziu à Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento – a chamada “Rio 92” – onde foi construída a Agenda 21. Principal documento da Conferência, a Agenda 21 foi formulada com a proposta de ser um guia para a promoção do desenvolvimento sustentável. De forma geral, a conferência documentou o crescimento da consciência sobre os problemas e ameaças trazidos pelo atual modelo de desenvolvimento. Assim a interdependência entre o desenvolvimento socioeconômico e as transformações no meio ambiente, ignorada durante décadas, entrou tanto no discurso como na agenda de grande parte dos governos do mundo (Brusecke, 1998).

A adoção do conceito por organismos internacionais marca a afirmação de uma filosofia do desenvolvimento que, a partir de um tripé, combina eficiência econômica com justiça social e prudência ecológica, como premissas da construção

de uma sociedade solidária e justa (Herrero, 1997). Por outro lado, chama a atenção para o perigo de utilizar o tripé como fórmula mágica e transformar o desenvolvimento sustentável em um simples *slogan.* Assim como observado por Wolfgang Sachs (1996), uma vez não estando claro "o que", de fato, deve ser mantido sustentável pode-se permitir que o conceito seja utilizado pelos mais variados tipos de atores políticos dando suporte a pretensões diversas e colocando-as em termos de desenvolvimento sustentável.

Segundo Jacobi (1999) o desenvolvimento sustentável não se refere especificamente a um problema limitado de adequações ecológicas de um processo social, mas a uma estratégia ou modelo múltiplo para a sociedade, que deve levar em conta tanto uma viabilidade econômica, quanto ecológica. Num sentido abrangente, a noção de desenvolvimento sustentável é necessária para a redefinição das relações sociedade humana - natureza, e, portanto para uma mudança substancial do próprio processo civilizatório.

Isto se integra plenamente dentro das cinco dimensões enunciadas por Sachs (1993) e introduz o desafio de pensar a passagem do conceito para a ação. Refletindo nessa direção é preciso perceber a existência de um conjunto de restrições tecnológicas, culturais, econômicas e sócio-ambientais, das quais efetivamente dependem as possibilidades reais de aplicação prática destas premissas. A falta de especificidade e as pretensões totalizadoras tem tornado o conceito de desenvolvimento sustentável, difícil de ser classificado em modelos concretos, operacionais e analiticamente precisos.

As críticas em torno do conceito, suscitando a incompatibilidade existente entre a lógica da acumulação capitalista e os requisitos da sustentabilidade ecológica e social, assim como a dificuldade de superar a imposição dos princípios econômicos no uso dos recursos naturais, existem, mas não anulam sua validade enquanto ferramenta teórica para a elaboração de estratégias de atuação e de elaboração de políticas públicas (Brusecke, 1998).

Brusecke (1998) lembra, porém, que o julgamento de uma teoria do desenvolvimento depende essencialmente das expectativas com que unimos as teorias e sua aplicação empírica. Ainda que se espere de uma teoria que ela oriente um processo de ação social, o qual seria menos claro sem a existência da mesma, é preciso ressaltar a importância de que não se tenha como objetivo provar a praticabilidade de uma teoria, usando países e regiões em desenvolvimento (Brasil e Amazônia, por exemplo) como simples campos de demonstração.

Isto porque a complexidade dos problemas encontrados na região amazônica nos impede de encontrar respostas nas teorias conhecidas, o que reforça ainda mais a necessidade de se articular as teorias existentes, ou ainda dar espaço a novas teorias, como a que se desenvolve em torno do conceito de desenvolvimento sustentável.

A transição para um modelo de desenvolvimento, baseado em critérios que incluem eficiência econômica, justiça social e uso racional dos recursos naturais implica em uma série de mudanças nas chamadas “regras do jogo”, que de acordo com Romeiro (1999) são as chamadas “inovações institucionais”.

A operacionalização destas mudanças ocorre num contexto de definição das estratégias e critérios durante a condução do processo. O modo de conduzir esse processo de mudança, representado pela adoção do desenvolvimento sustentável como política pública, corresponde à temática representada pela gestão ambiental que será discutida a seguir.

3.3 Gestão ambiental na interface de iniciativas de desenvolvimento sustentável

As preocupações com a viabilidade do desenvolvimento sustentável colocaram em pauta a necessidade de se discutir e elaborar estratégias para a implementação dessa proposta e o reconhecimento que a gestão ambiental é uma dimensão fundamental e intrínseca a este conceito (Castro, 1998).

Com as discussões provocadas pela necessidade de identificar estratégias para implementar as mudanças institucionais necessárias, a vinculação da gestão ambiental com a temática do desenvolvimento tornou-se ainda mais forte, fazendo

com que o termo gestão passasse a compor as discussões de estratégias de intervenção, se referindo ao modo de conduzir o processo. Isto porque à luz deste debate são examinadas as interfaces entre desenvolvimento, recursos naturais e meio ambiente, sob a ótica das estratégias de conservação e gerenciamento.

Em documentos como a Agenda 21, a expressão gerenciamento dos recursos naturais e do meio ambiente e termos como conservação, proteção, gerenciamento e manejo são tomados como vocábulos intercambiáveis. Além disso, há um destaque importante neste documento, em relação à identificação dos agentes envolvidos e de seu papel no processo de mudança.

Sobre este reconhecimento, é apontado que a gestão ambiental passou a constituir uma fronteira estratégica, onde se reencontram e se confrontam tanto os objetivos associados ao desenvolvimento e ao ordenamento espacial, como aqueles relacionados com a conservação da natureza, ou com a preservação da qualidade do meio ambiente. Um conceito inclusivo que abarca o conjunto das relações de uma sociedade com o seu meio ambiente (Godard, 1997) e que assume a necessidade de que sejam identificados os agentes envolvidos, os papéis de cada um e os arranjos institucionais necessários para a mudança.

Segundo Castro "*a noção de gestão ambiental diz respeito às complexas relações que se manifestam na interface sociedade-natureza ou desenvolvimento-meio ambiente/recursos naturais. Trata-se, portanto de uma referência às estratégias que as sociedades e os atores sociais utilizam para administrar e gerir as interações decorrentes das relações entre as variabilidades do sistema social e do sistema natural*" (1998:20). Para o autor, a noção de gestão ambiental integrada amplia o sentido estreito de gerenciamento e implica em uma nova relação sociedade-natureza, onde cada um deve ter consciência sobre seu papel, no que se refere à qualidade ambiental e na dimensão intergeracional intrínseca à questão da sustentabilidade.

Mas por outro lado, não se pode perder de vista que, em muitos casos, a demanda de gestão é puramente política e “maquiada” com o discurso

conservacionista; uma arena conflituosa baseada na negociação de diferentes interesses, onde o papel de cada ator deve ser avaliado.

Godard (1997) enfatiza que inúmeras tarefas ligadas à integração de fatores relativos à exploração e utilização dos recursos e dos meios naturais são necessárias para que se efetive uma gestão global destes, e sugere a consideração de estratégias que operacionalizem esta integração, bem como eixos de ação que orientem o esforço de gestão.

O autor observa que o envolvimento direto de agentes próximos aos recursos e espaços (comunidades locais) no processo de gestão é fundamental, uma vez que estes são capazes de utilizá-los e de reconhecer seu valor econômico, mas que não pode ser reduzido a uma descentralização total por exigir como contraponto outros níveis de regulação e coordenação. Ele sugere que haja um investimento na negociação entre os diferentes níveis, de forma que seja possível harmonizar os diversos critérios e pontos de vista que devem ser levados em conta na implementação de novos modos de gestão de recursos naturais.

No entanto, se a ética ambiental é colocada como pré-requisito para a instauração de um processo de gestão ambiental, é observada a necessidade de encontrar formas de engajar a sociedade no processo de gestão da natureza. Esta necessidade se acentua diante de fatores como: a) a existência de interesses divergentes e por vezes conflitantes, no uso dos recursos e b) a inadequação de critérios exclusivamente econômicos, como meio de viabilizar uma gestão ambiental norteada pela idéia de sustentabilidade, especialmente em sua dimensão intergeracional.

Segundo Godard (1997), para uma gestão integrada dos recursos naturais não são suficientes os princípios modernos da gestão representados pelos mecanismos de mercado e da administração pública. Isto porque, se por um lado, ambos podem fornecer fundamentos e pontos de referência indispensáveis para as tarefas de gestão, por outro, eles apreendem apenas uma parte dos aspectos pertinentes à gestão dos recursos, seja porque fazem uso de uma lógica que corresponde a um tempo

econômico não compatível com uma gestão prospectiva, seja pela fragmentação e setorialização da ação administrativa.

Um exemplo deste tipo de deficiência nas instituições públicas é a dificuldade que seus mecanismos de regulação tem de assegurar a dimensão de longo prazo de uma forma prospectiva, pró-ativa e aceitável pela população. Outro exemplo é a tendência em separar, de um lado as instituições que organizam a exploração dos recursos e de outro, aquelas encarregadas de garantir a conservação destes.

Godard questiona se mesmo havendo certa variedade de atores envolvidos direta ou indiretamente na gestão dos recursos haveria necessidade de criar uma estrutura institucional que pudesse promover e implementar uma gestão integrada. Isto porque, se por um lado é reconhecida a defasagem institucional para lidar com as peculiaridades do processo de gestão pretendido, por outro é lembrado que geralmente um processo de institucionalização implica na transferência da capacidade de resolução de problemas, podendo induzir numa abordagem especializada dos problemas e desresponsabilizar muitos dos agentes envolvidos.

Segundo o autor há dois níveis que precisam ser considerados no que se refere à gestão dos recursos: 1) o primeiro se refere à multiplicidade de agentes que intervêm diretamente no processo de gestão e 2) o segundo se refere aos mecanismos institucionais se encarregam de integrar, coordenar, estimular e controlar a gestão. Há de se considerar, nesse processo, a natureza dos recursos em questão, lembrando que no caso de recursos que envolvem um grande número de atores, a estrutura institucional encarregada de geri-los deve ser buscada junto aqueles que estão mais próximos dos recursos no dia a dia, que sejam capazes não só de usar o recurso, mas também de valorizá-lo e que são afetados pelos modos de gestão instituídos.

De acordo com Montgolfier & Natali (1997) para o alcance de uma gestão adequada dos recursos naturais é insuficiente a utilização exclusiva de uma concepção objetiva, constituída pela análise sistêmica do meio ambiente natural e dos métodos multicritérios de ajuda aos processos de tomada de decisão. Os autores corroboram as preposições acima, ao considerarem que além do enfoque objetivo, é

indispensável assegurar o engajamento daqueles agentes sociais que estão de alguma forma envolvidos no processo.

A partir destas constatações surgem os principais desafios que se impõe perante a necessidade de construção de novos modos de gestão, que "*conservando o potencial de ação oferecido pelas técnicas modernas, estejam em condições de possibilitar tanto uma confrontação mais efetiva da dimensão de longo prazo, quanto à integração efetiva de todos os atores que intervêm no processo de gestão de um mesmo bem comum*" (Montgolfier & Natali, 1997:363).

Superar estes desafios implica na criação de espaços físicos e institucionais de negociação e gestão, numa linguagem adaptada, específica e que seja aceita pelos grupos envolvidos e pela adoção de certas regras como condições balizadoras. Trata-se, portanto, de garantir a institucionalização de estruturas e mecanismos que possam assegurar tanto o "entendimento" entre os usuários e outros agentes envolvidos, através de acordos e decisões consensuais, quanto o seu cumprimento.

Porém, é importante reconhecer algumas dificuldades em viabilizar o envolvimento dos agentes, como a constatação que na atualidade, *"a tomada de consciência da responsabilidade de cada um quanto à qualidade ambiental permanece um tanto difusa e mesmo latente"* (Castro, 1998:23). Outro desafio a ser vencido é que este tipo de abordagem implica que todos os atores sejam identificados e mutuamente reconhecidos, assim como seus diferentes interesses.

Neste sentido, duas questões devem ser consideradas: 1) a importância das "regras do jogo" neste processo, inclusive para que a participação da sociedade civil seja garantida e 2) a necessidade de mudar a relação entre as instituições, a ponto de mudar o referencial que condiciona o comportamento dos agentes individuais.

A busca de respostas para estas questões passa pela necessidade de estabelecer uma estrutura de análise que integre teorias e métodos de análise institucional e do processo de mudança institucional. Algumas referências teóricas que abordam estes temas são apresentadas a seguir.

3.4 Elementos e parâmetros de uma análise institucional

Muitas vezes os termos “instituição” e “institucional” são utilizados como referência às agências governamentais e não governamentais, também chamadas de “organizações”. O uso destes termos nesta dissertação tem como base a distinção entre instituições e organizações feita pelos autores apresentados a seguir.

Segundo Douglass North (1990/1994), as instituições (informais e formais), podem ser tidas como ”as regras do jogo para a sociedade” e as organizações seriam “os jogadores”. Para este autor, as instituições surgem como uma resposta estruturadora às incertezas dos agentes que tomam decisões, incertezas estas decorrentes das suas limitações de percepção e compreensão da complexidade dos problemas de interação humana. North (1990/1994) coloca que as instituições são moldadas pelos valores culturais, desenvolvidos para decifrar essa complexidade e fornecem a estrutura de incentivos e restrições de uma sociedade, que condicionam os tipos de conhecimento, habilidades e aprendizado que os indivíduos e membros das organizações vão adquirir pressionados pela competição. Portanto, a mudança institucional se dá a partir da interação entre instituições (as regras) e organizações (os jogadores).

Para Norman Uphoff (1986) as instituições podem ser descritas como um complexo de normas e comportamentos que persistem ao longo do tempo servindo a algum tipo de propósito valorizado socialmente. O autor observa que algumas instituições são também organizações, ou uma estrutura de regras reconhecidas e aceitas, enquanto outras são sistemas abstratos de normas e regras, como a legislação ou posse de recursos. Instituições abarcam a vida política, social, cultural e religiosa e fornecem a estrutura dentro da qual as pessoas agem e fazem escolhas. Instituições como parentesco, mercado, grupos religiosos e escolas moldam nossas ações e nosso pensamento. Instituições modelam nosso ponto de vista, as crenças e valores através dos quais nós tomamos decisões. Investimentos em pessoas, em empresas e em infra-estruturas são canalizados através de instituições.

De acordo com North (1990/1994) as organizações podem assumir um papel duplo e contraditório nos processos de mudança institucional. Isto porque as organizações tendem a refletir o ambiente institucional existente, ou seja, adotar as regras existentes e atuar de acordo com as habilidades e as capacidades dos "jogadores" (membros das organizações). Mas é importante observar que a própria interação entre as instituições e organizações interfere na criação e desenvolvimento destas habilidades e capacidades, ou seja, o tipo de instituição (democrática ou centralizadora) condiciona e influencia o tipo de habilidades e capacidades desenvolvidas. Por outro lado, são justamente as organizações que respondem pela mudança no ambiente institucional. Isto porque ao perseguir seus propósitos (que podem ser os mais variados) as organizações podem alterar, gradualmente, esta estrutura institucional.

Para Abramovay (2001) a criação de novas organizações pode ser a oportunidade para instauração de novas práticas que valorizem a participação, o controle social e o uso planejado dos recursos. Isto porque "*o pressuposto básico para que uma organização adote práticas inovadoras é que haja, no contexto em que atua, outras organizações voltadas a novos conhecimentos e habilidades capazes de representar um contrapeso às formas convencionais de dominação*" (Abramovay, 2001:5).

Um exemplo neste sentido é apresentado por Romeiro (1998) quando se refere ao maior peso obtido pelo chamado "terceiro setor" no processo de tomada de decisões, que além de provocar mudanças no funcionamento das instituições, influenciou a emergência de novos movimentos de reafirmação de identidades próprias, que buscam a aceitação de outras formas de conhecimento perante valores culturais ainda dominantes.

A implementação de políticas alternativas de desenvolvimento (políticas de desenvolvimento sustentável) e de sistemas de gestão de recursos naturais mais participativos, dependem de mudanças e rearranjos nas "regras do jogo" e no processo de criação destas regras.

Uma análise institucional é uma maneira de analisar esse processo de mudança. De acordo com Ostrom (1992) uma das maneiras de se fazer uma análise institucional é o desenvolvimento e o uso de uma estrutura geral que ajude a identificar os vários componentes e as relações entre estes componentes.

Ostrom (1998a) sugere que o desenho e a avaliação dos arranjos institucionais em resposta a um problema ambiental devem ser esboçados com base em múltiplas teorias e métodos de análise, das instituições e de suas performances. Segundo a autora, uma estrutura para esse desenho pode ser encontrada no enfoque apresentado pelo IAD – *Institucional Analysis and Development*, o qual está focado em como as regras, as condições materiais e físicas, e os atributos de uma comunidade modelam as "arenas de ação" e os incentivos recebidos pelos indivíduos e de que forma estas condições se combinam para determinar os resultados de um determinado arranjo institucional.

A "arena de ação" é a unidade conceitual básica do enfoque proposto pelo IAD, reunindo todos os componentes desta estrutura.

> *"Uma arena de ação é um conjunto de variáveis, incluindo a situação ação, os atores, as regras estruturais, os atributos da comunidade, e as condições materiais que modelam a arena de ação. A arena de ação é o espaço social dentro do qual os indivíduos interagem, trocam bens e serviços, resolvem problemas, dominam um ao outro, ou lutam"* (Ostrom, 1998a:68).

Diferentes fatores de uma arena de ação são enfocados de acordo com a análise pretendida. Uma análise sociológica geralmente aborda os fatores relativos aos valores do sistema e como as pessoas organizam suas relações. Uma análise ambiental enfoca as interações dos sistemas físicos e biológicos, e como estes afetam, restringem ou, ao contrário, são afetados pelas ações humanas. Já em uma análise institucional são enfocados as regras e os incentivos e como eles afetam os resultados de um determinado arranjo institucional.

As regras servem para especificar as possibilidades de ação dos atores, ou seja, quais ações são requeridas, permitidas ou proibidas, embora seja fisicamente possível

para os atores, escolher entre seguir as regras, ou não (Ostrom, 1992; Ostrom, 1998a). As regras resultam de esforços implícitos e explícitos para alcançar ordem e previsibilidade nas interações humanas.

De acordo com Schlager and Ostrom (1993), as regras que os indivíduos seguem no dia a dia, principalmente em uma sociedade democrática, podem vir de diferentes fontes: da legislação e regulação governamental e de normas, costumes e outros arranjos informais. Ainda neste tipo de sociedade é possível para os indivíduos se auto-organizarem e fazerem suas próprias regras (desde que suas atividades sejam legais). Muitas vezes este tipo de regra é criado num contexto de busca por soluções para problemas, ou seja, na tentativa de imaginar como é possível melhorar suas ações no futuro. Um exemplo disso são as regras criadas num contexto de manejo comunitário de recursos comuns, onde voluntariamente os usuários estabelecem regras comunitárias para o acesso aos recursos.

Uma condição importante para a estabilidade de ações ordenadas pelas regras é se o significado de uma determinada regra é compartilhado pelo grupo, pois se não houver este entendimento comum, pode haver confusão sobre as ações que são requeridas, permitidas e proibidas. Não é possível chegar a uma regularidade nas ações se aqueles que interpretam as regras chegarem a interpretações múltiplas. Mesmo quando há um significado comum, a transformação das regras em ações práticas, em tecnologias e normas comuns, pode mudar os acontecimentos para os quais as regras se aplicam (Ostrom, 1992) e produzir resultados diferentes dos esperados.

Os resultados de uma determinada situação são determinados pelas regras, pelos estados do mundo e pela natureza da comunidade.

> "*Em algumas situações o analista institucional pode fazer apenas inferências fracas sobre os possíveis resultados. Mas mesmo as inferências fracas, como a identificação do que não ocorrerá, podem ser importantes no entendimento das tendências gerais*" (Ostrom, 1998a:73)

Os atributos de uma comunidade[8] é outro conjunto de variáveis que afetam a estrutura de uma arena de ação. Estes incluem: as normas de comportamento, o nível e a natureza do entendimento comum partilhado pelos membros, o quanto aqueles que moram na comunidade têm preferências homogêneas e a distribuição de recursos (o termo " cultura" é geralmente aplicado a este conjunto de variáveis).

De acordo com Taylor (1987), quando os usuários de uma base comum de recursos representam diferentes comunidades, ou não são confiáveis, a tarefa de criar e sustentar regras efetivas é substancialmente mais difícil do que quando eles compartilham de um conjunto comum de valores.

Numa análise institucional é importante tentar entender como as regras estão afetando a estrutura de uma determinada situação e, portanto, como estão afetando o modo pelo qual os indivíduos agem e os resultados que estão sendo atingidos. Considerando que as regras estão "emaranhadas" umas as outras, deve-se admitir que um conjunto de regras possa definir como outros conjuntos de regras podem ser alterados. Uma mudança institucional é um processo contínuo de ajuste entre os diversos níveis de regras estabelecidas.

Desse reconhecimento, derivam dois princípios básicos que orientam um processo de mudança institucional, que podem ser expressos de acordo com Ostrom (1992 e 1998a) em termos de mudanças de regras. São eles: 1) mudanças nas regras que orientam ações em um nível, podem ser realizadas em acordo com um conjunto de regras de nível mais profundo e 2) mudanças em regras de nível mais profundo são mais difíceis de implementar, por isso estes conjuntos de regras de nível mais profundo são mais estáveis.

Ostrom (1998b) observa que os estudos realizados junto a sistemas de recursos que são controlados pelos usuários mostram, em muitos casos, que além de funcionarem eles conseguem se manter ao longo do tempo, graças a um tipo de

[8] Entendendo comunidade como um grupo de pessoas com alguma situação em comum, delimitada por limites geográficos, culturais, ou ainda pelo uso de recursos.

“robustez” institucional. A força destas instituições viria da criação e da mudança das regras com o tempo, através de um conjunto de ações coletivas de acordo com as peculiaridades de cada caso, ou seja, há regras específicas, que diferem de um sistema para outro. Estas regras, responsáveis pela sustentabilidade destes sistemas, foram criadas levando em conta os atributos específicos do sistema físico (recurso em uso), os diferentes pontos de vista e as relações econômicas e políticas existentes em cada grupo.

Os atributos físicos de um recurso são mais uma variável importante que precisa ser considerada em uma análise institucional, uma vez que podem afetar as regras e determinar a capacidade destas de gerar incentivos positivos ou negativos. A subtrabilidade e a dificuldade de exclusão são exemplos destes atributos. Outros exemplos, como a mobilidade do recurso e a viabilidade de armazenamento são refletidos nos problemas encontrados para governar e manejar uma “base comum de recursos” (Schalager, 1994). Os recursos pesqueiros reúnem alguns destes atributos, o que associado a outros fatores torna a tarefa de manejá-los através de medidas efetivas e legitimadas, um desafio que vem alimentando uma série de estudos e discussões em torno da questão sobre quais seriam estas medidas e que instituições seriam mais adequadas para dar o suporte necessário a esse processo.

Na seção a seguir serão apresentadas algumas leituras sobre sistemas de manejo de recursos pesqueiros, com foco nas oportunidades e alternativas apresentadas pelos sistemas de co-manejo e sobre as peculiaridades, os atributos dos recursos pesqueiros e outros fatores que influenciam e interferem neste sistema.

3.5 Recursos Pesqueiros: uma "Base Comum de Recursos"

Apesar do consenso de que a questão do manejo de recursos naturais é basicamente um problema institucional, não há um senso comum sobre quais seriam as instituições que alcançariam os objetivos de garantir o uso racional e a conservação dos recursos, embora se pressuponha que a existência de regras e estruturas de gestão possibilitaria este alcance (Acheson, 2000).

A lista de possibilidades institucionais para responder esta questão vai desde a idéia de que somente a ação do governo, conhecido como manejo “top-down” (“de cima para baixo”), seria segura para conservar os recursos, até os movimentos que defendem a necessidade de um manejo do tipo “bottom-up” (“de baixo para cima”), onde as responsabilidades de manejo devem ser repassadas aos usuários ou compartilhadas com eles.

Com relação ao manejo de recursos pesqueiros, as discussões sobre as instituições mais adequadas se tornam ainda mais cercadas por controvérsias, principalmente por causa dos atributos destes recursos, como: a mobilidade, a sazonalidade, um baixo grau de visibilidade e a forte influência das características do sistema aquático. Tais características implicam em pouco controle dos usuários sobre o recurso e requerem sistemas mais complexos de manejo (Castro, 2000).

Por definição, os recursos pesqueiros são chamados “recursos de propriedade comum”, uma categoria que pode ser aplicada de duas diferentes formas: 1) para descrever a situação física do recurso e as dificuldades logísticas em manejá-los através de simples arranjos institucionais (o que inclui outros recursos como as florestas, os recursos hídricos e a vida selvagem) e 2) para se referir aos direitos legais em governar esta exploração. Muitas vezes o termo “propriedade comum” é usado para definir um recurso sobre o qual não há direitos de propriedade (“livre acesso”) ou, algumas vezes, por exemplo, a ausência de limites para licenças de pesca (Pinkerton & Weisnten, 1995).

Para evitar a confusão causada pelo termo “propriedade”, os recursos pesqueiros podem ser classificados, de acordo com Ostrom (1990) como uma “base comum de recursos”. A substituição do primeiro termo, pelo último define um grupo de recursos que reúne duas categorias determinantes em sua caracterização: 1) a dificuldade de excluir ou limitar outros usuários (*nonexcludability*) e 2) a capacidade de cada usuário de subtrair o bem estar de outro, ou seja, o consumo de uma unidade de recurso por um usuário remove esta unidade de outros usuários (*subtractability*) (Ostrom *et. al*, 1994).

Uma “base comum de recursos” pode ser manejada por diferentes sistemas de direitos ou regimes, que de acordo com Feeny *et al.* (1990), podem ser divididos em quatro categorias:

1) Regime de livre acesso: na verdade, significa a não existência de um regime de manejo, sendo marcado pela ausência de direitos de propriedade, o acesso é livre e aberto a todos.
2) Propriedade privada: esta seria, de acordo com alguns economistas, uma das soluções para o problema dos comuns. Uma tentativa de estabelecer direitos de propriedade privada sobre os recursos marinhos é o estabelecimento de quotas para exploração de alguns recursos pesqueiros (ITQ – *individually transferable harvest quota*), defendida como uma maneira de privatizar direitos de pesca.
3) Propriedade do Estado: refere-se ao manejo dos recursos pesqueiros exclusivamente sob a responsabilidade do governo dos estados de um país. Neste tipo de regime, o governo tem total jurisdição sobre o recurso e as decisões são geralmente tomadas por especialistas em manejo. A suposição que embasa este tipo de sistema é que se os recursos forem deixados sob a responsabilidade dos usuários, estes irão sobreexplorar os estoques levando-os a exaustão. O estabelecimento de regimes de “propriedade do estado” é visto em muitas nações como uma solução potencial para os problemas dos recursos comuns.
4) Propriedade comum: sistemas nos quais o recurso é controlado por determinado grupo ou comunidade de usuários. Os regimes de “propriedade comum” representam o terceiro tipo de solução potencial para os problemas dos comuns.

Berkes (1994) observa que estas categorias são tipos analíticos ideais e que, embora seja possível encontrar exemplos que se encaixam nessa tipologia, há recursos que podem ser manejados em regimes que combinam as características de dois ou mais destes tipos.

No clássico artigo, "A Tragédia dos Comuns", Garrett Hardin (1968) argumenta que a “falta de propriedade” (ele desconsiderou o regime de propriedade

comum) sobre os recursos cria incentivos para a sobreexploração, levando os usuários a agirem de acordo com seu próprio interesse de curto prazo, mesmo que isto elimine os recursos pesqueiros em longo prazo, e que a solução para a destruição ambiental causada pelo livre acesso, era converter este sistema, em regimes de propriedade privada e/ou estatal.

Os recursos naturais podem diferir no grau de dificuldade encontrada no estabelecimento de direitos de propriedade. Com relação aos recursos pesqueiros, os diferentes ambientes em que ocorrem as pescarias são determinantes e por isso requerem regimes de manejo apropriados a estas especificidades (Berkes, 1994).

De acordo com McGrath *et al.* (1999), ainda que em graus diferentes, todos os quatro modelos, citados acima, estão operando na pesca amazônica. A política pesqueira oficial para a região é baseada no regime de propriedade estatal. O IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis é o órgão responsável pelo gerenciamento pesqueiro. Já as iniciativas locais de manejo comunitário se aproximam mais do regime de propriedade comum. Como conseqüência da ausência do Estado na maioria dos pontos de pesca, principalmente no interior, há uma situação de livre acesso em grandes áreas de várzea, enquanto em outras áreas são estabelecidos alguns regimes de propriedade privada, por grandes fazendeiros que se apossam dos lagos.

Para Acheson (2000) todos os quatro tipos de regimes citados anteriormente podem falhar em resolver problemas de conservação sob determinadas condições. O autor faz esta observação para chamar a atenção a uma importante questão que deve ser levantada diante das instituições de manejo: “Sobre quais condições cada um destes tipos de manejo pode funcionar e ter sucesso?”.

De acordo com Schlager e Ostrom (1993) os arranjos institucionais feitos pelos pescadores para ordenar o uso nas áreas de pesca são freqüentemente desenhados para atender e tentar resolver os chamados “dilemas dos comuns”. São eles: 1) as externalidades do estoque, relacionadas à *subtractability* do estoque (uma vez que o uso comum envolve subtração); 2) as externalidades tecnológicas,

relacionadas à interferência física direta ou indireta entre pescadores nos pontos de pesca; e 3) os problemas relacionados à como determinar o acesso a diferentes pontos de pesca. Ainda segundo as autoras dois problemas fundamentais e distintos podem ser considerados comuns a todos os sistemas da pesca: 1) como conservar estoques adequados de recursos pesqueiros e 2) como alocar eqüitativamente a porção destes estoques para que possam ser explorados pelos pescadores de forma justa (sabendo-se que qualquer sistema de manejo tem que negociar com alguma forma de exclusão).

De acordo com Dyer e McGoodwin (1994) as respostas para estas questões não poderão ser encontradas se não forem ouvidos e integrados ao processo de manejo, os usuários diretos do recurso e outros envolvidos no setor pesqueiro.

Nesse sentido, Pomeroy *et al.* (1995) observa que a maioria das instituições tradicionais de manejo de recursos pesqueiros falha ao tentar responder aos problemas crescentes de sobreexploração, de dissipação e redistribuição de renda e de conflitos entre diferentes grupos de usuários. O autor sugere como ponto de partida para a procura de instituições mais viáveis e sustentáveis, o abandono dos ideais de “livre acesso”, atrelados ao velho princípio de liberdade no uso de recursos marinhos e o reconhecimento das falhas do manejo centralizado. Uma nova filosofia de manejo seria aquela na qual os usuários dos recursos pesqueiros poderiam ser parte do grupo de manejadores, dividindo direitos e responsabilidades e trabalhando cooperativamente com os agentes governamentais do manejo.

Esta observação leva ao reconhecimento de que, apesar das controvérsias que permeiam as discussões sobre os regimes e instituições mais apropriados, é consensual a necessidade de uma evolução substancial nos sistemas existentes de manejo de recursos pesqueiros, em especial nos países em desenvolvimento, para dar suporte ao uso sustentável do recurso. Neste sentido, é preciso considerar que é improvável que as comunidades locais possam alcançar estas mudanças por si próprias e que nem mesmo o governo pode fazê-lo somente através dos mecanismos burocráticos. É necessária uma parceria mais dinâmica, usando as capacidades e os interesses das comunidades locais, complementados com as habilidades

governamentais de prover o sistema com legislações viáveis, instituições e outras formas de suporte (Pomeroy *et. al*, 1995).

Outro fator importante a ser considerado é a questão da interação entre as instituições de manejo nos diversos níveis. Para Berkes (2001), em se tratando recursos comuns é necessário projetar e dar suporte a instituições de manejo em mais de um nível (indo do nível local ao governamental), com atenção à interação entre eles, chamada de "*cross-scale institucional linkages*". O termo é usado para indicar um processo onde se vai além do manejo em várias escalas (isoladas umas das outras).

Um sistema de co-manejo é considerado o mais simples tipo de interação institucional entre escalas, por ser aquele que conecta o manejo no nível local com o manejo no nível governamental, através de parcerias. Uma discussão em torno deste sistema será apresentada a seguir.

3.5.1 Sistemas de co-manejo

Uma definição mais abrangente do manejo da pesca decorre da visão sob a qual as tarefas relativas ao manejo estão além daquelas que biólogos pesqueiros e economistas realizam com o licenciamento de pescadores e estabelecimento de épocas de defeso, sendo um processo mais inclusivo.

De acordo com Pinkerton e Weinstein (1995) as tarefas do manejo dos recursos pesqueiros podem ser divididas em sete categorias gerais:

1. Elaboração de políticas e avaliação (inclui estabelecimento de objetivos de longo prazo, pesquisa e educação);
2. Assegurar a capacidade produtiva do recurso (monitoramento do habitat, melhorar e/ou restaurar o habitat);
3. Regular o acesso a pesca (adesão ou exclusão, alocação de exploração);
4. Regular a exploração pesqueira (avaliação de estoque, monitoramento da exploração);

5. Coordenar possíveis usos conflitantes de recursos e atividades de manejo (esportiva, comercial, pesca de subsistência);
6. Criar, implementar e fazer cumprir regras e
7. Maximizar os benefícios para os pescadores (diversidade do produto, melhorar a qualidade).

Quando um sistema de manejo adota como objetivo o uso sustentável dos recursos, atribui-se ao processo de manejo alguns critérios que o diferenciam de um sistema tradicional. Isto porque passam a ser necessários alguns princípios e elementos que sirvam de guia para que o manejo de recursos ocorra de forma sustentável. Segundo Pinkerton e Weinstein (1995) esses princípios seriam os seguintes:

- Equidade intergeracional (prover hoje, mas reter opções e recursos para o amanhã);
- Conservação da diversidade biológica e cultural e integridade ecológica;
- Manter o capital natural;
- Políticas que tenham um enfoque preventivo no uso dos recursos;
- Limitar o uso dos recursos naturais de acordo com a capacidade do ambiente de se renovar e assimilar as perdas;
- Favorecer o desenvolvimento qualitativo (mais que o quantitativo) do bem estar humano;
- Ter perspectivas globais nas questões ambientais;
- Eficiência no uso dos recursos por todas as sociedades e
- Forte participação comunitária na política e na prática de um processo de transição para uma sociedade ecologicamente sustentável.

É reconhecido que estes princípios são ideais e que na maioria das situações estão longe de serem seguidos. Porém, alguns sistemas de manejo, alternativos aos sistemas tradicionais, já assinalam para a possibilidade de tornar o manejo sustentável dos recursos pesqueiros uma realidade ao adotar, se não todos, alguns dos princípios citados acima. São os chamados sistemas de co-manejo, onde se reconhece o papel chave dos grupos de usuários no manejo dos recursos naturais, defendendo

sua participação ativa ao longo do processo, para que o regime seja tanto efetivo como legítimo. O co-manejo é tido como um sistema potencial para incentivar e viabilizar este envolvimento e considerado como uma solução viável para os crescentes problemas de sobreexploração dos recursos e desigualdade no acesso aos benefícios do desenvolvimento.

Um sistema de co-manejo pode ser definido como um arranjo onde a responsabilidade pelo manejo de um recurso é compartilhada entre o governo e os grupos de usuários, através de suas organizações cooperativas (Jentoft *et al.*, 1998; Sen & Nielsen, 1996).

Na definição apresentada pela União Internacional de Conservação da Natureza – IUCN (1997) co-manejo é a parceria na qual as agências governamentais, as comunidades locais e usuários dos recursos através de suas organizações, e outros atores dividem de forma apropriada a cada contexto, a autoridade e a responsabilidade pelo manejo de um território específico ou um tipo de recurso.

Para Pinkerton (1992) arranjos de co-manejo podem ser mais ou menos abrangentes, cobrindo um ou todos os aspectos do manejo e não estão confinados a grupos com direitos especiais para manejar. De acordo com a autora, um sistema de co-manejo atravessa cinco estágios para sua implementação: 1) adotar uma postura de negociação; 2) conduzir as negociações; 3) produzir um arranjo de manejo; 4) implementar o arranjo; 5) institucionalizar os procedimentos. Mas é reconhecido que um arranjo de co-manejo pode ser operado, em alguns casos, durante anos em bases informais até que todas as partes decidam formalizá-lo em um estatuto, ou em um acordo legal. Em outras palavras, o co-manejo envolve acordos formais ou informais de divisão de poder e do direito de manejar.

A partir de uma revisão teórica e empírica da literatura disponível, Sen & Nielsen (1996) classificam os arranjos de co-manejo em cinco tipos, de acordo com o papel assumido pelo governo e pelos usuários:

1. Instrutivo: há uma troca mínima de informação entre o governo e usuários. O que difere este tipo de regime de co-manejo, do manejo centralizado (“top-down”) é que existem mecanismos para diálogo com os usuários, mas o processo em si tende a ser conduzido pelo governo, que informa os usuários sobre as decisões que pretende implementar.
2. Consultativo: existem mecanismos para o governo consultar os usuários, mas todas as decisões são tomadas pelo governo.
3. Cooperativo: neste tipo de co-manejo governo e usuários cooperam mutuamente e são parceiros, tomando as decisões em conjunto.
4. Consultivo: os usuários aconselham o governo sobre as decisões que devem ser tomadas e o governo endossa estas decisões.
5. Informativo: o governo delega aos grupos de usuários autoridade para tomar decisões e estes por sua vez, informam o governo sobre as decisões tomadas.

Os autores assumem, no entanto que esta tipologia é uma simplificação e que há muitas tarefas que podem ser manejadas sobre diferentes tipos de arranjos de co-manejo e em diferentes etapas do processo. Isto significa que o papel dos usuários e do governo pode variar bastante de um regime de co-manejo para outro. Também deve ser considerado que outros agentes devem fazer parte do processo como cientistas e ambientalistas e que o tipo de representação existente em um regime de manejo é freqüentemente determinado pela cultura política do país e se a participação e a representação democrática são encorajadas ou não.

McCay e Jentoft (1996) apresentam uma tipologia semelhante àquela apresentada por Sen e Nielsen (1996), considerando duas alternativas gerais de desenho institucional: o manejo consultivo e o manejo cooperativo, necessário para o envolvimento dos grupos de usuários em sistemas de manejo.

O manejo consultivo é considerado o mais comum, onde governo consulta diretamente os usuários através de audiências públicas, juntas consultivas ou consultando as organizações que os representa formalmente. Os autores consideram que os sistemas consultivos nem sempre funcionam para levantar o conhecimento, os interesses e a vontade política dos pescadores a ponto de melhorar os resultados do

sistema de manejo. Os grupos consultivos podem muitas vezes ser usados para legitimar o processo, embora tenham tido pouca influência na tomada de decisão.

Já o manejo cooperativo, que também pode ser chamado de co-manejo, traz a proposta de dar aos pescadores e outros envolvidos no setor, maiores responsabilidades no processo de manejo, envolvendo mais do que a consulta. O governo desenvolve uma estrutura legal que viabilize a divisão de poder com os usuários.

Na região amazônica, embora o modelo oficial para o manejo pesqueiro siga o modelo baseado na propriedade estatal (McGrath *et al.*, 1999) a partir de 1993, o IBAMA passou a consultar os pescadores, através das colônias de pesca, e os pesquisadores sobre as espécies a serem incluídas no defeso, que proíbe a pesca durante os três meses de reprodução. Verifica-se aí a categoria de um sistema consultivo. A partir de 1997, a publicação de um documento interno do IBAMA, intitulado "Administração pesqueira participativa: um desafio a gestão ambiental" sinalizou a evolução para um modelo cooperativo (Isaac, *et al.*, 1998).

O referido documento foi elaborado pelo Projeto IARA (Administração dos Recursos Pesqueiros do Médio e Baixo Amazonas), o qual enfatizava a importância do desenvolvimento de um modelo de gestão participativa para a pesca amazônica, através de propostas de cooperação insterinstitucional com os diversos grupos e organizações identificadas com potencial de envolvimento na execução das atividades pesqueiras (Ruffino, 1996).

Embora não tenha sido institucionalizado naquela época, as discussões em torno do referido documento foram retomadas em 2002, por ocasião do "Iº Encontro de Manejo Comunitário de Pesca na Amazônia" promovido pelo Projeto Manejo dos Recursos Naturais da Várzea (Pró-Várzea) e pelo Fundo Mundial para a Natureza – WWF. Estas discussões resultaram na elaboração de uma minuta de Instrução Normativa, encaminhada à Coordenação Geral de Gestão dos Recursos Pesqueiros do IBAMA, de forma a institucionalizar este instrumento no ordenamento pesqueiro para a Amazônia. Como resultado deste processo o IBAMA reconheceu o

documento e publicou em 1º de janeiro de 2003, a Instrução Normativa Nº 29 que define os critérios para regulamentação dos Acordos de Pesca[9] elaborados por comunidades ribeirinhas. A publicação dessa Instrução Normativa é entendida como o reconhecimento pelos tomadores de decisão, das iniciativas comunitárias de manejo de pesca e uma oportunidade potencial para a integração desta iniciativa na estrutura regulatória formal existente (Ruffino, 2003).

O caso citado acima é um exemplo prático dos sistemas de manejo que se baseiam na suposição de que a sustentabilidade é possível, em todas as suas dimensões, se o recurso for manejado envolvendo os usuários locais.

Duas linhas de argumento dão suporte à idéia de que os usuários do recurso devem ser envolvidos no processo de manejo e nas tomadas de decisões: 1) usuários possuem conhecimento, baseados em sua experiência o qual pode ser proveitosamente combinado com a ciência da pesca e dessa forma produzir medidas e soluções mais alinhadas, efetivas e eqüitativas para os problemas do manejo e 2) a participação dos usuários no processo regulatório aumenta a legitimidade, a aceitação e conformidade com as regras (Jentoft *et. al*, 1998).

Com relação ao papel do governo, existem pelo menos três razões que argumentam a favor de seu envolvimento no manejo da pesca: 1) o governo deve ser envolvido por questões de eficiência (para exercer ações de controlem que evitem o uso descontrolado dos recursos; 2) o estado deve estar envolvido para garantir uma distribuição eqüitativa de oportunidades e renda, provenientes da pesca, e 3) o estado deve estar envolvido por questões administrativas, já que detêm de recursos e poder necessários para implantar arranjos de manejo e assegurar que regras sejam mantidas (Jentoft,1989; Jentoft & McCay, 1995).

Argumentos deste tipo devem, no entanto ser usados com cuidado, pois foram estes que motivaram o envolvimento extensivo do governo no manejo da pesca na

[9] Acordos de pesca significam o compromisso de um conjunto de membros de comunidades da várzea em manejar lagos coletivamente, através de regras informais escritas no formato de um documento (Castro, 2000).

maior parte dos países industrializados e que chegaram a resultados pouco, ou nada justos [10].

Para Furtado (1991), o desenvolvimento do setor pesqueiro artesanal da região amazônica necessita da criação de uma política que inclua uma ação tripartide entre “comunidade”, “ciência e tecnologia” e “governo” em suas várias instâncias. Comunidade, para resgatar e avaliar modelos locais de gerenciamento dos recursos aquáticos, e incorporar o saber regional no trato do processo produtivo. Ciência e tecnologia para absorver os conhecimentos científicos produzidos, como estratégia de melhorar as condições de vida dos segmentos sociais pesqueiros. Governo para estimular, apoiar e implantar sistemas e ações compatíveis com as expectativas da população, além de apoiar e fomentar pesquisas de natureza básica e aplicada e ainda, acompanhar e corrigir falhas nos percursos dinâmicos das políticas e programas que forem estabelecidos neste sentido.

Embora haja um acúmulo substancial de estudos empíricos em co-manejo, em termos de definições precisas, de desenvolvimento teórico e de conhecimento estruturado e sintetizado, trata-se ainda de um campo com muitas lacunas (Berkes, 1994).

Hernes e Sandersen (1998) corroboram esta idéia observando que os mecanismos que estruturam um sistema de co-manejo efetivo ainda não foram definidos com clareza, e que não há uma teoria coerente estabelecida como uma “Teoria do co-manejo”.

Por outro lado, há uma série de trabalhos já realizados sobre a viabilidade deste sistema para o manejo e gestão dos recursos pesqueiros, verificando custos e benefícios destas alternativas, através de estudos de caso em diferentes regiões do mundo indicando os êxitos, falhas e potencialidades dos sistemas de co-manejo

[10] Isto pode ocorrer porque no manejo da pesca o governo geralmente escolhe entre duas opções de regulação: direta ou indireta. A regulação direta ocorre a partir do controle da produção seja fixando um nível de captura total, seja dividindo esta captura por cotas. A regulação indireta é centrada em controlar os esforços de captura (limitando tamanhos de barco, tipos de rede, regulações sazonais). Ambas portanto, implicam na imposição pelo governo de restrições aos pescadores e enquanto a primeira acaba por privilegiar tecnologias mais eficientes e favorecer um pequeno grupo, a segunda é pouco eficiente na obtenção de resultados positivos (Jentoft, 1989).

(Jentoft, 1989; Espeut, 1992; Pinkerton, 1992; Kerney, *et al.*, 1994; Pinkerton & Weistein, 1995; Acheson, 2000).

Experiências em dividir responsabilidades de manejo com organizações de pesca em diferentes países têm sido usadas também, para buscar respostas para questões como:

- *Quais as implicações organizacionais para delegar responsabilidades*?
- *Quais as condições necessárias para um sistema de manejo efetivo*?
- *Quais os possíveis efeitos negativos em delegar tarefas de manejo para organizações pesqueiras*?
- *O que pode explicar as falhas do governo em regular as pescarias*?

Destes estudos é possível extrair um conjunto de fatores e questões que devem ser observados com atenção, seja para aumentar as chances de eficiência de um sistema de co-manejo, seja para evitar que o mesmo se transforme em um mais "slogan" que traz consigo uma "solução mágica" para os problemas no uso dos recursos.

A partir da análise de arranjos de manejo é possível identificar alguns princípios gerais que podem ajudar na escolha de estratégias que aumentem a chance de sucesso da gestão dos recursos pesqueiros.

De acordo com Ostrom (1997) a performance de um sistema de manejo de uma "base comum de recursos" varia de acordo com as características do sistema do recurso e o tempo de funcionamento. Observa-se ainda que as regras usadas por sistemas considerados efetivos, e que se mantêm ao longo do tempo, podem variar de um caso para o outro.

Dessa forma, embora não seja possível chegar a generalizações empíricas sobre estas regras, é possível caracterizar a configuração das regras em uso, o que seriam os chamados "princípios padrão". Para Ostrom, os "princípios padrão" significam "*um elemento ou condição que ajudam a explicar o sucesso destas*

instituições em sustentar a base comum de recursos e obter conformidade geração após geração entre os apropriadores sobre as regras em uso" (Ostrom, 1990:90).

Com relação à escolha de estratégias para a gestão de recursos pesqueiros, podem ser destacados os seguintes elementos, segundo Pinkerton e Weinstein (1995):

- Reconhecimento e a valorização do capital humano, usando-o a favor do sistema e não contra. O capital humano é entendido como "*o que os indivíduos e as comunidades construíram ao longo do tempo em termos de conhecimento, habilidades, experiência, atitudes e valores sobre como resolver problemas; a riqueza do conhecimento sobre como as populações de peixe e os ambientes têm se comportado ao longo de grandes períodos de tempo; a boa vontade e habilidade das pessoas de fazerem ou apoiarem regras que controlem seu próprio comportamento; a forma de explorar, o conhecimento do comportamento dos recursos e dos ambientes, e de como integrar estes tipos de conhecimento para suprir suas necessidades e para manter a sustentabilidade dos recursos dos quais historicamente tem dependido*" (Pinkerton & Weinstein, 1995:2, 3, 18). Quando o capital humano é levado em conta na estratégia de manejo, os custos envolvidos no monitoramento do sistema podem ser diminuídos (Dyer & McGoodwin, 1994).

- A elaboração de políticas públicas que atendam aos interesses das comunidades pesqueiras, o que passa pelo envolvimento e participação destas na determinação de critérios para as tomadas de decisão e necessita de mudanças institucionais, que resultem na promoção deste envolvimento (se necessário a criação de uma instituição que atenda a este princípio). A cooperação e a divisão de poder tornam as políticas representativas de uma gama maior de interesses.

- O investimento na melhoria da qualidade do produto pesqueiro e na criação de uma cadeia produtiva como forma de aumentar a renda dos pescadores.

- A coordenação dos usos e estratégias, integrando as instituições envolvidas de forma que seja possível transpor os limites burocráticos, garantindo que localmente seja feito um planejamento cooperativo do uso de recursos e padrões de exploração entre os diferentes grupos envolvidos. O trabalho em grupo torna as partes mais responsáveis, para decisões mais prudentes na proteção dos recursos e dos habitats e o sistema se torna mais efetivo quando supera ou resolve conflitos intergovernamentais.

- A existência de instituições apropriadas (locais e governamentais) interessadas, dispostas e preparadas para implantar este sistema de manejo.

A reunião destes princípios em um sistema de manejo pode contribuir para aumentar o entendimento comum dos participantes sobre a estrutura do recurso e seus usuários e os custos envolvidos em seguir uma série de regras estabelecidas em consenso.

Para Jentoft (1989), uma questão crucial para o sucesso de qualquer arranjo de manejo é a identificação de medidas que consigam envolver os pescadores voluntariamente no sentido de interesses coletivos. A legitimidade[11] é apontada como peça chave para atender a essa questão e se refere ao que faz com que os pescadores aceitem as regulações como apropriadas e consistentes com seus valores (Jentoft *et. al*, 1998).

O autor sugere que a legitimidade de um arranjo de manejo está relacionada, pelo menos, a quatro hipóteses gerais: 1) conteúdo das regulações (quanto mais coincidir com a forma que os pescadores definem seus problemas, maior será a legitimidade); 2) efeitos distributivos (quanto mais eqüitativas as restrições impostas maior a legitimidade das regulações); 3) a construção das regulações (quanto mais envolvidos no processo de tomada de decisão, mais legitimado será o processo); 4) implementação das regulações (quanto mais envolvidos em implantar e fazer cumprir as regulações, mais legítimas serão estas regulações para os pescadores).

Em comum, este conjunto de princípios e a questão da legitimidade se referem à importância do envolvimento dos pescadores e outros agentes nas diversas etapas da gestão dos recursos pesqueiros, do qual deriva outro grupo de fatores e questões relevantes na implementação de um sistema de co-manejo, apresentados a seguir.

Ao se reconhecer como necessário o envolvimento dos grupos de usuários no processo de gestão é importante reconhecer também que não se pode olhar para os mesmos, como se fossem todos homogêneos. É importante considerar que muitas vezes há diferentes interesses em jogo, o que dificulta e constitui como grande desafio a obtenção de uma solução consensual para um problema relacionado ao uso de uma "base comum de recursos".

No caso dos recursos pesqueiros, essa dificuldade se acentua ainda mais, uma vez que os pescadores são usualmente grupos heterogêneos considerando os seguintes aspectos: locais onde vivem, locais onde pescam, tipos de barcos e apetrechos usados, espécies exploradas, propriedade dos meios de pesca, dependência da pesca, entre outros. Exemplos destas diferenças são os casos onde os pescadores artesanais tem forte interesse em garantir condições para sustentar a pesca costeira, enquanto as empresas da pesca industrial tem muitas outras opções e podem estar mais interessadas na rentabilidade da pesca em um determinado lugar, do que num rendimento contínuo (Ostrom, 1997).

Como apontado por Schalager & Ostrom (1992) o desenvolvimento de sistemas efetivos de direitos de propriedade para manejar a pesca costeira é sempre difícil e desafiador, em todos os tipos de regimes de propriedade. Para Acheson (2000) o manejo de recursos é basicamente um problema institucional, embora não haja um consenso sobre quais instituições são mais apropriadas para promoção do uso racional e a conservação dos recursos.

---

[11] Legitimidade se refere ainda ao nível de aceitação que um regime político recebe dentro da comunidade.

A mudança institucional representada pela adoção de um sistema de co-manejo no setor pesqueiro requer, de acordo com Jentoft *et. al.* (1998), uma definição ampla de instituições como a sugerida por Scott (1995:33): "*Instituições são estruturas cognitivas, normativas e regulativas que dão estabilidade e significado ao comportamento social. Instituições são conduzidas por vários condutores, como culturas, estruturas e rotinas, e são operadas em níveis múltiplos de jurisdição*".

Embora haja uma tendência na política pesqueira de focar nos pilares regulativos das instituições, num sistema de co-manejo é importante focar também nos pilares normativos, onde são enfatizados os padrões de comportamento e valores e as prescrições sobre como as coisas poderiam ser feitas e que meios são legitimados na busca por objetivos importantes. Portanto, o co-manejo não se refere somente às "regras do jogo", mas ao processo comunicativo e colaborativo através do qual estas regras são formadas: quem participa, como os debates são estruturados, como o conhecimento é empregado, como os conflitos de interesse são dirigidos e como são alcançados os acordos. Relacionado a este pilar normativo está o argumento de que o co-manejo torna possível aumentar a legitimidade e concordância com as regras, uma vez que os usuários tendem a dar suporte àquilo que eles próprios ajudaram a construir (Jentoft *et. al,* 1998).

Apesar de a legitimidade ser evocada como uma das vantagens do sistema de co-manejo ante outros sistemas é necessário considerar, que ela não se cria "num passe de mágica", ou seja, nem sempre um regime de manejo adjetivado de participativo terá como conseqüência decisões legitimadas por aqueles que são afetados por estas decisões. Na visão de Hernes e Sandersen (1998) isto tende a ocorrer porque, muitas vezes, a noção de participação pode ser mal usada e se tornar problemática, mascarando as diferenças existentes entre as pessoas e dissolvendo a heterogeneidade através de noções vagas de "comunidade".

A dinâmica social do processo participativo é uma variável determinante num processo de co-manejo. Delegar responsabilidades aos usuários através de um processo descentralizador, como o proposto pelo co-manejo, significa que as

organizações que representam estes grupos estarão assumindo um papel importante no processo e também um “fardo” bastante pesado. Com relação a esta observação alguns fatores devem ser considerados, tanto com relação ao processo de descentralização, como com relação às organizações que irão assumir estas responsabilidades.

Para McCay e Jentoft (1996) a descentralização do manejo dos recursos pesqueiros e o envolvimento dos usuários não são necessariamente sinônimos, embora ambas sejam reflexos das tentativas de melhorar a estrutura institucional do governo.

O envolvimento dos usuários é apenas um dos caminhos pelos quais a descentralização do manejo pode ser implementada[12]. Algumas questões estruturais cercam este caminho, como a representação, o domínio (nível e escala) e a comunicação. A forma como estas questões forem abordadas no desenho das instituições de manejo de pesca irá determinar em quanto, o envolvimento dos usuários poderá contribuir para um sistema efetivo de manejo.

A representação, de acordo com Hernes e Sandersen (1998) é a fonte da legitimidade e peça chave nas questões teóricas e práticas existentes em torno dos modelos de co-manejo. No entanto, definir quais os grupos que farão parte das tomadas de decisão e consequentemente quais serão excluídos, é uma questão complicada. Se na teoria soa bem o princípio democrático de que todos os que tem seus interesses afetados pelas decisões tomadas, devem ser ouvidos no processo, na prática isso cria uma demanda de grandes proporções. Para atender a questão da representação é preciso eleger critérios e discutir os dilemas relacionados a estes critérios.

A questão do domínio se refere ao nível e a escala, como enfatizado por Berkes (2001) e Jentoft e McCay (1995). O primeiro se refere ao nível no qual é tomado o processo de decisão: local, regional, nacional ou supranacional. Escala se

[12] Um outro caminho é implementar a descentralização transferindo as funções de manejo para níveis mais baixos do governo, como o municipal.

refere ao sistema de recurso pesqueiro e às tarefas de manejo. Considerando que os sistemas ecológicos marinhos dificilmente coincidem com as divisões políticas funcionais é bastante difícil determinar o domínio apropriado para a gestão dos recursos pesqueiros. Quando as tarefas e o sistema são amplos e complexos é provável que as tomadas de decisão, no nível local, não sejam efetivas ou suficientes. Isto significa que algumas decisões de manejo devem ser tomadas num nível mais amplo, quando os problemas e as soluções estão numa escala que não pode ser abordada apenas no nível local. Neste ponto, surge um dos grandes desafios para um sistema de co-manejo, já que ao se aumentar a escala se aumenta também o número de membros e representações no processo, o que pode tornar difícil a democracia direta, podendo ainda gerar grandes desigualdades.

A comunicação entre os usuários e entre estes e os demais grupos envolvidos é outra questão e se refere à necessidade de que as instituições de manejo facilitem um discurso mais consensual ou, ao menos, criem um espaço propício para serem quebradas as barreiras de comunicação, confiança e aprendizado mútuo. É preciso que a coordenação das ações ocorra através da discussão e da socialização dos membros da comunidade, considerando necessário para isso uma participação aberta e não manipulada por um grupo privilegiado. Por outro lado, além da criação deste espaço de discussão, a força e a eficiência de um grupo de usuários num processo de tomada de decisões vai depender diretamente da capacidade desse grupo de “falar com uma só voz”. Isto significa que quanto menos fragmentados forem os grupos, ou seja, quanto mais capacidade eles tiverem de coordenar suas estratégias e idéias, mais difícil será para o governo desconsiderá-los.

Um dos principais problemas com relação às organizações que representam os grupos de usuários são os conflitos internos e as disputas que podem existir entre membros e grupos e também, a questão da representatividade das lideranças destas organizações. Embora uma organização deste tipo implique em tomadas de decisão participativas, isso pode ser mais formal, do que real. Isto porque muitas vezes uma organização dita democrática está sujeita a fatores como: tendências oligárquicas (serem governadas por poucas pessoas), rivalidade entre grupos, conspiração e expropriação da elite. Consequentemente, apesar de avançar num processo de

democracia participativa, o ato de delegar responsabilidades a organizações não representativas dos interesses dos usuários, pode correr o risco de consolidar estruturas de poder rígidas e injustas.

Outro problema com relação às organizações é a questão do "preparo" destas para assumir as responsabilidades que lhe serão delegadas. Como apontado por McCay e Jentoft (1996), antes que os grupos de usuários sejam envolvidos nas tomadas de decisões e outras etapas do manejo é necessário que eles estejam bem organizados no nível local, regional e nacional. A efetividade da participação destes grupos no manejo dos recursos pesqueiros tem uma correlação direta com o grau de organização nestes níveis. Portanto, o processo de envolver os pescadores tem que começar com a formação organizacional e o desenvolvimento para depois chegar à descentralização e delegação de funções. Neste sentido, uma agência de governo pode ser requerida tanto para assumir o papel de mediadora de conflitos (Jentoft *et al.*, 1998) como para a integração e o fortalecimento dos grupos de usuários.

As questões levantadas acima desafiam o sistema de co-manejo, mas não no sentido de considerá-lo inviável e sim, no sentido de destacar elementos chave para o processo, que precisam ser mais bem discutidos, estudados e analisados.

A favor do sistema de co-manejo está o fato de se tratar de um conjunto de princípios que podem assumir vários arranjos, dependendo de cada circunstância. O contexto no qual um sistema de co-manejo pode ser instituído varia de país para país, e de pescaria para pescaria, por isso não há um modelo único para implementar os princípios e elementos de manejo acima apresentados e atender às questões e desafios levantados. Em cada caso onde se pretenda introduzir o co-manejo, o contexto, em seu sentido mais amplo, deve ser levado em conta, identificando as características dos recursos, os problemas existentes e os agentes envolvidos no uso destes, bem como as diferentes necessidades, demandas e interesses (Jentoft *et al.*, 1998).

Não há uma solução simples e única para a questão do desenho institucional mais adequado para o manejo dos recursos pesqueiros. São necessários tipos

específicos de instituições, que atendam aos problemas e aos desafios de cada situação. Entretanto, quando os custos e benefícios forem levados em conta, o co-manejo pode ser considerada uma opção viável em comparação a outras alternativas de manejo.

CAPÍTULO 4:
ESTUDO DE CASO: GESTÃO DE RECURSOS PESQUEIROS NO ÂMBITO DO PDSA

4.1 Introdução

Neste capítulo serão apresentados os dados coletados sobre o processo de implantação do PDSA no setor pesqueiro, com informações relativas ao período de 1995 a 2001.

A primeira parte apresenta os dados secundários resultado das consultas aos documentos informativos do Governo de Estado, publicados ao longo do período referido e literatura disponível. Estes estão apresentados num texto síntese, onde são abordados temas relevantes para a pesquisa: i) objetivos do PDSA; ii) operacionalização do PDSA (estrutura organizacional e estratégias políticas); iii) mudanças institucionais (novas regras); iv) projetos implantados e v) prioridades para o setor pesqueiro.

Na segunda parte, dois grupos de dados primários serão apresentados: a) dados primários resultantes dos diagnósticos participativos realizados em 1998, no âmbito da consultoria realizada para o Governo de Estado e b) dados obtidos através de entrevistas semi-estruturadas realizadas entre os meses de fevereiro e setembro de 2001 junto a agentes envolvidos no processo (governamentais e não governamentais).

Os dados dos diagnósticos participativos serão apresentados na forma de tabelas representando os grupos de problemas identificados.

No item 4.4 são apresentadas as transcrições das entrevistas, agrupadas de acordo com os temas abordados, em texto e tabelas. Os comentários e discussão dos grupos de dados serão apresentados no capítulo a seguir.

4.2 O que dizem os documentos informativos do governo

No setor pesqueiro, assim como nos demais setores, a partir da adoção do PDSA como política pública, os objetivos, os critérios e as diretrizes constitutivas do programa passaram a orientar o planejamento, a implementação de projetos e a realização de parcerias.

Nos documentos informativos do governo (jornais, revistas, livros) os órgãos responsáveis pela implantação do PDSA reconhecem que a implementação de uma estratégia, para o uso sustentável dos recursos pesqueiros do Estado, deve incluir a aquisição de conhecimentos científicos da ictiofauna local, dos ecossistemas e das inter-relações das populações ribeirinhas.

> *"O Governo do Amapá busca parcerias para desenvolver o grande potencial do setor pesqueiro, com quatro objetivos: industrializar a produção que é capturada em águas do Estado e levada para outras unidades da União; aumentar a renda derivada da pesca, com a criação de mecanismos alternativos de gerenciamento empresarial; preservar os estoques até que existam informações mais precisas sobre o potencial de incremento do esforço pesqueiro sobre os volumes já explorados comercialmente; criar novos produtos, como a polpa do pescado e subprodutos derivados a partir dos retos descartados na filetagem de peixes tais como: gelatina, couro, farinha, pílulas de cartilagem de tubarão, grude e ração" (GEA, 2000).*

Neste contexto, a atividade pesqueira é reconhecida como uma das atividades mais promissoras, seja pela extensão do ambiente aquático na região, seja pelo número de pessoas envolvidas, que gira em torno de 8.000, entre empregos gerados direta e indiretamente, gerando em torno de 55 milhões de reais resultantes da produção e venda para o mercado nacional e internacional de camarão rosa e regional, peixes e o "grude da gurijuba" (a bexiga natatória, que é vendida seca e usada na fabricação de cervejas e emulsificantes) (GEA, 2001). Entretanto são também reconhecidos quais os fatores limitantes para o desenvolvimento do setor, destacando-se: o pouco conhecimento sobre o potencial de exploração dos estoques de águas costeiras e águas interiores, a desorganização das organizações que

representam os pescadores artesanais e as ameaças representadas por atividades predatórias como garimpo, expansão da bubalinocultura extensiva e arrastos ilegais.

A estratégia política do PDSA para a pesca teve início em 1996 a partir de uma série de pesquisas e levantamentos de informações para subsidiar a formulação e a implementação de um Plano de Desenvolvimento da Pesca no Amapá. O referido plano estava inserido no Programa de Desenvolvimento Sustentável, apoiado por agências internacionais de financiamento, particularmente o Banco Inter-Americano de Desenvolvimento. Para institucionalizar o plano foi formado um Grupo de Trabalho sobre a Pesca, constituído por consultores externos e profissionais locais. O grupo organizou uma oficina de trabalho, "Workshop da Pesca" que reuniu representantes de setores da pesca, com a finalidade de levantar os principais problemas, formular soluções e definir prioridades para o desenvolvimento do setor no Estado.

Em 1998 foi aprovado um projeto de lei, incumbindo o Executivo de implantar uma política direcionada para: ordenamento e fiscalização do setor da pesca, a preservação e a recuperação dos ecossistemas aquáticos e o desenvolvimento de profissionais e comunidades tradicionais envolvidos com a atividade.

De acordo com o Plano Plurianual do Estado para 2000/2003, as metas do desenvolvimento do setor pesqueiro do Amapá seriam cumpridas a partir da implementação de três linhas gerais de trabalho: 1) Fortalecimento gerencial das colônias de pesca; 2) Ampliação e implantação de infra-estrutura portuária em Calçoene e Amapá e 3) Implantação de infra-estrutura de frios (Leonelli, 2000).

O Governo do Estado revelou ainda que de 1998 a 2001 investiu por volta de três milhões de reais (GEA, 2001), que em síntese foram direcionados principalmente para:

- Industrialização local do pescado (agregando valor ao produto para evitar que o peixe capturado nas águas do Estado seja transportado *in natura* pelos próprios barcos para outros Estados);

- Implantação de um pólo pesqueiro no município de Calçoene, considerado estratégico por estar localizado em uma das regiões com maior potencial pesqueiro para esta atividade;
- Implantação de uma escola de pesca no município de Santana;
- Arrendamento de grande parte das unidades de processamento gelo para empresas do setor ou colônias de pesca, para melhorar a oferta;
- Criação de programas que financiam cursos de capacitação e a compra de embarcações, motores e apetrechos de pesca, dando preferência a instrumentos produzidos no Amapá (a carpintaria naval local é considerada bem desenvolvida);
- Levantamento de dados de produção pesqueira incluindo as principais espécies capturadas, o tipo de apetrecho e de embarcações utilizadas;
- Incremento das estruturas de apoio (construção, reforma e ampliação de entrepostos, feiras e recuperação de frigoríficos nos municípios de Oiapoque, Amapá e Macapá).
- Melhora da oferta de gelo, através do arrendamento da maior parte das unidades de processamento para empresas do setor ou colônias de pescadores.
- Promoção da comercialização através da ampliação das estruturas de apoio, com a construção de entrepostos, feiras e recuperação de frigoríficos nos municípios de Oiapoque, Amapá e Macapá.
- Qualidade do produto: a SEICOM - Secretaria da Indústria Comércio e Mineração atuou em parceria com a Divisão e Vigilância da Secretaria Estadual de Saúde, buscando melhorar as instalações e controlar a qualidade do produto para que possam atender o controle sanitário exigido por lei. Como parte da estratégia para melhorar a qualidade dos produtos comercializados a SEICOM atua em parceria com a Divisão de Vigilância da Secretaria Estadual de Saúde.

Uma das ações do governo no sentido de realizar parceira com as organizações do setor (FEPAP e colônias) e de envolver os pescadores no processo de gestão das infra-estruturas que seriam financiadas, se deu através do subprojeto Proteção Ambiental e Desenvolvimento da Pesca componente do PED - Projeto de

Execução Descentralizada, com recursos do PNMA - Programa Nacional de Meio Ambiente, do MMA - Ministério do Meio Ambiente.

O Governo do Estado do Amapá articulou a implementação do projeto, nos municípios de Tartarugalzinho e Amapá, através das Secretarias de Meio Ambiente e de Agricultura, SEMA e SEAF respectivamente, em parceria com o MMA e as colônias de pesca, Colônia de Pesca Z-2 (Amapá) e Colônia de Pesca Z-12 (Tartarugalzinho), e as prefeituras destes municípios.

A execução do projeto estava voltada para atividades de organização comunitária e gerenciamento das colônias, com os seguintes objetivos: a) mudar o estatuto das duas colônias envolvidas de forma participativa; b) fortalecer as colônias para a administração dos benefícios recebidos através da colônia; c) capacitar técnicos das prefeituras locais para auxiliar as colônias na administração dos recursos e d) criar uma estratégia gerencial para a estrutura de criação de alevinagem em tartarugalzinho (Oliveira, 1998).

O Quadro 4.1 apresenta um resumo dos projetos do governo na área da pesca, em andamento no ano de 1998. As lacunas da tabela se referem a informações não encontradas ou não disponíveis (estão representadas por “???”).

Quadro 4.1: Resumo da situação dos principais projetos em andamento em 1998 (fonte: Isaac et *al.*, 1998. A Pesca no Estado do Amapá – Alternativas para seu Desenvolvimento Sustentável).

PROJETOS EM ANDAMENTO NO SETOR PESQUEIRO NO ANO DE 1998						
Nome do Projeto	**Objetivo Principal**	**Instituições Executoras**	**Instituições Colaboradoras**	**Instituições Financiadoras**	**Montante Financiado (R$)**	**O que foi Financiado**
Proteção ambiental e desenvolvimento da pesca - PED	Fortalecimento do pescador, pesquisa e educação ambiental	Prefeituras de Tartarugalzinho e Amapá; colônias e FEPAP; IEPA	SEMA (monitoramento) e GEABRASIL (ONG)	PNMA-MA	1.000.000,00	Fábrica de gelo; câmara frigorífica; obras/colônias; caminhão; estufa; barco geleiro; 25 embarcações
Apoio à pesca artesanal	Melhorar as condições de comercialização e distribuição do produto em Macapá	FEPAP; RURAP; SEAF	Associação de bairros	Programa Piloto G7 (MMA; World Bank	200.000,00	Câmaras; caminhão; urnas de gelo; freezers para bairros
Estatística pesqueira do Amapá	Obter informações diárias sobre os volumes de capturas e o esforço pesqueiro	SEAF	FEPAP; Colônias de pescadores	Governo do Amapá	? ? ?	Pagamento de coletores de dados, viagens
Treinamento e capacitação de mão de obra	Capacitação profissional e fortalecimento de classe de pescadores	SETRACI	FEPAP; SENAR	Governo do Amapá; MMA	1996 7.000,00 1997 ? ? ?	Organizar cursos; contratar professores; fazer encontros
Gerenciamento costeiro	Levantar características da região costeira e realizar plano de manejo	SEMA	SEMA; SEPLAN	Governo do Estado; CNPq (RAHE)	? ? ?	? ? ?
Zoneamento Ecológico Econômico do Amapá- ZEE	Fazer diagnóstico ambiental e Plano de Manejo	IEPA	IEPA	BASA	? ? ? Bolsista	Equipamento; fazer levantamentos e mapas temáticos
Aquicultura	Experimentar metodologias apropriadas para a aquicultura comercial da região	IBAMA	Iniciativa privada	Não tem	0	Tanque e terrenos cedidos
Escola de pesca	formar mão de obra especializada para a pesca	CEICOM	RURAP; SEED; NUTEC-CE	SUDAM	? ? ?	Cursos e instalações

De acordo com Isaac *et al*. (1998: 49) "*pode-se dizer que todos os projetos passam por problemas sérios na sua execução, principalmente devido à falta de articulação dos setores e grupos envolvidos e a falta de recursos humanos especializados para monitorar o seu andamento*".

Em agosto de 2001 novas informações sobre o setor foram divulgadas pelo governo destacando as seguintes ações:

- Estrutura organizacional e estratégias políticas

A criação da Agência de Pesca, em julho de 2001, a fim de ampliar o processo de descentralização e o apoio aos pólos pesqueiros de Oiapoque, Calçoene, Amapá, região dos Lagos, Tartarugalzinho, Santana e Macapá. Houve ainda a capacitação da equipe técnica da SEAF, lotada nas atividades do setor pesqueiro, que passou de 4 para 14 técnicos entre os anos de 1995 a 2001. As Secretarias Estaduais da Fazenda (SEFAZ) e da Agricultura (SEAF) procuraram estudar medidas de controle fiscal, para combater o problema da saída de pescado desembarcado e vendido no estado sem nenhum imposto sobre a comercialização.

- Recursos aplicados no setor

Também aumentou o montante de recursos investidos no setor que de 1999 a 2000 totalizaram R$ 550.000,00, só em 2001 (até junho) já chegavam a R$500.000,00.

- Monitoramento e Fiscalização

O estudo da cadeia produtiva como parte de uma política que controle o uso dos recursos, poderá resultar no estabelecimento de cotas de captura por embarcação. Ainda neste sentido um estudo da biota costeira foi realizado para conhecer a capacidade máxima de captura das regiões de Calçoene, Tartarugalzinho, Oiapoque, Amapá e Região dos Lagos.

- Infra-estrutura, melhoria na qualidade do produto

A parceria da SEFAZ e da SEAF procurou estudar medidas de incentivo à instalação de indústrias de beneficiamento. Um dos projetos do governo era a instalação de uma fábrica de filetagem no município de Calçoene. O município possui um frigorífico do Estado, funcionando em parceria com uma empresa privada, a Cunhaú Pesqueira Ltda. Este e outros projetos como a construção de um muro de arrimo, a organização da orla e a construção do trapiche para carga e descarga do pescado estavam, até agosto de 2001, aguardando o processo de licitação.

Em síntese, de acordo com o Governo de Estado, o Programa de Desenvolvimento Sustentável implementado no Estado do Amapá centrou seus esforços na busca de soluções para o desenvolvimento e fomento da atividade da pesca. As principais ações nesse sentido foram: a) criação de uma linha de financiamento específica; b) repasse de recursos para que a Estatística da Pesca fosse iniciada e c) estabelecimento de parcerias com Prefeituras, colônias de pesca e empresas privadas no sentido de resgatar as unidades de frio ociosas. Há o reconhecimento que apesar de muito se falar sobre as potencialidades pesqueiras do Estado, ainda há a necessidade de uma ordenação e de uma política adequada para o setor (GEA, 2001).

4.3 A visão dos agentes do governo - entrevistas

A seguir são apresentados os resultados das entrevistas realizadas junto aos agentes do governo. As informações estão estruturadas de acordo com temas relevantes para pesquisa: I) Estrutura organizacional e estratégias políticas; II) Recursos aplicados no setor; III) Acesso ao crédito; IV) Descentralização e fortalecimento das organizações locais; V) Monitoramento e fiscalização; VI) Participação dos agentes envolvidos nas tomadas de decisão; VII) Infra-estrutura e melhoria na qualidade do produção; VIII) Produção de conhecimentos científicos; IX) Sobrepesca.

Estas informações são apresentadas em texto síntese da questão (entrevistadora) e em discurso direto (entrevistado).

I) Estrutura organizacional e estratégias políticas

A criação de uma estrutura organizacional dentro da SEAF, que fornecesse condições para agilizar a realização dos projetos e ações (algumas já citadas acima) apareceu como uma das medidas prioritárias. Isto porque ainda nos dois primeiros anos de implantação do PDSA as questões relativas ao setor pesqueiro estavam a cargo da Divisão de Pesca, vinculada a SEAF, mas não apresentava uma estrutura física, orçamentária e corpo técnico próprios.

A criação de uma Gerência de Pesca (em nível de diretoria) foi feita para melhorar essa condição, mas ainda assim continuou apresentando limites orçamentários bastante restritivos. A equipe técnica da Gerência estava composta por 10 pessoas, além do gerente.

A gerência é formada por duas divisões: Divisão de Política Pesqueira – DPP e Divisão Técnica da Pesca – DTP. Originalmente, no organograma oficial do Governo de Estado, a DTP está vinculada ao RURAP – Instituto de Desenvolvimento Rural do Amapá, órgão de extensão rural, embora o corpo técnico esteja veiculado a SEAF. Na prática, ambas as divisões estão vinculadas a SEAF, através da Gerência de Pesca. A parceria entre a Gerência de Pesca e o RURAP é informal, sendo que apenas algumas ações são realizadas em conjunto, como o apoio ao pescador para solicitação de crédito ao FRAP. Na visão do gerente de pesca estas deficiências poderiam ser supridas com a criação de uma Agência da Pesca, a qual passaria a ter um orçamento próprio e, portanto melhores condições para execução dos projetos.

A criação da referida agência ocorreu no mês de julho de 2001, com a proposta de garantir a descentralização dos serviços e do apoio aos pólos pesqueiros como Oiapoque, Calçoene, Amapá, Macapá, Santana, Região dos Lagos e Tartarugalzinho, o que permitiria a implantação de um distrito industrial da pesca em Calçoene.

O gerente considera como atores envolvidos na pesca: estado, pescadores, empresários e as prefeituras dos pólos importantes (Calçoene, Macapá e Santana). A

gerência buscou realizar reuniões junto a estas prefeituras, com os secretários de agricultura municipais, para alinhar as políticas.

Segundo o gerente de pesca: "*Não há uma política pesqueira escrita, um documento que apresente sistematicamente os objetivos, metas, prioridades, as regras, e os critérios, específicos para a pesca. A SEAF define as ações neste setor seguindo as diretrizes do PDSA. Não houve uma preocupação da gestão anterior em criar a política tanto por causa da falta de comprometimento, pois as pessoas estavam mais interessadas em problemas pessoais. Quem estava antes foi direto para o campo e não se preocupou em definir a política. Como já está no fim do mandato do PDSA não há tempo hábil para sistematizar tudo*".

II) Recursos aplicados no setor

De acordo com o gerente de pesca a SEAF teve em 2000 um orçamento total de 7 milhões de reais sendo que cerca de 1 milhão é destinado para a pesca. A oposição política da Assembléia Legislativa ao governo do PDSA cortou os recursos, restando 4 milhões para a SEAF, o que culminou com um corte no montante de recursos que seriam investidos no setor da pesca. Em fevereiro de 2001, a Gerência de Pesca estava recebendo recursos da manutenção administrativa da SEAF para cobrir suas despesas, o que limitou o desenvolvimento de muitos projetos. Até junho de 2001 já haviam sido aplicados R$104.000,00 para coleta de dados de estatística pesqueira.

III) Acesso ao crédito

Uma das realizações do governo foi a abertura de novos sistemas de crédito com juros mais baixos e novas linhas de financiamento para compra de embarcações e apetrechos.

O FRAP - Fundo de Desenvolvimento Rural do Amapá (criado em 1992 para prover o agricultor familiar do estado com pequenos financiamentos) é um programa que dá pequenos financiamentos para compra de embarcações e apetrechos de pesca e recebe 2% do recurso estadual. O FRAP é um programa administrado pela SEAF e

que tem o BASA, desde 1998 (antes era com o BANAP que foi fechado), como agente financeiro, através de convênio. Segundo o diretor do FRAP: "*o pescador tem dificuldade de acesso ao crédito porque os recursos estaduais são escassos (FRAP) o que dificulta o desenvolvimento econômico do setor"*.

De acordo com o diretor do FRAP, em termos percentuais, no ano de 2000, a pesca artesanal foi o setor que mais recebeu financiamentos. No ano de 2000 foram atendidos os municípios de Amapá, Calçoene, Mazagão, Oiapoque, Pracuúba, Santana e Macapá, dos 139 contratos, 83 foram feitos junto a pescadores de Macapá (49%) (Quadro 4.2).

Quadro 4.2: Número de contratos do FRAP aprovados para a pesca artesanal – 1995 a 2000 (fonte: FRAP)

FINANCIAMENTOS DO FRAP PARA A PESCA ARTESANAL		
Período	**Nº de Contratos**	**Recursos (R$)**
1995 a 1997	115	-
1998 a 1999	114	-
2000	139	505.213,18

Como se dá o processo de financiamento: antes da criação da Gerência de Pesca, passava tudo pelo RURAP, que é o órgão de extensão rural, que elaborava o cadastro, o projeto e dava assistência técnica para os pescadores interessados em receber o recurso. Com a criação da Gerência, o início do processo ainda se dá no RURAP, mas há uma interface com os técnicos da pesca e com a colônia. Na idéia original da gerência a colônia deveria ser a interlocutora do processo, mas alguns pescadores vão direto ao RURAP. O cadastro feito no RURAP é encaminhado à SEAF, que encaminha ao Banco para fazer a pesquisa cadastral. Uma vez aprovado o cadastro, o FRAP encaminha a resposta e o RURAP elabora o projeto, que antes de seguir para o banco tem que ser aprovado pela equipe técnica envolvida.

São critérios para o acesso ao crédito: a) ser registrado no IBAMA; b) ser associado a uma colônia de pesca; c) estar em situação normal com a entidade; d) ter residência fixa na área de atuação de sua colônia; e) ter a pesca como principal atividade econômica.

Embora a filiação à colônia seja um dos critérios, pescadores não associados também podem se cadastrar e obter financiamento, embora nesse caso, o processo de aprovação seja um pouco mais rigoroso. Após a liberação do recurso, os pescadores têm um ano de carência e mais três anos para sanar sua dívida. Os juros são de 6% ao ano, sem o indexador (que foi retirado em abril de 2000). Há inadimplência e com o fechamento do BANAP, em 1997, esse número aumentou, pois muitos acharam que como o banco havia sido fechado, a dívida seria extinta. A dívida foi renegociada com estes pescadores. Fora esse fato, o índice de inadimplência de 1998 a 2001 foi de 14%, considerável aceitável.

O FRAP é uma linha de crédito menos burocrática, quando comparada às demais existentes e foi criada com o objetivo de liberar pequenos financiamentos para pescadores artesanais, para projetos de aquisição de embarcações, motores e apetrechos de pesca. A demanda por financiamentos do FRAP é grande, mas os recursos são limitados, por isso os projetos são selecionados dando prioridade àquelas atividades que estão em acordo com as ações do governo, ou que sejam parte de alguma ação da SEAF, ou do RURAP. Existe um conselho diretor do FRAP, composto por representantes de entidades não governamentais e representantes de órgãos do governo.

Até 1996, 65 embarcações, todas de madeira, foram financiadas. Embora o programa de crédito vinculado ao FRAP aparente ter melhores resultados, uma vez que trabalha com pequenos montantes de recursos, de acordo com Isaac *et al*. (1998) os beneficiados reclamavam da falta de assistência técnica e de acompanhamento dos projetos, bem como das dificuldades do sistema de comercialização e da dependência do atravessador.

De acordo com o diretor do FRAP, o subsídio que o governo mantém para os pescadores só é disponibilizado para associados da colônia de pesca; uma vez que este subsídio tem como foco o social, e uma cooperativa é uma entidade econômica. Ainda assim, quando há demandas por parte de alguma coperativa é concedido o apoio que seja possível oferecer.

IV) Descentralização e fortalecimento das organizações locais

Segundo o gerente de pesca entrevistado, uma premissa básica do governo é a descentralização administrativa e de recursos, havendo necessidade de fortalecer e organizar as colônias para que isso seja possível no setor da pesca. O número de pescadores que mantém regular sua situação nas colônias é baixo e freqüentemente associado a uma falta de interesse em se filiar à associação.

A partir da criação da Gerência foi dada prioridade para a reorganização da federação e das colônias, e para a busca de novos líderes para o movimento.

Considera-se que em 1998, houve um desperdício de recursos. Neste ano cerca de um milhão de reais foram destinados para o setor pesqueiro, através de repasses via FEPAP. Esses recursos foram recebidos através do PED – Projeto de Execução Descentralizada. No entanto a FEPAP acabou se tornando inadimplente por não prestar contas deste recurso, que foi repassado pelo Governo de Estado para construção da usina de filetagem, frigorífico e outros benefícios.

Segundo informantes entrevistados os equipamentos da usina e do frigorífico foram “roubados”. A atual gestão da SEAF comprou novos equipamentos, mas mesmo assim as instalações não foram bem arquitetadas e por isso só comportam o filetamento, não sendo possível realizar o armazenamento. Para que a usina e o frigorífico funcionassem com capacidade de atender ao mercado interno seria necessário desapropriar áreas de entorno para ampliar as instalações, o que implicaria num investimento adicional, estimado em R$ 500 mil pelo menos.

Outro problema observado por informantes foi a gestão das estruturas financiadas pelo PED ter sido repassada para pessoas que acabaram “tomando posse” dos benefícios, o que fez com que os demais pescadores deixassem de participar.

Problemas como esse levaram, a partir de 2000, a uma intervenção na FEPAP, culminando com a realização de uma assembléia, durante a qual o presidente, que administrou os recursos repassados pelo governo, foi afastado do cargo. Uma nova eleição foi realizada na FEPAP através de um colegiado (formado pelas diretorias das colônias, com um total de 45 votantes). O presidente da colônia de Macapá (Z-1) ganhou por unanimidade. Sobre o fato deste presidente eleito não ser, nem nunca ter sido pescador, mas sim um servidor público da área administrativa, justifica-se que foi uma escolha dos próprios pescadores e que o mesmo já havia sido legitimado pelo movimento, quando foi eleito para presidente da colônia Z-1 por voto direto. Com a nova gestão, a FEPAP está mais próxima das colônias.

A partir daí, foi iniciado um processo de intervenção nas colônias inadimplentes, naquelas onde os presidentes já estavam há muito tempo no cargo (“diretorias viciadas” e formadas por parentes) e onde se observava pouco ou nenhum retorno do apoio que o governo havia dado para os pescadores. Entraram em processo de intervenção as colônias de Amapá (Z-2), Oiapoque (Z-3), Sucurijú (Z-4), Bailique (Z-5), Afuá (Z-7), Mazagão (Z-8), Laranjal do Jari (Z-10), Pracuúba (Z-11), Tartarugalzinho (Z-12).

A SEAF através da Gerência passou a fazer um acompanhamento mensal nas colônias e na Federação. Essa maior proximidade da SEAF com as colônias foi viabilizada pelo fato da gerência ter um pouco mais de recursos materiais, do que tinha a Divisão de Pesca.

V) Monitoramento e Fiscalização

No Amapá a fiscalização é feita pelo Batalhão Ambiental e pelo IBAMA.

O Batalhão Ambiental foi criado em maio de 1997 para atuar na fiscalização do uso dos recursos naturais e do meio (função anteriormente a cargo da SEMA). Sobre essa atuação aparecem visões diferentes sobre sua eficiência. Enquanto uns consideram a atuação do Batalhão como repressora, ineficiente e geradora de conflitos, os agentes a consideram eficiente e possuidora de um caráter educativo.

De acordo com o sargento entrevistado, o Batalhão é formado por 352 agentes da Polícia Militar (nº. total de efetivos no Estado é de 2.730) entre homens e mulheres. Os policiais selecionados são capacitados sobre a legislação ambiental federal e estadual, Lei de Crimes Ambientais, Lei no. 9.605, o Código Ambiental do Estado e as portarias do IBAMA. Também recebem algumas informações sobre educação ambiental. A partir de 2001 os policiais do batalhão lotados no interior do estado também iriam trabalhar com a ação ostensiva (crimes, bebedeiras, p.e.). Depois do surgimento do batalhão o número de infrações caiu em até 60% (nº. de ocorrências). Em 2001 haviam 28 pontos do Estado vigiados por policiais militares capacitados. O Batalhão Ambiental mantém um convênio com a SEMA e recebe através desta secretaria recursos do PPG7 para fazer a fiscalização. Outros recursos vêm diretamente do orçamento da Secretaria de Segurança Pública, das multas e do recurso do licenciamento. Como as atividades realizadas com recursos do PPG7 estavam concentradas na região sul do Estado, a maior parte dos equipamentos adquiridos pelo Batalhão com recursos dessa fonte, foram para essa região (Mazagão, Laranjal do Jari, Vitória do Jari).

Com relação a pequenas infrações de ribeirinhos, fazem uma ação repressiva (preenchem o auto de infração) e educativa (orientam sobre a lei e a importância do uso sustentável dos recursos). "*O interiorano é meio cabeça dura, a gente tenta colocar na cabeça deles como usar de forma sustentável, mas eles querem fazer do jeito deles*".

No Bailique já fizeram muitas autuações o que fez com que hoje muitos ribeirinhos estejam querendo se regularizar (tirar licença para desmatamento p.e). "*A área do Bailique é critica, pois é quase toda de preservação, mas a relação com os*

ribeirinhos é boa". Uma ação educativa do batalhão é feita nas escolas da capital e do interior, realizando palestras, chegando a atingir em 2000 mais de 2000 alunos.

A fiscalização nas áreas de pesca ocorre mais intensamente na época do defeso (período em que é proibida a captura de algumas espécies durante a época de reprodução) quando duas portarias têm que ser cumpridas, uma federal e outra estadual (ambas para peixes de água doce). Quando se aproxima a época do defeso, o destacamento recebe cópias das portarias para informar as localidades. As áreas prioritárias da fiscalização na época do defeso são: Tartarugalzinho; Região dos Lagos; toda a área de Mazagão e Tracajatuba.

A fiscalização das portarias para peixes da área costeira fica a cargo do IBAMA, pois o batalhão não tem embarcação adequada para navegar no mar. Nas áreas de porto há um destacamento (em Calçoene há de 12 a 15 homens). Quando chegam ao porto, os barcos de outros estados que estiverem trazendo peixe têm que apresentar declaração de estoque da colônia onde está filiado e do IBAMA.

Uma das dificuldades encontradas pelo Batalhão, na opinião do sargento é a falta de pessoal, algumas localidades só contam com 2 ou 3 homens, "*há a necessidade de no mínimo 600 homens*".

De acordo com o gerente de pesca a ação do Batalhão é bastante repressora, apresentando sérios problemas na região do Bailique como a apreensão de cargas legais e erro na atuação dos agentes locais. Há conflitos na comunidade de Sucurijú com fiscais do IBAMA por causa da Reserva Biológica do Lago Piratuba - REBIO. A SEAF já discutiu com o comandante do Batalhão sobre a necessidade de melhorar a forma de abordagem.

VI) <u>Participação dos agentes envolvidos nas tomadas de decisão e projetos do governo</u>

A SEAF chama os pescadores para participar de todos os projetos em andamento: instalação do pólo pesqueiro, instalação de novas indústrias; os pescadores são receptivos, tem interesse em participar.

Os pescadores também são chamados para cursos de capacitação. Alguns cursos já foram realizados como: beneficiamento e noções de conservação de pescado (em parceria com SEBRAE/AP; RURAP e o SENAR – Serviço Nacional de Desenvolvimento Rural) nos municípios de Amapá, Santana, Macapá e Oiapoque. Alguns cursos sobre aproveitamento de pescado foram oferecidos para donas de casa, sobre bom aproveitamento do pescado. Com relação a outras atividades de capacitação procuram atender a demanda. A SEAF procura fazer reuniões para levantar as necessidades.

VII) Infra-estrutura, melhoria na qualidade do produto

Algumas ações foram realizadas para melhorar a infra-estrutura de apoio e também para melhorar a qualidade do produto.

Com relação à infra-estrutura foram construídos alguns trapiches em Tartarugalzinho e melhorias na rampa do Amapá (com recursos do PED). Em Macapá só foi feita a reestruturação geral do Perpétuo Socorro (local onde há uma rampa para desembarque e a feira de pescado).

A construção do Pólo Pesqueiro de Calçoene vai ser feita com recursos do Fundo de Desenvolvimento Rural operado pela AFAP - Agência de Fomento do Amapá.

Com relação ao beneficiamento de pescado há o projeto para implantação de um salão de beneficiamento no Amapá e em Calçoene.

Para o transporte do pescado não há apoio do Estado, o pescador vende no porto diretamente para os caminhões que vem buscar o peixe, ou outros compradores que se encarregam do transporte.

Outra ação do governo é a construção de uma Fábrica Escola de Pesca em Santana. Trata-se de uma idéia do Estado (não foi solicitada pela comunidade). A

construção da fábrica teve início na gestão anterior (antes da criação da Gerência) e tem problemas no projeto do prédio (projeto industrial inadequado). Para readequar o projeto industrial está se baseando em um modelo francês. A proposta pedagógica para a escola estava sendo desenvolvida em conjunto com a SEED – Secretaria Estadual de Educação. Segundo gerente de pesca, "*é só uma vitrine*", com fins de atendimento do mercado interno em pequena escala. Sugestão da SEAF é que sirva para capacitação e a produção seja destinada para a merenda escolar e famílias de baixa renda.

O chamado Parque Industrial do Estado são unidades frigoríficas (em Calçoene, Amapá e Oiapoque) que estavam sendo revigoradas, além da abertura de concessão para iniciativa privada.

A SEAF trabalhou em parceria com a Prefeitura Municipal de Macapá num projeto de revitalização das feiras, envolvendo os feirantes nas discussões. A proposta era promover atividades de capacitação junto aos feirantes sobre higiene, melhora das condições do boxe e conservação do pescado, beneficiamento do pescado, entre outras.

VIII) <u>Produção de conhecimentos – Coleta de dados</u>

De acordo com o gerente de pesca a SEAF tem um projeto, iniciado em 2000 para a coleta de dados sobre a produção pesqueira. Foi estabelecido um convênio com a Colônia de Pesca Macapá (Z-1) para realização deste projeto. Iniciaram com 16 pontos de coleta e até fevereiro/2001 eram 20 pontos, todos sobre o controle da Colônia Z-1. A maior parte dos coletores são filhos e mulheres de pescadores, que recebem o pagamento através da Z-1 quando apresenta o mapa com os dados. O convênio com a Z-1 foi um ajuste porque não poderia fazer pagamento direto para a FEPAP, uma vez que ela se encontra inadimplente e logisticamente não era viável para a SEAF pulverizar 15 convênios com os coletores. Em outras condições o convênio seria feito com a FEPAP, que repassaria para as colônias o recurso para pagar os coletores.

Na gestão anterior a coleta já existia, porém intervalos no trabalho prejudicaram a qualidade dos dados. As coletas estavam sendo feitas nos portos onde chegam os barcos da pesca costeira e também em 03 pontos da pesca continental: Cutia (Rio Araquari); Itaúbal (pesca costeira mas que chega via rio) e Bacuí (que vem do Arquipélago do Bailique). Os dados coletados são sobre pesca artesanal já que no Estado a pesca industrial é inexpressiva (com relação à frota do Estado). A intenção é que até o fim de 2001 cheguem a 100% de informações sobre desembarque.

Foi mencionado pelo gerente de pesca que as saídas de pescado para o Pará (frota pesqueira do Pará que não desembarca no Amapá) não são controladas, mas segundo dado estatístico não formal do IBAMA/PA, 65% do pescado de área costeira que chega no Pará é capturado na costa do Amapá. Os dados coletados são trabalhados pela Divisão de Política pesqueira, onde estão construindo um banco de dados.

Também são coletados alguns dados sobre sócio-economia, e a união destes com os dados de produção poderão gerar uma série histórica que subsidie futuras ações. Antes do PDSA não havia este sistema de coleta no nível estadual. O sistema de coleta de dados do IBAMA é considerado pouco confiável e como a SEAF não tem parceria formal com IBAMA, há um acesso limitado. O GERCO – Gerenciamento Costeiro realizado no Amapá, também coleta dados de sócio-economia e produção e a SEAF possui um representante nestas atividades, mas os dados ficam com o IEPA (responsável pelo GERCO no Estado).

IX) Sobrepesca

Na visão do gerente da pesca há pesca predatória, pois a maioria não respeita o tamanho mínimo fora da época do defeso e houve um aumento na pressão sobre o estoque. Mas reconhece que como o estoque é desconhecido, pela falta de conhecimento científico, é difícil avaliar. As conversas tidas pelo gerente com pescadores indicam diminuição do estoque e necessidade de ir mais longe para pescar.

O entrevistado desconhece a existência de algum sistema de manejo comunitário dos recursos pesqueiros no Estado do Amapá, acredita que os pescadores seguem as leis e o defeso.

IX) Aquicultura

No Estado há alguns sistemas de piscicultura semi-intensiva. Segundo o gerente de pesca a política do Estado é transformar o pescador de extrativista a criador de peixes. Há um projeto para a região do Lago Novo e Pracuúba, que também envolve educação ambiental e a instalação de um salão de beneficiamento que deverá ser administrado pelas mulheres Seria um sistema de criação em tanque e rede, aproveitando a estrutura construída para alevinagem, por ocasião do Programa de Execução Descentralizada – PED. A parte educacional já foi iniciada e espera dar continuidade a isso ao longo de 2001. O beneficiamento ficará a cargo de um grupo de mulheres que já existe em Pracuúba.

4.4 Diagnóstico Participativo

Os quadros a seguir são resultado do diagnóstico participativo realizado, de 02 a 08 de maio de 1998, junto a 05 colônias de pesca do Estado do Amapá (Z-1/Macapá; Z-6/Santana; Z-8/Mazagão; Z-9/Calçoene; Z-11/Pracuúba e) e representam a opinião de pescadores, presidentes da colônia e outros segmentos locais, sobre a situação do setor pesqueiro nas respectivas regiões e no Estado como um todo. As informações obtidas estão apresentadas na íntegra, sem alteração na redação das cartelas e na ordem de agrupamento dos problemas. Alguns quadros também apresentam algumas soluções e ações sugeridas pelos pescadores.

As seguintes áreas foram destacadas como relevantes:

- Fortalecimento das colônias;
- União e organização dos pescadores;
- Financiamento adequado às necessidades dos pescadores;
- Fiscalização;
- Infra-estrutura para transporte, conservação e comercialização do pescado e
- Política pesqueira que atenda às necessidades do pescador.

MACAPÁ / Colônia Z-1_____

- Nº de Participantes = 19
- Localidades representadas: município de Macapá e Arquipélago do Bailique

PROBLEMAS NO SETOR PESQUEIRO			
Fortalecimento "organização"	**Educação Ambiental**	**Tecnologia**	**Política Pesqueira**
Falta capacitação para absorver tecnologia	Lixo jogado no rio e mar	Falta capacitação p/ absorver tecnologia	Falta compromisso político com setor pesqueiro
Falta de união entre os pescadores	Pesca predatória	Falta de informação	Estrutura especifica para pesca "secretaria da pesca"
Líderes que não tem interesse com o setor pesqueiro			Faltam projetos adequados para pesca artesanal
Definir a participação das mulheres			
Falta de assistência médica, técnica e escolar para família			
Falta de crédito de alguns pescadores com as colônias e federação			
Demora no seguro desemprego			
Falta seleção daqueles que vivem da pesca p/ receber os benefícios			
SOLUÇÕES SUGERIDAS			
Valorização do Pescador	Campanha Educativa	Capacitar e Aparelhar	Infra-estrutura

PROBLEMAS NO SETOR PESQUEIRO (cont.)		
Fiscalização	**Comercialização**	**Financiamento específico para pesca**
Falta de fiscalização na costa do estado	Falta estrutura para armazenamento e comercialização	Descrédito por parte do governo nos projetos solicitados para pesca artesanal
Pirataria -roubo de rede	Dificuldade na comercialização do pescado	Linha de crédito burocrática p/ aquisição de apetrechos de pesca
Pesca predatória - Arrasto		Falta de recuperação da frota, e de apetrechos de pesca (barco, motor, rede e tecnologia)
		Falta de compromisso de bancos e técnicos com os financiamentos
		Falta de compromisso do pescador c/ seu crédito
SOLUÇÕES SUGERIDAS (cont.)		
Fiscalização	Regulamentar a Legislação	Financiamento específico para a pesca

SANTANA / Colônia Z-6

- Nº de Participantes = 55
- Localidades representadas: município de Santana, comunidade de Santana Delta, Matapi Mirim, Macapá e Arquipélago do Bailique, Fazendinha, Elesbão, município de Oiapoque.

PROBLEMAS NO SETOR PESQUEIRO				
Política Pesqueira			**Valorização da categoria**	**Proteção ambiental**
Apoio do Governo	**Apoio Técnico**	**Segurança**		
Falta apoio para pesca	Falta de apoio técnico	Tem os materiais mas não tem segurança para o serviço	Falta de união dos pescadores	Falta fazer uma reposição do peixe porque só pescamos e não criamos, então precisamos criar o peixe
Apoio do governo no setor pesqueiro		Vigia para aguardar a chegada		
SOLUÇÕES SUGERIDAS				
Política Pesqueira	Política pesqueira	Policiamento	Participação de todos	Educação Ambiental

PROBLEMAS NO SETOR PESQUEIRO (cont.)			
Financiamento	**Comercialização**	**Infra-estrutura**	**Fiscalização**
Falta um bom financiamento aos pescadores para a compra de material completo para pesca	Faltam condições para comercialização do pescado	Falta de infra-estrutura - Fábrica de gelo e câmara frigorífica, apetrechos e transporte para comercialização	Falta de organização dos órgãos competentes na costa do Amapá
		Falta de um porto adequado	Falta apoio da autoridade competente para os pescadores melhorar as condições
SOLUÇÕES SUGERIDAS (cont.)			
Bons projetos	Fazer projetos para comercialização	Projetos de infra-estrutura	Fiscalizar

- Ações sugeridas:
  - Fortalecimento e Organização dos Pescadores e
  - Disposição: “Precisamos também da nossa disposição”

MAZAGÃO / Colônia Z-8

- Nº de Participantes = 29
- Localidades representadas: Mazagão

PROBLEMAS NO SETOR PESQUEIRO				
Conservação do pescado	**Comercialização**	**Reserva Biológica *** conflito**	**Colônia de Pesca**	**Material de Pesca**
Falta fábrica de gelo	Falta de local para comercialização do pescado	Moradores de um assentamento dentro da reserva impedem a entrada de pessoas de fora	Falta retorno da colônia (benefícios materiais)	Falta de material completo para pesca
Faltam fábricas de gelo e câmara de armazenagem	Falta lugar para venda de camarão	Proibição de pescar na área	Falta organização e discussão interna na colônia	Falta material para reparo das embarcações de pesca
-	Falta lugar para comércio dos produtos	-	Falta escola pesqueira para colônia de Mazagão	-
SOLUÇÕES SUGERIDAS				
Formação de Cooperativa	**Criação de peixe**	**Discussão**	**Fortalecimento**	**Financiamento**

- *** indica que este é um tema onde se reconhece a existência de conflitos

PRACUÚBA / Colônia Z-11

- Nº de Participantes = 36
- Localidades representadas: município de Pracuúba, comunidade de Santa Maria do Amapá, comunidade de Porto Franco

PROBLEMAS NO SETOR PESQUEIRO			
Falta um Frigorífico	**Falta uma sede para Z-11**	**Faltam melhores condições para comercialização**	**Transporte rodo-fluvial ineficiente**
Falta fábrica de gelo	Falta sede para colônia	Falta de capital de giro	Falta de um transporte para escoamento do pescado
Não temos um frigorífico	-	Falta local adequado para comercialização	Não temos como transportar o pescado
-		Falta apoio para comercialização do pescado	Falta transporte rodo-fluvial
SOLUÇÕES SUGERIDAS			
Fortalecimento da Colônia Z-11			

PROBLEMAS NO SETOR PESQUEIRO (cont.)			
Falta financiamento adequado	**Educação Ambiental inadequada**	**Fiscalização Ineficiente**	**Falta conhecimento dos estoques pesqueiros**
Falta de material de pesca	Pesca predatória	Proibição inadequada em águas públicas	Alguns pedem o fechamento da pesca com rede por 01 ano
Não temos dinheiro pra comprar apetrecho	Pesca fora da época	Falta fiscalização dos pescadores não legalizados	Falta ordenamento da pesca profissional
Não temos embarcação própria para pesca			
SOLUÇÕES SUGERIDAS (cont.)			
Financiamento adequado para o pescador	**Atividades de Educação Ambiental**	**Condições para fiscalizar**	**Pesquisas Biológicas Participativas**

CALÇOENE / Colônia Z-9

- Nº de Participantes = 20
- Localidades representadas: município de Calçoene

PROBLEMAS NO SETOR PESQUEIRO					
	Infra-estrutura Deficiente				
Falta Financiamento Adequado	**Fábrica de Gelo Deficiente**	**Faltam Condições para o escoamento do pescado**		**Falta de locais para Comercialização**	**Falta de Ordenamento Pesqueiro**
Falta embarcação e material de pesca	Queremos mais abastecimento para a embarcação	Falta transporte para o pescado	Falta um trapiche para facilitar o desembarque do pescado, quando a maré esta cheia ou seca	Faltam condições para a comercialização	Os pescadores do lago que usam o farol de milha e prejudicam os pescadores de lanternas pequenas
Falta mais embarcação para pescado	Falta ter gelo a preço mais baixo para as pessoas carentes	A retirada do pescado demora as vezes de 04 a 05 dias		O direito do pescador de comercializar seu pescado não está sendo respeitado	
Falta de material para aqueles pescadores que querem pescar mas não tem a montaria	O preço do gelo esta alto	Falta transporte para Macapá		O preço do pescado esta baixo	
Falta apoio para a tecelagem de rede do pescador	Abastecimento de gelo é insuficiente				
Queremos financiamento p/ um capital de giro para compra de materiais					
Faltam redes e linhas					
SOLUÇÕES SUGERIDAS					
Financiamento adequado para o pescador	Infra-estrutura Adequada				Pesquisa Participativa
	Melhorar o abastecimento de gelo	Construção de um trapiche para embarque e desembarque do pescado	Formar uma cooperativa de pesca para comercialização e transporte		

Continua

Continuação

CALÇOENE/Colônia Z-9 (cont.)

PROBLEMAS NO SETOR PESQUEIRO			
Fiscalização Ineficiente	**A Colônia Z-9 não esta fortalecida**	**Ineficiência dos órgãos**	**Abastecimento local prejudicado**
Falta de apoio das autoridades	Falta de organização dos pescadores	Demora no pagamento do seguro desemprego	Falta pescado para o abastecimento local
Falta organização da fiscalização do IBAMA e apoio da federação	Falta confiança e apoio dos pescadores e entre a própria associação		
Corte das redes nos oceanos	Falta financiamento para reforma da colônia Z-9		
	A categoria de pescador não esta sendo respeitada		
	Queremos um seminário para as mulheres para que possam ter mais conhecimento da pesca		
SOLUÇÕES SUGERIDAS			
Fiscalização Eficiente	Fortalecimento da colônia Z-9	Pressionar os órgãos competentes	Garantir o abastecimento local (determinar uma porcentagem de pescado)

- Ação sugerida: Política pesqueira voltada para os pescadores do Estado do Amapá

4.5 A visão dos pescadores e mediadores – Entrevistas

Nesta seção serão apresentados os dados resultantes das entrevistas com os agentes não governamentais, o que inclui grupos de usuários (pescadores) e representantes das organizações formais do setor, presidentes das colônias de pesca e presidente da federação estadual dos pescadores (mediadores). As informações são apresentadas através de discurso direto (entrevistado) e da síntese das respostas (entrevistador).

Os resultados das entrevistas estão agrupados nos seguintes temas: I) Estrutura organizacional e estratégias políticas; II) Acesso ao crédito; III) Descentralização e fortalecimento das organizações locais; IV) Monitoramento e fiscalização; V) Participação dos agentes envolvidos nas tomadas de decisão; VI) Infra-estrutura e melhoria na qualidade da produção; VII) Produção de conhecimentos científicos; VIII) O que sabe sobre o PDSA o que acha que mudou; IX) Filiação à colônia de pesca – vantagens e benefícios para os associados; X) Atuação da colônia de pesca e mudanças a partir de 1995Sobrepesca; XI) O que ainda precisa mudar na colônia; XII) Atuação da FEPAP e mudanças a partir da implantação do PDSA; XIII) Outras organizações formais de pescadores; XIV) Aquacultura e XVI) Capacitação e treinamento.

A tabela 4.3 apresenta uma caracterização geral dos pescadores entrevistados e das pescarias por eles realizadas.

A seção é concluída com uma tabela síntese sobre a visão dos pescadores e mediadores com relação aos problemas no setor pesqueiro (tab. 4.1).

Tabela 4.1: Caracterização geral dos pescadores e das pescarias

CARACTERIZAÇÃO GERAL DOS PESCADORES	
	Descrição
Naturalidade	Dentre os entrevistados apenas dois não são nascidos no Estado do Amapá (um é de Minas Gerais e outro do Pará)
Faixa etária	32 – 54 anos
Origem na pesca	A maioria tem origem na pesca, ou seja, são nascidos em família de pescadores;
Tempo na pesca	O tempo na pesca varia entre 7 e 40 anos (a média é de cerca de 28 anos de atividade pesqueira);
Principal atividade econômica	A maioria tem a pesca como principal atividade econômica, dentre estes está um pequeno empresário do setor (proprietário de um barco financiado pelo FNO);
Outras atividades econômicas	Daqueles que não tem a pesca como principal atividade econômica 2 pararam de pescar para ter barraca de peixe na feira do Perpétuo Socorro, sendo que um deles tem um barco de pesca que os filhos usam; um ainda pesca mas com menos freqüência pois se tornou vereador em Calçoene; o outro foi somente pescador por mais de 30 anos e agora trabalha com organização comunitária (se considera um sindicalista);
Filiação a entidades	Todos são associados da colônia de pescadores de sua região; em Santana alguns também são sócios da COPESA – Cooperativa de Pesca de Santana
CARACTERIZAÇÃO GERAL DA PESCARIAS	
Tipo de pesca	Todos são pescadores artesanais e estão envolvidos em pescarias realizadas na costa marítima (principalmente), no Rio Amazonas ou nos lagos
Espécies capturadas	Na pesca de mar: gurijuba, filhote, dourada, pescada amarela, uritinga, bagre, piramutaba (um dos informantes já pescou tainha, mas não tinha mercado, agora pesca dourada). Na pesca de lago: tucunaré, aparaí, cará roxo, cará branco, traíra, No rio Amazonas: Curimata, Tambaqui, Pirapitinga, Traíra, Surubim, Tamoatá
Propriedade do barco e apetrechos	3 não possuem embarcação própria, sendo que destes um está aguardando financiamento do FNO para comprar o barco e os apetrechos; outro tem embarcação e vai receber financiamento do FRAP para compra de motor e apetrechos (redes, linhas, anzóis, etc). Os demais possuem embarcação(variando de 3 a 12 toneladas) e apetrechos
Local de desembarque	Porto de Calçoene; Porto de Santana e perpétuo Socorro
Comercialização do pescado	Algumas categorias: direto no mercado de Calçoene; comercializa 10% em Calçoene e o resto para caminhoneiros do Pará; vende direto para o caminhão, mas quando a produção é pouca vende para o mercado de peixe de Calçoene; entrega para pessoa que já tem rede de distribuição pois não tem condições de pesca e comercializar.
Beneficiamento	O peixe é vendido *in natura*, "no grosso" sem beneficiamento, apenas gelado. "*No Amapá não tem beneficiamento significativo de pescado; o pessoal daqui não tem costume de comer peixe beneficiado"*

I) Estrutura organizacional e estratégias políticas

Pescadores: Segundo pescador de Macapá apesar da criação da gerência faltou recursos e mais autonomia e também a visão de trabalhar a pesca mais de acordo com as peculiaridades locais. "*Falta a visão do pé no barro, o pessoal sair do gabinete e ver como funciona"*.

Com relação ao papel dos pescadores neste processo o mesmo pescador observa que: *"O pescador precisa trabalhar e não esperar só do governo"*.

Mediadores: Para o presidente da Colônia Z-1 (Macapá) as propostas para a pesca foram boas, porém mal consignadas. Foi contra a construção da câmara frigorífica, pois achava mais necessaria uma fábrica de gelo já que os pecadores de Macapá pegam gelo em Santana.

Para o presidente da colônia de Santana, a criação da gerência melhorou o contato das colônias e os recursos, antes dependia tudo do secretário. "*Só recebemos apoio da SEAF e do RURAP"*.

II) Acesso ao crédito

Pescadores: segundo os pescadores entrevistados o Governo do Estado ajudou bastante os pescadores; liberando financiamento de barcos e apetrechos de pesca. *"Precisa destravar mais a burocracia e acabar com benefícios políticos para alguns"*. Todo o recurso que vem do FRAP é recurso estadual; desse dinheiro investido o governo tem retorno na produção.

Pescador de Macapá: *"É o único que financiou uma lanchinha, rede e deu muita ajuda no Bailique.*"

Ainda assim foi citada a necessidade de maior apoio técnico: "*O pescador quando pega o financiamento se acha no direito de falhar assim como outro. Isto reforça o conceito que o setor público tem, de que o pescador não paga. O grande problema do pescador é que ele chega no porto, bebe, faz negócio embriagado, alguns são analfabetos"* (pescador de Macapá).

Mediadores: Na visão do presidente da Colônia Z-1 o acesso ao crédito melhorou, o governo oferece o crédito, mas "*precisa ver se vai sair, se os cadastros vão ser aprovados*". Considera mais difícil ter acesso aos financiamentos do Governo Federal.

Já a Colônia Z-6 (Santana) está com 20 projetos para financiamentos do FNO (recursos do Governo Federal). A única que conseguiu esses projetos do FNO foi a Z-6, Colônia de Santana. A colônia faz o projeto em conjunto com a SEAF e o RURAP, que acompanha e monitora o projeto. Além disso, há três projetos aprovados do FRAP para 2001. Também tem contato com linha de crédito do Banco do Brasil. Estão em conversa com a Agência de Fomento do Amapá para a criação de uma linha de crédito específica para a pesca, o que está planejado segundo o

diretor da AFAP, para 2002. Critérios para escolher beneficiados: "*Vem quem quer; começa por aquele que está em dia com a colônia*". Outro projeto da Colônia de Santana é uma parceria com a Prefeitura Municipal de Santana, o projeto "Kit pescador", já tramitando na câmara de vereadores. É um kit básico de apetrechos para o pescador que só tem o barco.

III) Descentralização e fortalecimento das organizações locais

Pescadores: Para um dos pescadores de Macapá o apoio à organização da classe foi razoável, o Governo de Estado já deu apoio, mas estão esperando mais. "*Governo no primeiro mandato sentiu a necessidade de organizar a classe, pode-se dizer que é um governo que apoiou a organização de classe. O RURAP tem pessoal que apoia e orienta aqueles que querem montar uma associação. Os feirantes conseguiram junto a SEAF recursos para legalizar a Associação dos Feirantes do Pescado do Perpétuo Socorro (credenciada em 2001). Mas o pessoal acho que não tava preparado pra participar, não tava organizado"*. Ainda para este mesmo pescador o caminho começado no PED era bom, mas não teve continuidade.

Mediadores: Para o presidente da colônia de Santana de 1995 para cá (2001) houve mudanças pontuais: "*Há sensibilidade do governo para investir nas associações, mas os pescadores e as associações não estavam preparados*".

IV) Monitoramento e Fiscalização

Pescadores: Segundo um pescador de Calçoene, a fiscalização está pior, de uns anos pra cá, pois não há fiscalização "fora" (no oceano), nem mesmo durante o defeso. Antes o IBAMA fiscalizava com barcos, hoje nem isso. A SEMA, e o Batalhão Ambiental só fiscalizam no porto e só os pescadores "pequenos". O batalhão é precário. "*A fiscalização é precária, IBAMA e batalhão que tem deixado a desejar; quem faz a fiscalização são os soldados, mas quem recebe os treinamentos são os tenentes. Observam-se várias arbitrariedades. Falta preparo*".

"*O governo injetou muito dinheiro na SEMA e no Batalhão, mas se o pescador não tiver a consciência, isso não resolve. Os pescadores grandes que vem de outros estados querem é lucro, vem depredam e vão embora. Tá faltando a fiscalização em alto mar, que é onde estão os grandes barcos de arrasto que não respeitam nada."*(pescador de Santana)

"A fiscalização precisa ter, se não tiver a proibição acaba com tudo" (pescador de Macapá).

Mediadores: Segundo o presidente da colônia de Calçoene "A*lgumas portarias do IBAMA e da SEMA saem fora do acordo, com data que os pescadores não consideram correta. Quem faz a lei usa a teoria e o pescador que trabalha e conhece devia ser chamado pra discutir"*.

V) Participação dos agentes envolvidos nas tomadas de decisão e projetos do governo

Pescadores: Para um dos pescadores de Santana: a oportunidade para participar melhorou para a sociedade em geral, mas "caminha pouco": *"Aconteceu a oportunidade de participar, no governo do PDSA, mas o pescador não soube aproveitar dela. Tem uma Lei 142 (do governo anterior ao PDSA) que regulamenta o setor pesqueiro, os pescadores participaram da elaboração com tudo que os pescadores queriam; contempla infra, investimentos nas colônias como um todo... não foi votada e regulamentada porque a FEPAP e as colônias não tem força política para pressionar"*.

Foram citadas por pescadores de Santana e Macapá as reuniões do diagnóstico participativo, preparatórias para o III Encontro de Pescadores do Amapá, e o próprio Encontro como uma iniciativa que embora promissora de envolver os pescadores, não teve continuidade. *"Já participei da reunião com a SEAF em 98, o diagnóstico no III Encontro Estadual de Pescadores (onde foi escrita a Carta de Macapá - Política Estadual da Pesca) eu participei, mas não teve continuidade"*(pescador de Santana).

"Os pescadores devem ir atras pra discutir os projetos e cabe às colônias incentivar isso e ajudar nisso"(pescador de Calçoene).

Mediadores: na visão dos presidentes de colônia entrevistados, os pescadores não se mobilizam muito para discutir os projetos, o presidente da colônia é que vai atrás. Reconhecem que é preciso incentivar os associados a discutirem suas necessidades, o que estão precisando. A Prefeitura Municipal e a Câmara não apoiam muito, é mais fácil chegar o dinheiro pelo governador.

O presidente da colônia Z-9 (Calçoene) acha pouco o interesse dos pescadores: "*Nas reuniões quando dá muito, dá 30 pescadores (nas reuniões do dia 15); eles precisam participar para a colônia ter a confiança deles. Eu converso bastante para mostrar que se consegue as coisas estando unidos. Não sei porque participam pouco, acho que é um motivo próprio deles; mas isso acontece em todas as colônias. Acho que um pouco é porque eles não acreditam mais nos políticos.*"

Todos os anos a Colônia Z-6 (Santana) faz um seminário para discutir as questões da pesca, na época da festa de São Pedro Pescador, "*que é a oportunidade do pescador ter mais conhecimento dos direitos dele e um espaço pra discutir os problemas"*.

Também foi citado pelo presidente de Santana que *"Os pescadores foram chamados para discutir os problemas naqueles diagnósticos que a FEPA promoveu com a secretaria, e quando teve o terceiro encontro da pesca parecia que a coisa ia deslanchar, mas depois interrompeu as discussões, não teve continuidade, principalmente depois que o outro presidente da federação foi afastado*".

VI) Infra-estrutura, melhoria na qualidade do produto

Pescadores: segundo os pescadores de Calçoene: "*o porto que deveria ser ajeitado esta a mesma coisa, não tem gancho pra pegar o peixe; o peixe tem que ser jogado na terra e prejudica a qualidade*". Há dois frigoríficos locais: Polar e Curiaú (são do governo, mas estão arrendados para o setor privado). O governo pagou parte do projeto da sede nova de Calçoene.*"Não tem beneficiamento, é promessa não cumprida". "O Pólo pesqueiro em Calçoene ainda não foi concluído".*

A partir da parceria do Governo do Estado com a Prefeitura Municipal de Santana houve alguma melhora na área portuária de Santana, com a construção (em 2000) de boxes para vender peixe e camarão. "*Teve alguma melhora nas estruturas da Feira de Pescado do Perpétuo Socorro, uma pessoa da Secretaria veio conversar com a gente para ver o que precisava ser feito para melhorar a venda do pescado. E depois disso fizeram as reformas, construíram boxes, colocaram água nos boxes..."* (pescador de Santana).

"Não teve muita melhoria na infra-estrutura; o porto ficou pior em Macapá e Santana de 03 anos pra cá, pois começou a construção de um cais do governo federal e apertou o espaço para os pescadores" (pescador de Macapá).

"Um dos problemas dos barcos do FNO (em 1992) terem falido foi a falta de frigorífico para armazenar toda a produção que chegava; não tinha pra quem vender. Agora com todos esses financiamentos saindo, se não tiver um sistema de frios, vai dar problema" (pescador de Santana).

.

Mediadores*:* Para o presidente da colônia de Calçoene é um problema o frigorífico do governo ter sido arrendado para a empresa Curiaú. Segundo o Governo do Estado o dinheiro do arrendamento ia ser entregue aos pescadores, sendo distribuído através de bolsas, mas começaram a falhar (ficaram devendo três meses para os pescadores). Quando entrou o programa Bolsa Cidadã, o prefeito falou que era para repassar para a prefeitura diretamente, pois essas bolsas sairiam de lá. Até junho de 2001 o dinheiro ainda não havia sido repassado. "*Hoje (junho/2001) segue arrendado o frigorífico, mas não dá mais nada*". O combinado era começar com 10 bolsas e chegar a 100 (bolsa = meio salário mínimo). Só vende gelo e não vende peixe, nem fileta (o que seria bom para os pescadores). *"O que eles fizeram lá qualquer um poderia fazer. Então seria melhor que ficasse com os pescadores"*.

"Ia vir recurso (linha de crédito de R$20.000) para filetar peixe (talvez até vender na escola) e vender também peixe inteiro. Comprar freezer e dar espaço para mais ou menos três pessoas trabalharem. Era dinheiro do PDSA via FEPAP, mas era na gestão do Nonatinho e acabou emperrando"(pescador de Santana).

VII) Produção de conhecimentos – Coleta de dados

Pescadores: Para um dos pescadores de Macapá faltam dados para direcionar os projetos: *"A estatística feita pela secretária não é muito boa, os dados são coletados*

só aqui e não reproduz a produção do estado. Inclusive porque a maior produção é em Calçoene”.

Mediadores: A colônia Z-6 (Santana) tem três coletores que ficam no porto o dia inteiro fazendo o levantamento do desembarque e também fazem medição dos peixes que chegam, os dados são encaminhados diretamente para o Governo do Estado e isso pode ajudar na hora de fazer a portaria do defeso (período em que a pesca de certas espécies fica proibida, na época de reprodução).

VIII) O que sabe sobre o PDSA o que acha que mudou

Pescadores: Embora não apresentem conhecimento sobre o significado da sigla “PDSA”, a maioria dos pescadores entrevistados acredita que o governo do PDSA, que relacionam à pessoa do governador João Alberto Rodrigues Capiberibe (“Capi”), trouxe melhorias nas condições de vida da população do Amapá, de forma geral.

“*O governo ajudou bastante os pescadores*”. “*Esse governo dá mais atenção para o interior, trabalha com associação (tirou os trabalhadores do Uiratapuru da escravidão); incentivo para agricultura e pesca, mas precisa mais ajuda da população (ex.: no caixa escolar colocaram um irresponsável que deixou inadimplente)”* (pescador de Santana).

“Não me ligo na burocracia, não sei dizer o que é PDSA” (pescador de Santana).

“A diferença de governo é que os políticos no Amapá falam com o povo e no Para é uma distância só” (pescador de Calçoene).

“*Tem muitas vantagens, 80% do PDSA é correto, mas quem administra o PDSA está mais dentro do governo. Alguns setores organizados da comunidade entenderam a proposta e acharam boa (setor produtivo viu a vantagem, sabe que dá certo), mas precisava os engomados terem mais compromisso. Uma mudança grande depois do PDSA é que "tirou o filé" de alguns ... antes a roubalheira era descarada”* (pescador de Macapá).

“*O programa do governo do Capi* foi bom pra quem trabalha com pequenas entidades. Todas as entidades que procuram o governo têm a porta aberta. Hoje se tem alguma estrutura em algumas comunidades é graças a representantes das pequenas entidades (presidentes de associação de moradores) que vão atrás das melhorias”* (pescador de Calçoene).

“*Já ouvi falar no rádio, na televisão, mas nunca teve uma explicação do que é PDSA”* (pescador de Santana).

‘’É do Capiberibe, né! É um dos melhores governos que já teve aqui; ele tem olhado para as pessoas carentes, para o interior; esse financiamento de barcos vai dar emprego pra mais pessoas. Ele tem trabalhado bem, tem escola hoje pra todo mundo, o cara só não aprende se não quiser; tem transporte. Na minha comunidade (Foz da Vila Nova – Santana) há uns 15 anos atrás eu cheguei lá, era na lamparina.*

Há um ano tem energia 24 horas, tem a catraia que vem buscar os alunos, tem a merenda na escola (tem dia que eles nem almoçam), os professores não faltam, tem a reunião que a gente participa, tem a bolsa escola (a família recebe. Em gente que não gosta desse governo... Mas se Deus não agrada todo mundo, imagine ele" (pescador de Santana).

* João Alberto Rodrigues Capiberibe – Governador do Estado

Mediadores: O presidente da colônia de Calçoene disse que conhecia pouco do significado do programa: "*Sei que fornece coisas para entidades; que teve bastante melhoras nas escolas (mais escolas, mais vagas, a merenda escolar melhorou bastante)"*.

"*A população em si, a massa não sabe o que é o PDSA, o governo deixou a desejar na hora de explicar, nos primeiros anos. Só ficou se falando na sigla sem dizer o que era. Agora já tem atividades neste sentido. O governo do PDSA investiu muito no interior, a vida dos castanheiros melhorou muito, eles já tem uma fábrica lá, que beneficia o produto. O governo do PDSA investiu muito na colônia de Tartarugalzinho, que recebeu caminhão frigorífico e um carro, mas administração foi mal feita e os carros estão depredados. A FEPAP interviu na colônia e pegou esses bens, passou pra prefeitura reformar (a prefeitura era parceira no PED) que vai devolver e depois de uma nova eleição para presidente da colônia, estes bens voltam. É um problema administrativo, falta esse conhecimento de gerenciamento*". (presidente da colônia de Santana).

IX) Filiação à colônia de pesca – vantagens e benefícios para os associados:

Pescadores: Na visão dos pescadores entrevistados o membro da colônia tem uma entidade que o defende em várias causas. Os benefícios que a colônia dá são os garantidos por lei: seguro desemprego, aposentadoria (pela colônia o processo é mais rápido), auxílio doença, auxílio maternidade. O associado tem a possibilidade de ser contemplado por projetos que a colônia tem acesso (já foi contemplado pelo BASA). Os sócios tinham que ser mais pontuais. Há muitos sócios e poucos pagam. Muitos deixam de ser sócio por estarem desacreditados da colônia e da política. Ser associado é uma vantagem por ter representação, mas é reconhecido que *"O grande trunfo de pertencer a uma organização é fortalecer a classe; mas esta representação (a organização) precisa estar organizada. É sempre vantagem você fazer parte de alguma associação, mas vai depender da administração"* (pescador de Macapá).

"*Vantagem é poder receber o financiamento que tô recebendo agora pra poder comprar um barco próprio, se não fosse sócio e não pagasse as mensalidades, ia ser mais difícil"* (pescador de Santana).

Mediadores: Para os presidentes de colônia entrevistados o associado é beneficiado quando sai financiamento. A colônia apoia o pescador na legalização e encaminhamento para seguro desemprego. Se o pescador estiver pescando o ano todo e contribuindo com a colônia ele tem os auxílios e direitos garantidos e acesso a pequenos projetos de financiamento

X) Atuação da colônia de pesca e mudanças a partir de 1995(implantação do PDSA)

Pescadores: Na visão de um pescador de Santana, teve uma melhora nos últimos 6 anos na colônia de Sucurijú, foram aprovados mais de 15 pequenos projetos para compra de embarcações de 2000 para 2001 através da colônia: "*O presidente tava de manhã e de tarde na secretaria"*.

Mediadores: Na colônia Z-9 (Calçoene) houve uma pequena mudança desde o convênio com a SEAF (1998), quando saiu o dinheiro para reforma e para o censo. Hoje o convênio para o censo é feito com a Colônia Z-1. Mais aposentadorias foram concedidas (já ajudou a aposentar 8 pessoas). Outra mudança é que de primeiro não tinha nenhuma reunião para esclarecer as atividades e prestar contas, levantar idéias juntos. Agora faz isso todo dia 15 desde que o presidente atual foi eleito pela primeira vez (três anos no cargo, duas reeleições). A Colônia Z-9 é a única que não deu problema com o seguro desemprego. A Z-9 tem nove projetos de financiamento pelo FRAP. O Governo do Esatdo prometeu repassar dinheiro para terminar a sede; já mandou 03 ofícios para solicitar, mas o orçamento da SEAF não cobre isso. Então vai terminar a sede arrecadando recursos com a realização de festaa (a principal é a festa do caranguejo, 28 a 30 de junho) e outros recursos da colônia. O presidente da Z-9 gostaria de fazer trabalho com mulheres de pescadores; juntou 20 mulheres; mas tem que ter curso para incentivar. A Z-9 teve apoio do governo com o aval da Secretaria de Agricultura, através de convênio (com a SEAF) para construção da sede.

Para o presidente da colônia de Santana as colônias têm possibilitado o acesso a pequenos financiamentos. O presidente está dando maior apoio aos pescadores, antes não conseguia crédito, agora a colônia está indo atrás do crédito e apoiando na elaboração dos projetos.

XI) O que precisa mudar na atuação das colônias

Pescadores: Para os pescadores de Calçoene é preciso mais assistência de saúde e jurídica para o pescador e para conseguir fábrica de gelo e um trapiche melhorado: "*Ter conscientização melhor dos pescadores, 50% só é sócio por causa do seguro desemprego, 50% tem interesse. Se a colônia melhorar a administração vão ter mais interesse"*. *"A colônia poderia trabalhar junto às gerências das linhas de crédito, explicando cada caso"*. "*Precisa de pessoas dispostas a trabalhar pelos pescadores*".

Para os pescadores de Santana, falta incentivo para o pescador e também falta reunir pelo menos uma vez por mês para discutir os problemas e as soluções. Falta orientar melhor o pescador que recebe o financiamento, ajudá-lo a encontrar estaleiro com preço mais barato e locais para venda de apetrechos.

"*A minha produção eu vendo para um rapaz, que o pessoal chama de atravessador, mas ele é um comerciante como outro qualquer. É conveniente, pois ele chega com o barco carregado, entrega, recebe, paga o pessoal e em poucos dias já posso sair de novo. Há muito tempo os associados querem que a cooperativa e a colônia tenham esses pontos de distribuição, mas o problema é que falta frigorífico pra armazenar o pescado*" (pescador de Santana).

Mediadores: Falta poder ajudar a montar um sistema de transporte para o escoamento do pescado e ter uma estrutura em Macapá para armazenar, enquanto se procura um local para vender. Hoje em dia cada um vende por si mesmo, vende para os atravessadores; se tivesse o transporte dava para vender por um preço melhor. Há projetos em andamento: O censo realizado em parceria com a SEAF. Em Santana pequenos projetos de financiamento com FRAP, FNO e Banco do Brasil. Com relação à participação dos pescadores na elaboração destes projetos

XII) Atuação da FEPAP e mudanças a partir da implantação do PDSA

Pescadores: Na visão de um pescador de Santana a FEPAP não está fiscalizando bem as colônias; tinha que ter um acompanhamento. Quando eram submetidos à Federação do Pará, de 02 em 02 meses tinham encontros e assistência técnica, ela dá pouco apoio para as colônias. Outros pescadores entrevistados não se mostraram muito satisfeitos com a atuação da FEPAP, ou pouco conhecimento tinham de sua atuação: *"A FEPAP é assunto dos presidentes das colônias, não tenho contato"* (pescador de Santana).

Para um dos pescadores de Santana o presidente que foi afastado em 2000 não conseguiu fortalecer as bases: "*Quando ele assumiu, recebeu bastante apoio e recursos do Governo de Estado. O problema foi a administração dele, que mexeu com tantas coisas e recursos que acabou se perdendo. Hoje a FEPAP tem uma série de problemas. No governo do Capiberipe, se tivesse alguém nas pequenas entidades da pesca não governamentais (colônias, cooperativas, etc.) com interesse nestas entidades, era possível conseguir alguma coisa. Agora tem que mostrar resultado, prestar conta direitinho. O presidente que assumiu e está atualmente (2001), nunca foi pescador e apesar de cuidar da parte administrativa, não atende às necessidades do pescador"*.

"A FEPAP teve um apoio grande do GEA. Não acho que o presidente meteu a mão, acho que a parte administrativa falhou, ele envolveu gente demais e eram muitos projetos ao mesmo tempo. A FEPAP não tinha que assumir e se envolver em tantas construções. O presidente atual só tem um lado bom: ele zela muito pela sede, mas não pelo associado" (pescador de Macapá).

Mediadores: Para o presidente da federação, em exercício no ano de 2001, o papel da FEPAP é dar apoio administrativo para as colônias do Estado, organizar as colônias, fazer a eleição e garantir uma diretoria eleita por 02 anos. "*As colônias devem ter sintonia com a federação, com o secretário da agricultura (SEAF), com chefe da pesca, com o governador e com o município"*. Desde que assumiu 05 colônias já passaram por eleição direta e estão com nova diretoria: Z-1(Macapá); Z-5 (Bailique); Z-6 (Santana); Z-9 (Calçoene); Z-14 (Fazendinha). A idéia é que em cinco meses todas as colônias estejam sob nova direção (pretendem retirar os presidentes que estão no cargo há muito tempo, sem eleição legítima). Como projeto estão fazendo censo para levantamento da produção pesqueira e tem idéia de melhorar o abastecimento de gelo e mudar todos os estatutos (usar um padrão).

Na visão do presidente da Colônia Z-6 (Santana): "*a FEPAP recebeu muito investimento do governo, tinha um carro frigorífico pra transportar o peixe e o pescador. Mas com o problema da inadimplência o governo cortou todo o recurso, só depois que resolver isto é que vai voltar a ter apoio. Esse caminhão a justiça tomou pra pagar a dívida e as instalações construídas com o dinheiro do PED foram alugadas, pela FEPAP, para uma cooperativa que reformou o lugar e vai fazer o beneficiamento (é uma cooperativa privada)*".

Segundo o presidente da Colônia Z-1: "*tava devagar na gestão anterior, 12% do que a colônia arrecada vai para Federação dos Pescadores e eles não estavam tendo futuro (com a gestão anterior), pois não prestava conta. Agora o presidente que assumiu está entrando e está ajeitando. A FEPAP pode estar andando atrás dos projetos e assim as colônias do interior não precisam gastar seus recursos para ficar vindo para Macapá"*.

XII) Outras organizações formais de pescadores

Pescadores: Em Calçoene há uma cooperativa que está sendo criada desde 1996, já está legalizada e tem a proposta de trabalhar para que possa ser feita a comercialização do pescado. Em 2001, havia 34 associados. Em Santana existe a COPESA- Cooperativa de Pesca de Santana, que ainda não está totalmente ativa. A COPESA mantém um Box para os pescadores que querem vender direto (a COPESA não vende) e a idéia é ter um sistema de câmara de frios e ajudar na comercialização.

XIII) Aqüicultura

Pescadores: - "*É necessário; mas hoje só tem acesso quem já tem dinheiro; é preciso investir em criar espécies nativas*" (pescador de Macapá).

Mediadores: O governo já estava investindo na piscicultura, para que o pescador tenha uma alternativa no período do defeso, mas precisa de dinheiro pra fazer isso. Há um projeto em Santana financiado pelo FNO e mais três projetos com apoio do governo. O município também está incentivando a aquicultura.

XIV) Capacitação e treinamento

Pescadores: Foi realizado um curso de beneficiamento de pescado em 1999 promovido pelo RURAP; participaram 18 pessoas (nem todos pescadores); antes os pescadores de Macapá fizeram um pelo SENAI de aproveitamento. Na visão do pescador e pequeno empresário da pesca entrevistado: "*O governo vai concluir a escola de pesca em Santana onde vão ter mais cursos, o que vai ajudar na profissionalização do pescador (saber fazer a conservação no barco, saber negociar, saber usar aparelhos de navegação). A escola de pesca vai ajudar a melhorar o cuidado do pescador com o peixe (pescador tem que ter a consciência de que ele está vendendo um produto e quem compra pode escolher entre um e outro). O trabalho de formação tem que ter algumas etapas: organização jurídica; cuidar bem do ambiente (a grande maioria não compreende)*".

Tabela 4.2 Dificuldades e problemas no setor pesqueiro

Dificuldades e Problemas no Setor Pesqueiro – Visão dos Pescadores

Problema	Definição
Aviamento dos barcos	"*Aviamento dos barcos, porque as vezes pra sair precisa dos atravessadores (que é quem abastece o barco) e fica amarrado com ele. Ideal: através da cooperativa vender melhor aqui mesmo mas com preço melhor e pra conseguir comprar combustível a preço melhor. A compra de material poderia ser feita através da cooperativa (vir de SP para cooperativa), o rancho, dar crédito*". Hoje em dia compram em Calçoene, pagam muito caro (R$35,00 pelo kg de fio de nylon).
Pesca predatória	*"Pesca industrial é um problema hoje em dia, o industrial não respeita o limite de distância da beira não fiscalizados, são 50;60 barcos, de cada 5 toneladas que pesca, aproveita uma e joga o resto fora, 60% é prejudicado; tá acabando o pescado (piramutaba)";* *"É uma pesca muito destrutiva são barcos de fora que tão entrando até na região do Bailique, lugar onde antes estes barcos não entravam."* *"Já diminuiu o peixe. Muitos barcos do Pará: Belém, Coaraci. Não respeitam a época do defeso";* *"Está acabando de modo geral, tem mais pescadores hoje em dia; a pesca do arrasto é predatória. Quando vai até a praia é mais claro que na cidade de tanto barco".* *"Estoques estão diminuindo significativamente a cada ano. Antes para produzir 05 toneladas de peixe usava 05 ton de gelo (01 semana) Hoje precisa elevar mais a quantidade de gelo e combustível; foi o estoque que diminuiu. Um dos fatores á pesca industrial, mecanizada. (A costa é rasa: grande manancial para várias espécies)"* *"Diminuiu a quantidade de peixe porque aumentou muito o número de pescadores e o tipo de apetrecho que pega um cardume inteiro (antes com o anzol, pegava só uma parte). As redes são muito maiores (chega a 2.000 braças)."* *O que tá causando a diminuição de peixe: se no meu caso eu respeito a lei, mas tem outros 15 que não respeitam, aí como é que pode, Os barcos grandes matam tudo, até o alimento do peixe.* *"Só Deus saberá se vai voltar a ter peixe como antes, porque o homem não dá jeito, o que ele vai fazer é acabar"*
Falta de fiscalização	*Não tem fiscal*
Falta de infra-estrutura para desembarque e comercialização	*"Precisa melhorar a infra-estrutura: um muro de arrimo, frigorífico com capacidade de armazenamento, para o peixe que vai sair do estado. O frigorífico construído pela FEPAP não comporta e não tem câmara adequada"*. Às vezes passam 4 –5 dias sem conseguir vender o peixe e tem dificuldade de armazenar. A parte comercial do pescado é pequena demais, falta mercado externo
Falta segurança	*Falta segurança para proteger o pescador dos piratas que roubam os apetrechos*
Falta de lideranças interessadas	*As lideranças não têm força e formação pra se botar. O caminho iniciado no III Encontro da FEPAP era certo, mas a carta que saiu do encontro parou ali. Parou por causa da falta de capacidade das lideranças (FEPAP e colônias de pesca) de pressionar o poder público.*

Falta de fortalecimento da organização da classe	*De imediato é preciso trabalhar massificamente na organização; formar lideranças. A dificuldade é que durante anos a classe foi dirigida, as colônias ano saíram por necessidade, mas por imposição do governo; é uma das maiores cruzes que os pescadores carregam. Ainda se encontram os funcionários públicos dirigindo as organizações dos pescadores. O grande entrave é ter na cabeça alguém que não defende os interesses da classe, mas fica no local por causa de status, lhe dá vantagens fora dali.*
Dificuldades para participar mais	*Os pescadores ainda encontram dificuldades para participar: as vezes o associado tem medo de reivindicar e falar o que acha que tá errado que o presidente da colônia faz. Ele parece que não sabe de seu direito.* *Quando a reunião é fora o transporte é caro* *"Sempre a colônia avisa pelo rádio, mas como não tenho barco as vezes não venho por causa de transporte."*

Dificuldades e Problemas no Setor Pesqueiro – Visão dos Mediadores

Problema	Definição
Falta de interesse do pescador	*"Vejo nas assembléias que os pescadores ano evoluem no pensamento. O pescador precisa visualizar um horizonte diferente; é preciso buscar lideranças em cada colônia.*
Pesca predatória	*Em Pracuúba há diminuição do pescado, já se pensa em uma proposta de piscicultura para criação de Tambaqui. Em Tartaugalzinho região do Lago Novo também há diminuição do pescado; em ambos os lugares os ambientes houve destruição do ambiente pelos búfalos.* *Na costa marítima pescador artesanal quase não tem condição para pescar, barcos grandes vem de outros estados.*
Infra-estrutura	*O problema do frigorífico Curiaú em Calçoene.* *Em Santana há necessidade de um porto de desembarque, para que fique mais organizada a chegada de pescado.*
Falta de capacitação para os pescadores	*Educação para que o pescador possa melhorar seu trabalho (saber vender seu produto, dirigir seu dinheiro e trabalho para entrar em uma cooperativa) e para entender melhor a importância da colônia. Era preciso promover mais encontros e troca de experiências com gente de fora*
Inadimplência dos associados	*Se os pescadores pagassem direito, poderia dar ajuda médica e convênio com farmácia, assistência odontológica.*

CAPÍTULO 5:
CO-GESTÃO DE RECURSOS PESQUEIROS
Desafios para os Arranjos Institucionais

5.1 Introdução

Neste capítulo será apresentada a discussão em torno dos dados coletados usando como referência parâmetros e elementos identificados na literatura.

Os temas centrais utilizados nesta análise foram:

- Gestão ambiental como estratégia para o desenvolvimento sustentável;
- Mudanças e rearranjos institucionais e
- Descentralização e envolvimento dos usuários no manejo dos recursos pesqueiros através de um sistema de co-manejo.

Como contexto geral para a análise dos dados foram observados os seguintes elementos:

- O envolvimento dos pescadores no processo de gerenciamento dos recursos pesqueiros é importante porque traz legitimidade para as ações do governo.
- Num processo de gestão ambiental deve ser considerada a multiplicidade de agentes que interferem no processo assim como os diferentes interesses em jogo.
- Devem ser criados mecanismos institucionais e estruturas de gestão que viabilizem a participação dos envolvidos.
- O fortalecimento das organizações que representam os grupos envolvidos é condição chave para o processo de descentralização.
- Descentralização e participação não são necessariamente sinônimos.
- Sistemas de co-manejo são uma alternativa para o manejo sustentável dos recursos pesqueiros.
- No desenho de um sistema de co-manejo há questões estruturais que interferem na performance do sistema, como a representação, o domínio (nível e escala) e a comunicação.
- Os arranjos institucionais devem considerar os atributos dos recursos pesqueiros que terão influência direta na performance do sistema.

- Num processo de mudança institucional é necessário criar e operacionalizar regras que sejam claras para todos os grupos envolvidos.
- Faz parte do processo, a coordenação de estratégias entre as organizações governamentais envolvidas no processo e a criação de mecanismos de integração administrativa e comunicação entre as mesmas.
- A discrepância existente entre o tempo político para implementar ações e projetos alternativos aos convencionais e o tempo que os sistemas envolvidos levam para responder a estas mudanças.

5.2 Envolvimento dos grupos de usuários na gestão dos recursos pesqueiros

A gestão ambiental entendida como interface do conceito de desenvolvimento sustentável é um processo no qual o envolvimento dos grupos de usuários dos recursos naturais é considerado fundamental e determinante para a performance deste sistema. Além de reconhecer esta importância é preciso considerar também a multiplicidade de agentes que intervêm diretamente no processo de gestão e a necessidade de criar os mecanismos institucionais e as estruturas que viabilizem este envolvimento (Godard, 1997).

Tais fatores implicam na criação de espaços físicos e institucionais de negociação e gestão, numa linguagem adaptada, específica e aceita pelos grupos envolvidos e na aceitação de certas regras como condições balizadoras. Trata-se, portanto, de garantir a criação de estruturas e mecanismos que possam assegurar tanto o “entendimento” entre os usuários e outros agentes envolvidos, quanto o cumprimento desses acordos e decisões.

Na literatura sobre arranjos institucionais, para o ordenamento do uso das áreas de pesca é sugerido que as respostas para os problemas encontrados nos sistemas de pesca, ”os chamados dilemas dos comuns”, não poderão ser encontradas se não forem ouvidos e integrados ao processo de manejo os usuários do recurso e outros agentes envolvidos (Dyer e McGoodwin, 1994; Pomeroy, 1995; Pinkerton & Weinsten, 1995; McCay e Jentoft, 1996; Jentoft *et al.*, 1998).

Por outro lado, é sugerido também que a implementação de políticas alternativas de desenvolvimento e de sistemas de gestão de recursos naturais, como o co-manejo, depende de mudanças nas “regras do jogo” e na forma de conduzir o processo (Ostrom, 1992).

Neste sentido, o Governo do Estado do Amapá, eleito em 1994 e reeleito em 1998, reconheceu a descentralização e a co-gestão na execução de projetos como pilares para implantação do Programa de Desenvolvimento Sustentável do Amapá – PDSA, sendo importantes instrumentos de distribuição de renda e de justiça social. Foi reconhecida também a necessidade de fortalecer as organizações civis para viabilizar estes sistemas.

O governo estabeleceu estes e outros pilares através das diretrizes do PDSA, norteadoras dos projetos e ações em todos os setores. As diretrizes também estabeleceram que o uso racional dos recursos, a equidade na distribuição de benefícios, e a valorização da cultura local e dos sistemas locais deveriam ser observados como critérios a serem seguidos na implantação dos projetos.

O envolvimento dos usuários, a descentralização e a co-gestão, a conservação dos recursos, a agregação de valor aos produtos locais, o acesso ao crédito, a equidade social e a valorização das culturas locais seriam, portanto as novas regras do jogo, adotadas a partir da adoção do PDSA como política pública.

No setor pesqueiro estas instituições foram estabelecidas para direcionar a condução do processo na busca dos seguintes objetivos: a) aumentar a renda derivada da pesca; b) garantir a distribuição justa destes benefícios; c) conservar os estoques; d) produzir conhecimento sobre as condições dos estoques e a realidade social, econômica e cultural dos pescadores; e) diversificar a cadeia produtiva.

Com relação aos mecanismos e estruturas necessárias para viabilizar a descentralização e a co-gestão, o governo investiu, nos primeiros anos, na modernização da administração financeira e na captação de recursos e parcerias. Em 1996 foram discutidos os problemas e soluções para o setor através do Grupo da

Pesca no “Workshop da Pesca”. No entanto, durante o levantamento de dados nesta pesquisa, não foi encontrado o documento resultante do referido workshop.

No ano de 2000 foi criada uma Gerência de Pesca, com estrutura física, orçamentária e corpo técnicos próprios, visando acelerar a realização dos projetos. A criação de uma estrutura governamental específica para a pesca foi uma das necessidades levantadas pelos pescadores nos diagnósticos participativos.

Embora a Gerência tenha possibilitado maior proximidade com as organizações dos pescadores, problemas políticos (corte orçamentário pelo Poder Legislativo) restringiram o orçamento. A Gerência atuou também realizando reuniões com prefeituras dos principais pólos pesqueiros (Calçoene, Macapá e Santana) na tentativa de alinhar as políticas para o setor.

De acordo com os mediadores a criação da gerência melhorou o contato com as colônias e o acesso aos recursos. Na visão de um dos pescadores entrevistados, faltaram à gerência: recursos e conhecimento das peculiaridades locais para entender melhor as necessidades dos pescadores e aperfeiçoar os projetos.

Dados coletados no setor pesqueiro do Estado do Amapá, no período de maio de 1998 a setembro de 2001, mostram as diferentes ações do Governo do Estado no sentido de descentralizar recursos e responsabilidades no gerenciamento e de envolver os pescadores nas discussões sobre o desenvolvimento do setor.

> *“O programa do governo do Capi (*governador do Estado que implantou o PDSA*) foi bom pra quem trabalha com pequenas entidades. Todas as entidades que procuram o governo tem a porta aberta. Hoje se tem alguma estrutura em algumas comunidades é graças a representantes das pequenas entidades (presidentes de associação de moradores) que vão atrás das melhorias”*
> (Pescador de Calçoene)

A descentralização e co-gestão na execução de projetos no setor pesqueiro foi feita através da Federação dos Pescadores do Amapá- FEPAP e das colônias de pesca. O governo repassou para a Federação e colônias, recursos destinados a aquisição de bens e infra-estruturas, como apetrechos de pesca, caminhão para

transporte do pescado, frigorífico e usinas de beneficiamento e a reforma de algumas sedes e para a coleta de dados de desembarque. Algumas ações de organização e fortalecimento foram realizadas junto às colônias contempladas para assessorá-las no gerenciamento dos recursos.

Muitos destes projetos, que envolveram grandes montantes de recurso, tiveram problemas sérios na execução, relacionados, de acordo com Isaac *et al.* (1998), à falta de articulação dos setores e grupos envolvidos e de recursos humanos capacitados para monitorar o andamento. Como conseqüência a FEPAP tornou-se inadimplente por não conseguir prestar conta dos gastos e as estruturas foram arrendadas, até que a situação da Federação estivesse regularizada.

> "*O governo do PDSA investiu muito na colônia de Tartarugalzinho, que recebeu caminhão frigorífico e um carro, mas administração foi mal feita e os carros estão depredados. A FEPAP interviu na colônia e pegou esses bens, passou pra prefeitura reformar que vai devolver... Depois de uma nova eleição para presidente da colônia, estes bens voltam. É um problema administrativo, falta esse conhecimento de gerenciamento*".
> (Presidente da colônia de Santana)

A partir daí o governo, através da Gerência de Pesca, intensificou as ações de fortalecimento destas organizações. Neste sentido, as colônias e a Federação passaram a ter um acompanhamento mensal da equipe da Gerência para assessorá-las nas questões administrativas e no andamento dos demais projetos.

Na visão dos pescadores o governo do PDSA foi um governo que realmente deu apoio para a organização da classe, mas a falta de preparo das lideranças limitou esse processo. O papel das lideranças é uma questão que foi levantada pelos pescadores nos diagnósticos participativos e nas entrevistas realizadas, tanto para se referir ao problema da falta de preparo quanto para se referir à falta de interesse de alguns líderes. A falta de capacitação adequada antes e durante a implantação dos projetos citados acima, também foi vista pelos mediadores como fator limitante do processo.

O envolvimento dos pescadores nas discussões sobre o desenvolvimento do setor foi buscado através da realização de fóruns de discussão para levantamento de problemas, necessidades e soluções e nas pesquisas realizadas, para atualizar os dados sobre o setor pesqueiro no Estado e para levantar alternativas para o desenvolvimento do setor.

Sobre as oportunidades para participar, os pescadores e mediadores reconhecem que elas foram criadas no governo do PDSA. No entanto, ambos os grupos apontam alguns fatores que limitaram a participação. O primeiro se refere ao reconhecimento da falta de costume do pescador em fazer parte deste tipo de sistema e o segundo, à não continuidade de ações, como a realização dos fóruns de discussão, por causa de mudanças na gestão da Federação e do próprio governo. Para os pescadores, outro fator é a pouca orientação dada pela colônia neste sentido. Os depoimentos abaixo ajudam a ilustrar estas idéias.

"*Aconteceu a oportunidade de participar, no Governo do PDSA, mas o pescador não soube aproveitar dela*".
(Pescador de Macapá)

"*Os pescadores devem ir atrás pra discutir os projetos e cabe às colônias incentivar isso*".
(Pescador de Calçoene)

"*Eu participei da reunião com a SEAF em 98* (diagnóstico participativo e III Encontro de Pescadores), *que realmente levantou as necessidades, mas não teve continuidade.*"
(Pescador de Santana)

"*Os pescadores foram chamados para discutir os problemas naqueles diagnósticos que a FEPAP promoveu com a Secretaria, e quando teve o terceiro encontro da pesca parecia que a coisa ia deslanchar, mas depois interrompeu as discussões, não teve continuidade, principalmente depois que o outro presidente da federação foi afastado*".
(Presidente da colônia de Santana)

"*Eu converso bastante com eles para mostrar que se consegue as coisas estando unidos... não sei porque participam pouco... acho que um pouco é porque eles não acreditam mais nos políticos.*"
(Presidente da colônia de Calçoene)

A descentralização e o envolvimento dos usuários no processo de gestão dos recursos podem se dar através de diferentes arranjos como os apresentados por Sein e Nielsen (1996) e McCay e Jentoft (1996). Seguindo a tipologia criada por estes autores, pode-se dizer que no governo do PDSA foram estabelecidos arranjos do tipo instrutivo e consultativo em diferentes etapas do processo de manejo. Isto significa que os mecanismos para dialogar com os usuários e consultá-los, foram criados, mas o processo em si foi conduzido pelo governo assim como, as tomadas de decisão.

Considerando que estes mecanismos de diálogo e consultas representam os espaços de participação criados pelo governo do PDSA, para envolver os usuários no processo de manejo dos recursos pesqueiros e considerando que, essas novas oportunidades para participar foram reconhecidas pelos pescadores é aceita a hipótese 1 desta pesquisa: “O governo do PDSA criou novos espaços de participação para envolver os pescadores no processo de gerenciamento dos recursos pesqueiros.”

Além de permitir a verificação desta hipótese, as informações evidenciadas no conjunto dos dados, trazem à discussão alguns elementos importantes na questão da descentralização de recursos e responsabilidades e do envolvimento de grupos de usuários no processo de gerenciamento dos recursos pesqueiros. Estes elementos são identificados na análise das interações entre as mudanças institucionais e a participação dos agentes e setores envolvidos.

Os limites observados pelos pescadores e mediadores para que, tanto a descentralização quanto o envolvimento no processo de gestão dos recursos pesqueiros fossem mais efetivos, podem ser referidos a duas questões estruturais deste sistema: a representação e a comunicação.

Uma vez que o papel assumido pelas organizações que representam os usuários, conferem às mesmas uma série de responsabilidades, os resultados obtidos com a descentralização, vão depender da capacidade destas de assumir as tarefas que lhes são delegadas e do quanto as lideranças são representativas dos interesses dos usuários. Embora estes tipos de organizações (federação de pescadores e colônias de

pesca) impliquem em tomadas de decisão participativas, elas podem esbarrar em problemas como: pouca participação dos pescadores, domínio de alguns grupos, conflitos de interesses. Se não houver um esforço de superar estes desafios, o ato de delegar responsabilidades a organizações não representativas pode correr o risco de consolidar estruturas rígidas e injustas. A representação pode ser considerada a fonte da legitimidade (McCay e Jentoft, 1996; Hernes & Sandersen, 1999).

A intervenção do governo nas colônias e na federação quando surgiram os problemas de execução dos projetos, parecem ter ocorrido exatamente no sentido de evitar que os benefícios gerados fossem mal distribuídos, indicando um tipo de rearranjo do processo.

Outro elemento ligado a questão da representação é o fortalecimento das organizações que representam os pescadores no processo de descentralização. Como apontado por McCay e Jentof (1996) o processo de envolver os pescadores deve começar com a formação organizacional, para depois chegar à descentralização e delegação de funções. No caso em estudo, verifica-se que a causa dos problemas encontrados pelas organizações na execução de alguns projetos, parece residir exatamente no fato de que embora tenham recebido assessoria, elas não estavam suficientemente capacitadas e organizadas para lidar com as novas tarefas.

A questão da comunicação se refere à necessidade de que as instituições de manejo facilitem um discurso mais consensual ou ao menos, criem um espaço propício para serem quebradas as barreiras de comunicação, confiança e aprendizado mútuo. Neste estudo de caso, a influência desta questão no processo, foi evidenciada tanto nas organizações dos pescadores como no governo.

Com relação às organizações de pescadores é importante lembrar que a força e a eficiência de um grupo de usuários num sistema de co-gestão dependem diretamente da capacidade desse grupo de “falar com uma só voz”, um desafio considerável uma vez que geralmente há diferenças entre os interesses.

Quando é citada a não continuidade de uma ação, projeto ou iniciativa considerada promissora e legitimada pelos pescadores, como foi o caso dos fóruns de discussão e do III Encontro, por causa da troca de lideranças, isto mostra a baixa capacidade de se criar um processo de transição entre uma gestão e outra. Mais produtivo seria, se fossem herdados não só os problemas e aquilo que não deu certo, mas também aquilo que estava indo pelo caminho certo. Verifica-se, neste caso, a tendência em generalizar uma determinada gestão a partir dos erros cometidos em algumas ações e ignorar os avanços obtidos em outras. A falta desta etapa de transição evidencia um tipo de falha institucional do processo.

Como condutor do processo caberia ao governo ter mediado esta transição, no entanto, a mesma falha institucional ocorreu durante a mudança de gestores e a criação da gerência de pesca. Embora as regras permanecessem as mesmas, os novos agentes parecem ter tido outro entendimento sobre o significado da descentralização e da participação dos usuários no processo de gestão direcionando seus esforços em outros níveis do processo.

Os limites encontrados pelo sistema de gestão implementado no setor pesqueiro do Estado do Amapá e as questões levantadas a partir destes limites corroboram a hipótese 2 desta pesquisa: “O arranjo institucional que dá suporte para um sistema de co-manejo influencia na performance deste sistema.”

Vale retomar aqui os seguintes pressupostos que corroboram esta afirmação:

a) O estabelecimento de regras não garante, por si só, que as mesmas sejam seguidas. Uma condição importante para a estabilidade das ações ordenadas pelas regras é que o significado destas seja compartilhado pelos grupos envolvidos.

b) A participação não é uma conseqüência lógica e imediata da adoção de um arranjo consultivo. Além de criar mecanismos que viabilizem o envolvimento dos usuários é preciso investir no processo de discussão sobre as regras em jogo e o papel de cada um nesse processo.

c) As tarefas e questões relativas à implantação de uma política pública alternativa aos modelos tradicionais vão sempre se deparar com o problema da

diferença existente entre o “tempo político” e o tempo que os sistemas biofísicos, sociais e culturais levam para responder a estas mudanças.

Por isso, na implantação de um sistema de manejo participativo o modo pelo qual as instituições são criadas e o contexto no qual este processo é organizado serão determinantes nos resultados que serão obtidos. Não há um modelo único que garanta eficiência e sustentabilidade a um sistema de manejo de recursos. A força destas instituições virá da capacidade que as mesmas tiverem de levar em conta as peculiaridades de cada caso.

O processo de descentralização e de manejo participativo não são fórmulas mágicas para resolver os problemas existentes em negociar com sistemas sociais e ecológicos, complexos e imprevisíveis.

5.3 Atributos dos sistemas dos recursos pesqueiros – desafios para os arranjos institucionais

Os atributos físicos do recurso natural são uma variável importante que precisa ser considerada em uma análise institucional, uma vez que podem afetar as regras e determinar a capacidade destas de gerar incentivos positivos, ou negativos.

Recursos pesqueiros reúnem atributos característicos de uma “base comum de recursos”, como a subtrabilidade e a dificuldade de exclusão, e outros como a mobilidade do recurso, a sazonalidade, o baixo grau de visibilidade, além das fortes influências do sistema aquático (Ostrom *et. al*, 1994; Castro, 2000). Associado a estes está ainda o fato, de que dificilmente os espaços geográficos utilizados por uma determinada pescaria, coincidem com os limites geo-políticos das políticas públicas regionais.

Outro fator que torna ainda mais complexo o manejo da pesca é a incerteza que margeia o processo de levantamento de informações sobre os impactos que um determinado sistema de manejo pode ter sobre um estoque pesqueiro. Dados acurados sobre a situação dos estoques pesqueiros são difíceis de serem gerados e geralmente quando são produzidos retratam condições de sobreexploração. O

resultado destes tipos de estudos acaba sendo a reivindicação imediata de ações de proteção e a conseguente criação de regulações (Jentoft, 1989). Em conseguência surgem as dificuldades em fazer cumprir as regras.

Outro conjunto de atributos que interferem no desenho e na performance de um sistema de manejo, são os atributos do grupo de usuários. Estes incluem as normas de comportamento, o nível de entendimento comum que os membros tem sobre determinada situação e até que ponto são homogêneas as preferências e os interesses (Ostrom, 1998).

A união destes fatores constituiu mais um conjunto de desafios, além dos debatidos anteriormente, na implementação de um sistema de manejo no Estado do Amapá em bases sustentáveis nos níveis, ambiental, social, econômico, cultural e político.

A performance obtida pelo governo do PDSA em implementar a política de descentralização e co-gestão, envolvendo grupos de usuários no gerenciamento de recursos em outras áreas do setor produtivo pode servir de parâmetro para:

a) ressaltar a complexidade dos sistemas de manejo de recursos pesqueiros e o quanto os atributos do recurso influenciam no desenho e nos resultados de um arranjo institucional e

b) corroborar a proposição de que não há uma estrutura de governo dos comuns que seja a "solução universal" para os problemas de uso destes recursos.

O Programa Castanha do Brasil que agiu no fortalecimento das cooperativas de castanheiros já existentes no Estado é um exemplo tido como bem sucedido pelo governo, por especialistas e muitos setores da população do Amapá e de outros estados. Dados e informações disponíveis indicam que as duas cooperativas envolvidas agiram de forma dinâmica na implementação do projeto em parceria com o governo, obtendo como resultados melhorias no valor do produto e na vida das comunidades onde se situam. Mais de 200 famílias foram diretamente beneficiadas por esta iniciativa (GEA, 2000; Ruellan & Ruellan, 2000).

Alguns dos pescadores entrevistados fizeram referência ao projeto com os castanheiros, quando perguntados sobre o que sabiam sobre as ações do PDSA e se identificavam alguma mudança no Estado com a adoção desta política.

Basicamente o governo repassou recursos e responsabilidades para estas cooperativas e deu assessoria administrativa para implantar uma pequena indústria de beneficiamento. Investiu-se também na diversificação da cadeia produtiva.

Embora esta pesquisa não reúna elementos que permitam estabelecer uma comparação entre as condições que mediaram o processo de descentralização junto às cooperativas dos castanheiros, e aquele ocorrido junto às organizações de pescadores é possível inferir, superficialmente, que dois fatores diferenciam bastante uma situação, da outra: 1) os grupos de usuários envolvidos no programa da castanha eram menores e pouco diversos e 2) os limites biofísicos e geográficos do recurso eram bem definidos e coincidiam com os limites políticos.

Em suma, no caso do Programa Castanha do Brasil, tanto os atributos do recurso, quanto do grupo de usuários deram condições para que o processo fosse implantado e atingisse melhoras no manejo do recurso.

Conhecer bem as características dos recursos e dos sistemas de uso destes recursos implica no investimento na produção de conhecimentos. No governo do PDSA teve que ser empreendido um esforço neste sentido, em função da precária base de dados e informações disponíveis sobre o setor pesqueiro e a situação dos estoques no Estado. A existência destas lacunas foi constatada na realização desta pesquisa. Em consulta feita ao banco de dados do IBGE, por exemplo, as informações sobre números de pescadores apresentaram resultados irreais, que podem ser verificados nas tabelas 2.3, 2.4 e 2.5.

A implantação do Programa Estadual de Gerenciamento Costeiro foi desenvolvida de forma a planejar a ocupação do espaço litorâneo, promover a utilização sustentável dos recursos naturais e garantir a preservação da

biodiversidade e a melhoria da qualidade de vida das populações. O programa levantou informações sobre a realidade sócio-econômica das populações litorâneas e a características físicas, biológicas e ecológicas do litoral amapaense.

O governo também contratou consultoria específica para, em conjunto com técnicos do Estado, atualizar dados sobre a organização do setor pesqueiro, caracterização das pescarias e reunir informações sobre a captura e estimativas de produção. Este trabalho resultou numa publicação que apresenta de forma mais atualizada o panorama geral da pesca no Estado do Amapá e apresenta sugestões para o desenvolvimento sustentável do setor (Isaac *et al.*, 1998). No entanto, vale citar que nas entrevistas junto ao gerente de pesca, o documento não foi citado como subsídio e nem mesmo como fonte de informações.

A coleta de dados de produção, iniciada de forma mais sistemática no ano de 2000, em parceria com as colônias de pesca, até o término da fase de coleta de dados da presente pesquisa, ainda não havia sido sistematizada em um banco de dados.

O esforço do governo do PDSA no sentido de levantar dados é coerente com a proposta de adotar um sistema de uso racional dos recursos pesqueiros. Mas é importante observar que o Programa não teve tempo hábil de construir uma base de informações consistentes que orientassem decisões mais severas na proteção dos recursos, considerando que sem uma série histórica qualquer decisão é tomada na sombra da incerteza.

Ainda que a questão da sobrepesca apareça nas falas dos pescadores, não há dados científicos para afirmar se está havendo ou não sobreexploração dos recursos pesqueiros na região Norte. Exceção é feita aos estoques capturados pela pesca industrial como camarão rosa (*Penaeus subtilis*), piramutaba (*Brachyplatystoma vaillantii*) e pargo (*Lutjanus purpureus*), que foram mais estudados (Isaac *et al.*, 1998).

Na verdade, esta preocupação dos pescadores em relação à sobreexploração dos estoques parece estar ligada a uma questão que incomoda os pescadores do

Amapá: a grande diferença entre os meios de pesca usados pela frota do Amapá e as demais que exploram os mesmos pontos de pesca (principalmente as frotas do Pará e do Maranhão). São frotas da pesca industrial com um esforço de captura bem maior e que segundo os pescadores do Amapá e também os mediadores entrevistados, não respeitam as leis do defeso (que proibem a captura na época de reprodução) e usam métodos predatórios na captura do pescado.

"Na costa marítima pescador artesanal quase não tem condição para pescar... barcos grandes vem de outros estados..."
(Presidente da colônia de Calçoene)

"Pesca industrial é um problema hoje em dia, o industrial não respeita o limite de distância da beira, não são fiscalizados, são 50, 60 barcos... de cada 5 toneladas que pesca, aproveita uma e joga o resto fora, 60% é prejudicado; tá acabando o pescado (piramutaba)"
(Pescador de Santana)

"Diminuiu a quantidade de peixe porque aumentou muito o número de pescadores e o tipo de apetrecho que pega um cardume inteiro (antes com o anzol, pegava só uma parte). As redes são muito maiores (chega a 2.000 braças)."
(Pescador de Macapá)

A questão da exploração dos estoques na costa do Amapá por frotas de outros estados remete aos já citados atributos de uma "base comum de recursos": a subtrabilidade (o uso por um diminui a quantidade disponível para o outro) e a dificuldade de excluir usuários do sistema. Outro fator problema é a dificuldade em monitorar o uso do recurso.

Esta questão, que incomoda os pescadores do Amapá, também despertou atenção do governo do PDSA. Para dirigir os problemas que derivam desta situação algumas iniciativas foram tomadas. A primeira, através da interação entre a Secretaria de Agricultura e a Secretaria de Fazenda, foi estudar medidas de controle fiscal, para combater o problema de saída de pescado desembarcado no Estado, sem nenhum imposto sobre a comercialização.

A melhoria do sistema de acesso ao crédito para compra de embarcação e apetrechos e foi uma das medidas para minimizar o problema da falta dos “meios de pesca”, que agravam ainda mais a questão do acesso aos pontos de pesca. De acordo com o diretor do FRAP – Fundo de Desenvolvimento Rural do Amapá, em termos percentuais, no ano de 2000, a pesca artesanal foi o setor que mais recebeu financiamentos do Governo do Estado através deste fundo. Em relação às demais fontes de crédito, o FRAP é considerado menos burocrático e os juros baixos. Os pescadores interessados recebem assessoria da SEAF e do RURAP na elaboração dos projetos e o processo é mediado pela colônia de pesca. Para os pescadores entrevistados o acesso ao crédito melhorou, mas seria necessário um acompanhamento do processo após a liberação do recurso uma vez que muitos pescadores não sabem lidar com o dinheiro.

Outra ação realizada para lidar com a questão da presença das frotas de outros estados foi diversificar as fontes de renda no setor, melhorando as condições de desembarque, armazenamento e beneficiamento o que além de atender aos pescadores amapaenses seria um incentivo para que o desembarque da produção de outras frotas fosse feito no Estado, de forma regularizada, e recursos fossem gerados através da agregação de valor ao produto e dos serviços gerados por estas infra-estruturas. Isto também possibilitaria melhorar o monitoramento e o controle das capturas, já que a fiscalização nos pontos de pesca é limitada pela falta de estrutura logística.

A fiscalização e monitoramento do uso dos recursos é uma questão delicada no setor pesqueiro. A regulamentação do código de Meio Ambiente do Amapá é uma das iniciativas no sentido de institucionalizar a proteção do meio ambiente de forma legal. A criação do Batalhão Ambiental foi feita a fim de aumentar a eficiência de monitoramento, controle e fiscalização.

No entanto, a falta de infra-estrutura e condições logísticas só permite que o trabalho de fiscalização seja feito nos locais de desembarque, de forma que os barcos que não desembarcam a produção nos portos do Estado ficam livres das sanções, principalmente aquelas relativas à legislação estadual (como a portaria de defeso da

gurijuba (*Arius parkeri*)). O resultado, segundo os pescadores, é que a fiscalização acaba sobrando para os "pequenos".

"A fiscalização é precária, IBAMA e batalhão que tem deixado a desejar; quem faz a fiscalização são os soldados, mas quem recebe os treinamentos são os tenentes. Observa-se várias arbitrariedades. Falta preparo".
(Pescador de Macapá)

"Já diminuiu o peixe. Muitos barcos do Pará, Belém, Coaraci... Não respeitam a época do defeso"
(Pescador de Calçoene)

"O que tá causando a diminuição de peixe... se no meu caso eu respeito a lei, mas tem outros 15 que não respeitam, aí como é que pode, Os barcos grandes matam tudo, até o alimento do peixe."
(Pescador de Santana)

"O governo injetou muito dinheiro na SEMA e no Batalhão, mas se o pescador não tiver a consciência, isso não resolve... os pescadores grandes que vem de outros estados querem é lucro, vem, depredam e vão embora.
Tá faltando a fiscalização em alto mar, que é onde estão os grandes barcos de arrasto que não respeitam nada."
(Pescador de Santana)

Vale lembrar as observações de Taylor (1987), segundo o qual, quando os usuários de uma "base comum de recursos" representam diferentes "comunidades" ou áreas geográficas e políticas, a tarefa de criar e sustentar regras efetivas é substancialmente mais difícil do que quando eles compartilham de um conjunto comum de valores.

Os problemas e conflitos gerados pela divisão das áreas de pesca com grupos regidos por outro sistema político, social e econômico ressaltam a importância das considerações apresentadas por Berkes (2001) e McCay e Jentoft (1996) sobre a questão do domínio, que se refere ao nível e a escala em que devem ser estabelecidos os arranjos institucionais. Muitos sistemas de manejo atravessam diferentes escalas e níveis, tanto com relação ao tempo, como ao espaço, como no caso dos recursos que são migratórios e de estoques explorados por mais de um grupo. Estes casos requerem além das políticas locais e regionais, acordos bilaterais e multilaterais para

seu manejo. As instituições de manejo precisam estar “ligadas” tanto horizontalmente através do espaço geográfico, quanto verticalmente através de diferentes níveis de organização (Berkes, 2001).

Mais uma vez surge a questão da discrepância existente entre o “tempo político” e o tempo necessário para implantar e analisar os resultados destes arranjos e realizar os ajustes necessários. Muitas dos limites e desafios encontrados pelo governo necessitam de um tempo maior, do que o tempo político permite, para serem enfrentados.

Além disso, uma condição que deve ser observada é que além de ser pioneiro neste tipo de iniciativa, o Governo do PDSA, sofreu sérias resistências políticas locais, regionais e federais, uma vez que desestruturou um sistema viciado em delapidar, com facilidade, os recursos naturais e os bens públicos do Estado.

Estes e outros fatores que mediam e permeiam o processo de implantação de sistemas de manejo e desenvolvimento mais justos e preocupados com a conservação dos recursos, não devem ser encarados como desafios intransponíveis, mas sim, como importantes sinalizadores do que é mais provável de funcionar, ou não, em determinada situação. Eles enfatizam ainda, a importância de que estas experiências sejam submetidas a análises criteriosas, para que sejam conhecidos os atributos e os fatores que influenciam a performance do arranjo institucional em jogo.

Um sistema de descentralização e envolvimento dos grupos de usuários não se refere somente às “regras do jogo”, mas ao processo comunicativo e colaborativo através do qual estas regras são formadas: quem participa, como os debates são estruturados, como o conhecimento é empregado, como os conflitos de interesse são dirigidos e como são alcançados os acordos.

Os “dilemas” encontrados na gestão dos recursos pesqueiros do Amapá, no âmbito do PDSA, não anulam os esforços e avanços obtidos pelo Programa na direção de um modelo de desenvolvimento alternativo para a Amazônia. Mais do que uma sigla, o PDSA representa que a partir da vontade política é possível caminhar no sentido de condições mais justas para as gerações presentes e para aquelas que vão herdar o que construirmos hoje.

‘’É do Capiberibe, né?! É um dos melhores governos que já teve aqui... ele tem olhado para as pessoas carentes, para o interior... esse financiamento de barcos vai dar emprego pra mais pessoas. Ele tem trabalhado bem, tem escola hoje pra todo mundo, o cara só não aprende se não quiser; tem transporte. Na minha comunidade (Foz da Vila Nova – Santana) há uns 15 anos atrás eu cheguei lá, era na lamparina. Há um ano tem energia 24 horas, tema catraia que vem buscar os alunos, tem a merenda na escola (tem dia que eles nem almoçam), os professores não faltam, tem a reunião que a gente participa, tem a bolsa escola (a família recebe). Tem gente que não gosta desse governo....
...mas se Deus não agrada todo mundo, imagine ele.”
(Pescador de Santana)

6. CONCLUSÃO

Apesar da urgência em se encontrar soluções viáveis para os problemas econômicos, sociais e ambientais que derivam do uso dos recursos pesqueiros, há de se considerar que não há uma resposta simples e única para a questão sobre o arranjo institucional mais adequado que integre todas as diferentes necessidades, demandas e interesses dentro do setor.

Além de reconhecer que o envolvimento dos grupos de usuários no gerenciamento dos recursos naturais aumenta as chances de sucesso de um sistema de manejo, é preciso considerar que criar um papel para os grupos de usuários no processo de gerenciamento destes recursos, não é uma tarefa fácil.

O êxito das iniciativas de descentralização e co-gestão das tarefas de manejo e da divisão de responsabilidades depende da disposição, da capacidade e do preparo do governo e das organizações locais para lidar com estes tipos de sistemas. Muitas das oportunidades e dos limites encontrados por estes sistemas vão aparecer ao longo do processo e o arranjo institucional estabelecido deve ser flexível e adaptável para atender essas demandas.

Um sistema de co-manejo é um processo guiado por um conjunto de princípios institucionais, mas não é apenas sobre regras, é também um processo de oportunidades e de criação social.

Na visão dos pescadores e mediadores entrevistados, o governo do PDSA criou novas oportunidades de participação, embora a falta de preparo deles próprios tenha limitado esse processo, o que sustenta a afirmação de que o fortalecimento e a formação organizacional dos grupos que serão envolvidos é uma condição chave para o sucesso de um sistema participativo.

Para implantação de sistemas de co-manejo é necessário garantir a criação de estruturas e mecanismos que assegurem o “entendimento” e que sejam propícios para quebra das barreiras de comunicação, de confiança e de aprendizado mútuo.

É preciso considerar ainda que, geralmente, o tempo político para implementar ações e projetos alternativos aos convencionais não coincide com o tempo que os sistemas envolvidos (sociais, econômicos, culturais e ambientais) levam para responder a estas mudanças, a ponto de serem feitos os reajustes necessários.

Os arranjos de manejo desenvolvidos para a pesca na Amazônia devem ser flexíveis em sua natureza, refletindo por um lado, uma consciência de que os sistemas aquáticos da região, ainda não são suficientemente conhecidos e por outro, a capacidade de fazer ajustes locais de acordo com as diferentes realidades sócio-econômicas e ambientais encontradas nesta região.

A legitimidade de um sistema de gestão de recursos naturais não é uma conseqüência natural da descentralização e da participação, ela deve ser criada através de um processo contínuo de envolvimento e fortalecimento dos grupos chamados a participar; e a viabilização desse processo só é possível se houver vontade política, do governo e dos demais grupos envolvidos.

BIBLIOGRAFIA

ABRAMOVAY, Ricardo. 2001. “Conselhos além dos limites”. Apresentado no seminário “Desenvolvimento Local e Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural”. EMATER/RS e FETAG/RS - GTZ. 20 e 21 de junho de 2001.

ACHESON, James. M. 2000. “Varieties of Institutional Failure." Presented as the Keynote Address at "**Constituting the Commons: Crafting Sustainable Commons in the New Millennium**," the Eighth Conference of the International Association for the Study of Common Property, Bloomington, Indiana, USA, May 31-June 4, 2000.

BERKES, Fikret. (1994). “Property rights and coastal fisheries”. *In*: Pomeroy, Robert S. **Community management and common property of coastal fisheries in Asia and the Pacific: concepts, methods and experiences**. Ed. Manila, Philippines: International Center for Living Aquatic Resources Management. (ICLARM Conference Proceedings, no. 45).pp. 51-62.

BERKES, Fikret (1995). **Fishermen and “the tragedy of commons”**. Environmental conservation. 12:199-206.

_____ (2001). “Cross-scale institutional linkages: perspectives from the bottom up”. *In*: Ostrom, E. *et al*. 2001. **The drama of the commons.** National Research Council. Washington DC. pp. 293-321.

BERNARD, Richard. H 1988. **Research methods in cultural anthropology**. Sage Publication. Bervely Hills.

BROSE, M. 1993. **Introdução à moderação e ao método ZOPP**. GTZ. Recife. 77p.

BRUSECKE, Franz J. 1996. “Desestruturação e Desenvolvimento”. Ferreira, Leila e Viola, Eduardo (orgs.) **Incertezas de sustentabilidade na globalização**. Campinas: Ed. UNICAMP.

CASTRO, Fábio 2000. **Fishing accords – The political ecology of fishing intensification in the Amazon**. Dissertation series. Center for the Study of Institutions, Population and Environmental Change – CIPEC. Indiana University.

CASTRO, Manoel C. 1998. **Desenvolvimento sustentável e gestão ambiental na formulação de políticas públicas - A experiência do Estado do Amapá.** CEFORH/SEMA. Macapá. 114p.

CAVALCANTI, Clóvis (Org). 1999. **Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas.** São Paulo: Cortez. 436p.

CMMAD – Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Relatório Brundtland). 1991. **Nosso Futuro Comum**. 2ª ed. Rio de Janeiro. FGV.

CNRS – Centro Nacional de Pesquisa Científica. **Meio ambiente e desenvolvimento sustentável – Estado do Amapá**. Programa interdisciplinar de pesquisa – Meio ambiente, vida e sociedade. França.

COSTA, Angelo P. (2001). "Pesca movimenta a economia amapaense". **Jornal dos Municípios.** Caderno Especial. Macapá, 24 setembro de 2001.

DIEGUES, C.A. 1992. **Populações litorâneas, movimentos sociais e ecossistemas da costa brasileira**. CEMAR. Universidade de São Paulo. São Paulo. 234p.

DYER, Christopher L. & McGOODWIN, James R. 1994. **Folk Management in the world's fisheries - Lessons for modern fisheries management.** University Press of Colorado. Niwot, Col. 347p.

ESPEUT, Peter. 1992. "Managing the fisheries of Jamaica and Belize: the argument for a co-operative approach**." Third annual conference of the international association for the study of common property**. Washington DC.

FAO (Food and Agriculture Organization). 2000. "**The state of world fisheries**". Editorial Group - FAO Information Division. Consulta na internet em 14/12/2002. http://www.fao.org/sof/sofia/index_en.htm.

FENNY, David, BERKES, Fikret., McCAY, Bonnie.J. and ACHESON, James M. 1990. "The tragedy of the commons: twenty-two years later". **Human Ecology** 18(1): 1-19.

FEPAP (Federação dos Pescadores do Amapá). 1997a. **Relatório preliminar do censo pesqueiro do Amapá e do recadastramento dos sócios das colônias.** Federação de Pescadores do Amapá, Macapá. (mimeo): 14p.

_____. 1997b. **Comercialização de pescado dos pescadores artesanais do Amapá.** Projeto. Federação de Pescadores do Amapá, Macapá. (mimeo): 13p.

FURTADO, Lourdes. G. 1991. **Uma política pesqueira para a Amazônia.** Proposta. Belém, 48: 20-25.

GEA (Governo do Estado do Amapá). 2001. **Amapá: construindo uma economia sustentável.** Secretaria do Estado de Comércio, Industria e Mineração. Documento Informativo. Macapá.

_____. 1999. **Governo do Estado do Amapá: Programa de Desenvolvimento Sustentável**. Documento Informativo. Macapá.

_____. 1998. **Amapá Sustentável para o Século 21.** Documento Informativo. Macapá.

GODARD, Oliver. 1997. "A gestão integrada dos recursos naturais e do meio ambiente: conceitos, instituições e desafios de legitimação". *In:* VIEIRA, P. F. e WEBER, J. (orgs.) - **Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento – Novos desafios para a pesquisa ambiental**. São Paulo.

GUERRA, A.T. 1954. **Estudo geográfico do território do Amapá**. Rio de Janeiro, IBGE, Biblioteca Geográfica Brasileira. Séria A. 366p.

HARDIN, Garrett. 1998. **The tragedy of the commons.** Science 162:1243-1248.

HERNES, Hans-Kristian & SANDERSEN, Hakan T. 1998. "Institutional design of fisheries co-management: the problem of democracy and representation." Presented at "Crossing Boundaries", **Seventh Conference of the International Association for the Study of Common Property**, June 10-14, 1998, Simon Frasier University.

HERRERO, L. 1997. **Desarrollo Sostenible e Economia Ecológica**. Madrid: Sintesis.

IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis). **Estatística da Pesca 2000**. s/l. s/d. Consulta na internet em 19/12/2002. www.ibama.gov.br/recursospesqueiros/documentos_tecnicos.htm.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). 2000. **População residente, por situação do domicílio e sexo, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação.** Consulta na internet em 07/01/2003. www.ibge.com.br/censo/default.php.

_____. 2001. **Indicadores de desenvolvimento sustentável.** Consulta à internet em 12/01/2003. www.ibge.gov.br/home/geografia/ambientais/ids/ids.pdf.

IEPA (Instituto de Estudos e Pesquisa do Amapá) 1998. **Primeira aproximação do zoneamento ecológico econômico do Amapá.** Relatório Final. Instituto de Estudos e Pesquisas do Estado do Amapá.

ISAAC, Victoria.J., Araújo, Ana.R. e Santana, Jõao.V. 1998. **A Pesca no Estado do Amapá: alternativas para seu desenvolvimento sustentável.** SEMA/GEA - BID. Macapá.

ISAAC, Victoria. J.; Ruffino, Mauro L. & McGrath, David. 1998. “In search of a new approach to fisheries management in the middle Amazon”. *In*: Funk, F.; Heifetz, J.; Ianelle.; Power, J.; Quinn, T.; Schweigert, J.; Sullivan, P. & Ahang, C.I. (eds). **Proceedings of the Symposium on Fishery Stock Assessment Models for the 21st Century**. Alaska Sea Grant College Program.

IUCN (The World Conservation Union).1997. “Informe del Congreso Mundial de la Naturaleza”. Montreal, Canadá, 13 a 23 de outubro de 1996.

JACOBI, Pedro R. 1999. “Poder Local, Políticas Sociais e Sustentabilidade”. **Saúde e sociedade.** São Paulo: Associação Paulista de Saúde Pública, v.8 no.1, jan/fev/1999, pp 31-48.

JENTOFT, Svein. 1989. “Fisheries co-management delegating responsibility to fishermen’s organizations”**. Marine Policy**. April. pp.137-153.

JENTOFT, Svein. & McCAY, Bonnie. 1995. “Fisheries co-management: delegating governing responsibility to fishermen´s organizations”. **Marine Policy**, Vol. 13 no.2, pp137-154.

JENTOFT, Svein; McCAY, Bonnie J.; WILSON, Douglas C. 1998. “Social theory and fisheries co-management”. **Marine Policy**, Vol. 22, No. 4-5, pp. 423-436.

KEARNEY, John F.; NEILSON, John D. & PAGE, Fred. 1994. “Cooperative science as a critical component of co-management: the role of fish harvesters in fisheries science”. Presented at **Annual Meeting of the International Council for the Exploration of the Seas**, St. John´s, September, 1994.

LANE, Daniel. E., & STEPHENSON Robert. L. 1994. "Fisheries management science; the framework to link biological, economic, and social objectives in fisheries management." Presented at "Improving the link between fisheries science and management: biological, social, and economic considerations", **82nd Statutory Meeting of the International Council for the Exploration of the Seas,** St. John's, Newfoundland, Canada, September 22-30, 1994.

LEFF, Enrique. 1994. "Sociologia y Ambiente: Formación socioeconómica, racionalidad ambiental y transformaciones del conocimiento." *In*: **Ciencias sociales y formación ambiental**. GEDISA Editorial, Madrid.

LEONELLI, Domingos. 2000. **Uma sustentável revolução na floresta**. São Paulo. Ed. Viramundo.

McCAY, Bonnie. J & JENTOFT, Svein. 1996. “From the bottom up: participatory issues in fisheries management”. **Society & Natural Resources**, Special issue 9:237-250.

McGRATH, David, CASTRO, Fábio, CÂMARA, Evandro & FUTEMMA, Célia. 1999. “Community management of floodplain lakes and the sustainable development of Amazonian fisheries”. *In*: PADOCH, C., AYRES, M., VASQUEZ, M. P., & HANDERSON, A. **Várzea: diversity, development, and conservation of Amazonia´s whitewater floodplain.** Bronx, Nova York: The New York Botanical Garden Press. pp. 59-82.

MONTGOLFIER , Jean de & NATALI, Jean-Marc. 1997. “Instrumentos para uma gestão patrimonial”. *In:* VIEIRA, P. F. e WEBER, J. (orgs) - **Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento – Novos desafios para a pesquisa ambiental**. São Paulo. Cortez. pp. 361-368.

NORTH, Douglass (1990/1994) – **Institutions, institutional change and economic performance** – Cambridge University Press – Cambridge.

OLIVEIRA, Paulo R.S. 1998. **Organização comunitária e gerenciamento das colônias de pescadores de Tartarugalzinho e Amapá**. Relatório. MMA/PNMA/PED-AP. Macapá. (mimeo).

OLIVEIRA, Paulo R.S. & BRONDIZIO, Luciana S. 1998. **Curso de sensibilização ambiental, organização e participação.** Relatório para Secretaria de Agricultura, Pesca e Floresta – SEAF – Governo do Estado do Amapá.

OSTROM, Elinor. 1990. **Governing the commons: the evolution of institutions for collective action: the political economy of institutions and decisions**. New York: Cambridge University Press.

_____. 1992. "A Framework for Institutional Analysis." *In*: **Workshop on Democracy and Governance: Proceedings**. Associates in Rural Development, ed. Burlington, VT: Associates in Rural Development. (Decentralization: Finance and Management Project (DFM).

OSTROM, Elinor, GARDNER, Roy and WALKER, James M. 1994. "Institutional Analysis and Common-Pool Resources." *In* **Rules, Games and Common-Pool Resources**. Ann Arbor: University of Michigan Press.

OSTROM, Elinor. 1997. **Common-pool resources and institutions: toward a revised theory.** Workshop in Political Theory and Policy Analysis. Indiana University. Draft.

_____. 1998a. "The institutional analysis and development approach". *In:* LOEHMAN, Edna.T. and KILGOUR, D.Marc, eds. **Designing institutions for environmental and resource management**. Cheltenham, UK. Northampton, MA: Edward Elgar. pp. 68-90.

_____. 1998b. **Institutional analysis, design principles, and threats to sustainable community governance and management of commons**. *In:* BERGE, Erling e STENSETH, Nils C.S, eds. **Law and the governance of renewable resources: studies from Northern Europe and Africa**. Oakland, CA: ICS Press. pp. 27-53.

_____. 1999. **Coping with tragedies of the commons.** Workshop in Political Theory and Policy Analysis - Center for the Study of Institutions, Population, and Environmental Change. Indiana University. Forthcoming in *Annual Review of Political Science,* Vol. 2.

PINKERTON, Evelyn. 1992. **Translating legal rights to practice: overcoming barriers to the exercise of co-management**. Human organization. Vol. 51. No. 4.

PINKERTON, Evelyn. & WEINSTEIN, Martin. 1995. **Fisheries that work: sustainability through community-based management**. A Report to the David Suzuki Foundation. Vancouver.

POMEROY, Robert. S., STEN, S-J., JESPER R-N. 1995. **Fisheries Co-Management; A Worldwide, Collaborative Research Project**. Presented at "Reinventing the Commons," the fifth annual conference of the International Association for the Study of Common Property, May 24-28, 1995, Bodoe, Norway.

REDCLIFT, Michael. 1999. **Sustainability and sociology: northern preoccupations**.

ROMEIRO, Ademar R. 1999. "Desenvolvimento sustentável e mudança institucional: notas preliminares". (Draft version) Campinas: Universidade de Campinas (mimeo).

RUELLAN, Alain & RUELLAN, Françoise. 2000. **O desenvolvimento sustentável no Amapá.** Macapá.

RUELLAN, Alain. 2000 - "O Desenvolvimento Sustentável no Amapá: êxitos e dificuldades" - ***in:*** Moulin (org) - **Amapá um norte para o Brasil** . São Paulo.

RUFFINO, Mauro L. 1996. "Potencialidades da várzea para os recursos pesqueiros: uma visão sócio-econômica e ecológica". *In*: **Anais do I Encontro sobre as potencialidades de uso dos ecossistemas de várzeas da Amazônia**. Documentos 7, 32-53. Boa Vista, Brasil: Empresa Brasileira de Pesqusia Agropecuária (EMBRAPA).

RUFFINO, Mauro.L. 2003. "**Instrução Normativa – Acordos de Pesca**". Manaus. s/d. Consulta a Internet em 15/01/2003. www.ibama.gov.br/provarzea.

SACHS, I. 1986. **Ecodesenvolvimento crescer sem destruir.** São Paulo. Vértice. 207p.

_____.1993. **Estratégias de Transição para o Século XXI- Desenvolvimento e Meio Ambiente**. São Paulo: Studio Nobel/Fundap.

SCHLAGER, Edella. 1994. "Fishers' Institutional Responses to Common-Pool Resource Dilemmas." *In*: **Rules, Games, and Common-Pool Resources**. E. Ostrom, R. Gardner, and J. Walker, eds. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.

SCHLAGER, Edella & OSTROM, Elinor. 1992. **"**Property rights regimes and natural resources: a conceptual analysis". **Lands Economics**. 68:249-262.

_____. 1993. "Property rights regimes and coastal fisheries: an empirical analysis". *In* ANDERSON, Terry, L. e SIMMONS, Randy, T. eds. **The political economy of customs and culture: informal solutions to the commons problem**. Lanham, Md: Rowman and Littlefield Publishers. pp. 13-41.

SCOTT, F R. 1995. **Institutions and organizations**. Sage Publications. Thousand Oaks, Ca.

SEN, Sevaly & NIELSEN, Jesper R. 1996. "Fisheries co-management: a comparative analysis". **Marine Policy,** 20:405-418.

TAYLOR, M. 1987. **The possibility of cooperation**. Cambridge University Press, New York, NY, USA.

UPHOFF, Norman. T. 1986. "Local institutions development: an analytic sourcebook with cases". West Hartford, CT: Kumarian Press. *apud*: Russell, D. & Harshbarger, C. **Groundwork for community-based conservation: strategies for social research**. in press. ed. Altamira press.

WEBER, Jacques. 1997. "Gestão de recursos naturais renováveis: fundamentos teóricos de um programa de pesquisa". *In* VIEIRA, Paulo e WEBER, Jacques (orgs.). **Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento Novos desafios para a pesquisa**. São Paulo: Cortez. pp. 115-146.