

**Francisco Gomes Wambar**

**Potencialidades e obstáculos à promoção da governabilidade de sistemas de pesca costeira em Santa Catarina: Estudo de caso na região do Baixo Vale do Itajaí no período de 2003 a 2010**

**Florianópolis**

**2012**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA**  
**Centro de Filosofia e Ciências Humanas**  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA

**Francisco Gomes Wambar**

**Potencialidades e obstáculos à promoção da governabilidade  
de sistemas de pesca costeira em Santa Catarina: Estudo de caso  
na região do Baixo Vale do Itajaí (2003-2010)**

**Orientador: Prof. Dr. Paulo Henrique Freire Vieira**  
**Co-orientador: Prof. Dr. Paulo Ricardo Pezzuto**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

Área de concentração: Governança e a Governabilidade na utilização e Conservação dos Recursos Naturais Renováveis (Pesqueiros).

Florianópolis/SC, Dezembro de 2012

## Ficha Catalográfica

## **Agradecimentos**

A realização deste trabalho se deu graças à contribuição de muitas pessoas que deixaram os seus afazeres em alguns momentos para atender aos meus pedidos de entrevista, algo que foi valioso e de grande aprendizado para mim. Neste sentido, devo agradecer a todos que me consideraram entrevistas como os pescadores artesanais, industriais, sindicatos, empresas, colônias de pescadores, secretarias municipais e Estadual, o IBAMA, a Superintendência do Ministério da Pesca e Aquicultura no Estado de Santa Catarina e, de forma especial, à Secretaria Municipal de Agricultura e Pesca de Navegantes, João Paulo Serpa e ao Diretor da Pesca da Secretaria Municipal de Itajaí, Agostinho Peruzzo, pessoas que incansavelmente me ajudaram na coleta de dados. Os resultados alcançados resultaram na compilação desta tese de mestrado, fruto de um árduo trabalho em conjunto.

Gostaria de agradecer sinceramente ao Prof. Dr. Paulo Henrique Vieira, meu orientador, por me ter dado a oportunidade e acolhido o meu projeto de pesquisa. Agradeço-lhe ainda pela atenção, compreensão e apoio de forma especial que me tem dado muito me honrando por esse privilégio.

Agradeço também ao Prof. Dr. Paulo Ricardo Pezzuto, co-orientador deste trabalho, que eu tive honra de ter me acompanhado na minha formação acadêmica da graduação ao mestrado. Agradeço-lhe ainda pelo apoio incondicional que me tem dado para o desenvolvimento deste trabalho, resultado de várias horas e meses de orientação assim como também pela sua amizade.

Ao Prof. Dr. Angel Alvarez Perez, meus sinceros agradecimentos pelas horas intermináveis de consulta, pela sua disposição incondicional de me ajudar e, de forma especial, pela sua amizade, tendo me acompanhando também na minha formação acadêmica do início até o presente momento.

Ao Prof. Roberto Warlich, pelo apoio na coleta de dados, nas consultas para o esclarecimento de dúvidas e também pela amizade assim como ao Prof. Dr. Paulo Ricardo Schwingel.

Agradeço á CAPES, por meio do Projeto (CAPES/Ciência do Mar), vinculado ao Edital ciência do Mar 09/2009, pela bolsa de estudo de dois anos de curso, assim como aos colegas que participam deste projeto, mas que se encontram nas outras universidades do País.

Esta dissertação também foi executada no âmbito do projeto IGEPESCA(Inovação e interdisciplinaridade aplicada a gestão e ao desenvolvimento sustentável das indústria pesqueira marinha das regiões Sudeste e Sul do Brasil), financiada pela CAPES por meio do mesmo edital.

Agradeço de forma especial ao Prof. Dr. Marcos Poletti pela sua ajuda nesta caminhada, pelo seu incentivo a pesquisa, que resultou nesta oportunidade de mestrado com o Prof. Dr. Paulo Henrique Vieira e também pela sua amizade.

Também à Profa. Dra. Katia Naomi kuroshima e ao seu marido, Prof. Dr. Roberto Torres, pelo acolhida em momentos mais difíceis da minha vida no Brasil.

Agradeço também de forma especial, a meu amigo Tobias Graf, à minha amiga Vanessa Mafra Pio, colegas de graduação, e Ana Carolina Vinholi e Ricardo da Costa Pereira, que de espontânea acompanharam a elaboração deste trabalho.

Aos funcionários do Programa de Pós - Graduação em Sociologia Política e em especial à Profa. e Dra. Lígia Helena Hahn Luchmann pelo apoio durante essa caminhada.

A todos os amigos do Centro de Filosofia e Ciências Humanas (CFH) e colegas do Núcleo Transdisciplinar do Meio Ambiente e Desenvolvimento que, de uma forma ou outra, contribuíram nesta caminhada. Aos colegas do Laboratório da Oceanografia Biológica do CTTMAR (Centro das Ciências Tecnológicas da Terra e do Mar) da UNIVALI.

Ao meu amigo, Fabricio Helton Reis, que de forma espontânea acompanhou a elaboração deste trabalho.

A todos os estudantes africanos que se encontram em Santa Catarina, especialmente aqueles que estão na Universidade Federal da Santa Catarina (UFSC).

À minha companheira Graciela Nair Travassos Wambar, pelo apoio incondicional durante essa caminhada, aos meus pais e, de modo geral, à família Wambar e amigos na África.

## Resumo

No litoral brasileiro, até o início da década de 1960, a pesca era realizada visando atender tanto às demandas do mercado interno quanto às necessidades de subsistência familiar. Além disso, vem conservando seu status de atividade relevante do ponto de vista sociocultural e socioambiental. Hoje em dia, mesmo num cenário de crise estrutural, vem contribuindo de forma expressiva para garantir a sobrevivência das comunidades tradicionais. Neste mesma década, teve o início a industrialização deste setor no estado de Santa Catarina. Os municípios sediados no Baixo Vale do Itajaí lideraram o processo - em especial Itajaí e Navegantes. Atualmente, eles são considerados como capitais da pesca no País. Esta produtividade tem sido favorecido pela ocorrência de fenômenos meteorológicos e oceanográficos responsáveis pela presença de diferentes massas de água incidente sobre ecossistemas costeiros e marinhos, em diferentes estações do ano. Isso responde pela existência de diversos *stakeholders* na gestão do setor pesqueiro nessa região e que atuam em diferentes escalas – da local à federal. Nas últimas décadas, a crise do setor tem alimentado a formação de vários focos de conflito entre esses diferentes atores, levando-se em conta o declínio dos estoques de recursos pesqueiros e a rigidez do sistema – ainda centralizado - de gestão da pesca em funcionamento na região do Baixo Vale do Itajaí. Para vários autores, este perfil constitui um reflexo da política nacional de pesca em vigor. Essa situação motivou o presente estudo de caso, que teve como objetivo principal avaliar a dinâmica de funcionamento desse sistema e as condições de viabilidade de um sistema de governança interativa da pesca costeira na região. A intenção era testar empiricamente a seguinte hipótese: a construção coletiva de sistemas de *governança* da pesca costeira pode contribuir para minimizar os conflitos relacionados às modalidades em curso de apropriação e gestão de recursos pesqueiros, alimentando dessa forma uma reflexão crítica sobre os condicionantes estruturais de um novo padrão de *governabilidade* do setor na região em pauta. Para tanto, foram realizadas entrevistas semi - estruturadas com diversos *stakeholders* do setor pesqueiro existentes nesta região. O tratamento das mesmas envolveu a sua estruturação em matrizes, correspondentes a cada grupo de atores entrevistados. A análise realizada à luz do enfoque de governança interativa permitiu a confirmação da hipótese, não obstante a constatação de que a efetividade do sistema de gestão pesqueira em funcionamento nessa região dependeria da capacidade do sistema instalado nas universidades costeiras de subsidiar ativamente o processo de articulação com todas as organizações que integram o sistema. Por implicação, parece válido sustentar que o conhecimento tradicional dos pescadores envolvidos constitui uma condição necessária, mas insuficiente para preservar a governabilidade do sistema.

**Palavras chaves:** governança de sistemas pesqueiros, governabilidade, Baixo Vale do Itajaí

## Résumé

Sur la côte Brésilienne, jusqu'au début des années 1960, la pêche a été réalisée pour répondre aux besoins de la consommation intérieure et en particulier la communauté en plus d'avoir une pertinence socioculturelle et environnementale. De nos jours, même en crise, elle reste une activité importante pour garantir subsistance familiale, ouvrant de nouvelles possibilités de travail indépendante, formelle et informelle dans la pêcherie. Dans cette même décennie, il y avait le début de l'industrialisation de la pêche à Santa Catarina. Les municipalités de la Basse Vallée de Itajai a dirigé le processus - en particulier Itajai et Navigantes - et sont aujourd'hui considérés comme les capitales de la pêche du pays. Ceci est favorisé par l'apparition de phénomènes météorologiques et océanographiques responsables de la présence de masses d'eau incident différent sur les écosystèmes côtiers et marins dans les différentes saisons. C'est ce qui explique l'existence de divers intervenants dans le secteur de la pêche dans la région et travaillant dans différents domaines à l'échelle locale, régionale, étatique et fédérale. La crise dans le secteur de la pêche dans les dernières décennies a conduit à l'éclatement de conflits entre les différents acteurs, ayant, entre autres causes, le déclin des stocks de poissons et le mode hiérarchique du gouvernement dans la gestion des pêches établi dans la Basse Vallée de Itajai, et de la réflexion de la politique nationale de la pêche nationale. Cette situation a motivé la présente étude de cas, ayant comme objectif principal d'évaluer le système de gouvernance et les conditions entourant l'amélioration de la gouvernance des pêches côtières dans la région, repose sur l'hypothèse suivante: la construction de systèmes de gouvernance collective peut améliorer la pêche, les politique fédérales et la gestion intégrée de poissons partagés et contribuer à réduire les conflits environnementaux qui limitent leur gouvernance dans la Basse Vallée de Itajai. Il y avait des entretiens semi - structurés avec les différents intervenants dans le secteur de la pêche existant dans cette région et ceux-ci ont été classés dans des tableaux selon le groupe d'acteurs interrogés. Il est conclu que les acteurs sociaux qui existent dans la région ont suffisamment de connaissances pour participer à la gouvernance et à la gouvernabilité de la pêche puisque les universités situées dans cette région peuvent prendre le rôle de planificateur dans le processus d'articulation avec toutes les organisations.

**Mous cléf:** gouvernance de système de pêch, gouvernement, Baixo Vale do Itajai.

## Lista de Figuras

Figura 1: Mapa ilustrativo dos municípios envolvidos neste estudo de caso.....	12
Figura 2: Cadeia do peixe dos ecossistemas captura comercialização ou a complexidade do sistema pesca.....	49
Figura 3: Representa o Modelo referido acima, usado aqui como guia de um conjunto de variáveis que nos aproxima do fenômeno do estudo de caso. ....	52
Figura 4: Representa o entreposto da pesca do Baixo Vale do Itajaí na década de 1950 até aos finais de 1960. Essa foto é da visita do Presidente da República nos primeiros anos da Ditadura Militar. ...	69
Figura 5: Área onde funcionava a empresa Krause Pescados, em Penha e que atualmente se encontra desativada.....	70
Figura 6: Intervalos de anos de trabalho dos entrevistados de 0 – 60 anos.....	79
Figura 7: Diagrama organizacional da primeira ordem de governança interativa.....	94
Figura 8: Diagrama da primeira ordem de governança interativa no caso de Itajaí e Navegantes .....	96
Figura 9: Diagrama da segunda ordem de governança interativa. ....	98
Figura 10: Diagrama da terceira ordem de governança interativa ou meta governança que deve ser lido do interior para o exterior.....	99



## **Lista de Quadros**

**Quadro 1: Sobre pontos comuns e divergentes entre os stakeholders entrevistados.....77**

**Quadro 2: respostas incidentes sobre algumas questões do questionário guia das entrevistas.....81**

**Quadro 3: Sobre a avaliação do governo da pesca na região do Baixo Vale do Itajaí.....102**

# Sumário

<b>1. Introdução</b> .....	1
1.1. Situação-problema .....	1
1.2. Área de estudo .....	9
1.2.1. Zona costeira do Estado de Santa Catarina - em especial do Baixo Vale do Itajaí: o contexto sócio ambiental da pesca .....	9
1.2.2. Municípios envolvidos no estudo de caso da Governança interativa da Pesca .....	10
<b>2. Enfoque Analítico</b> .....	12
2.1. Conceitos .....	12
2.1.1. Conceito de Governança Interativa .....	14
2.1.2. Estruturas de ação na governança interativa da pesca .....	16
2.1.3. Conceito de governabilidade .....	16
<b>3. Revisão da literatura</b> .....	21
3.1. A crise ambiental .....	21
3.1.1. A crise do setor pesqueiro como uma dimensão da crise ambiental .....	24
3.1.2. Conceito do Ecodesenvolvimento .....	330
3.1.3. Recursos comuns .....	31
3.1.4. A co-gestão .....	36
3.1.5. Jogo de atores no processo da governança dos comuns .....	40
3.1.6. Os conflitos no sistemas de governança da pesca .....	41
3.1.7. Cooperação no processo de governança da pesca .....	43
<b>4. Governança Interativa</b> .....	44
4.1. Abordagem da Governança Interativa .....	44
4.1.1. Modelo de análise da governança interativa .....	50
<b>5. Hipóteses de trabalho</b> .....	58
<b>6. Objetivos</b> .....	58
<b>7. Justificativa</b> .....	59
<b>8. Metodologia</b> .....	60
8.1. Técnicas e métodos utilizados para coleta de dados neste estudo de caso .....	61
8.1.1. O tamanho da amostra (n) .....	63
8.1.2. Elementos complementares a coleta de dados .....	64
8.1.3. Instrumentos de análise dos dados .....	65
<b>9. Resultados</b> .....	65
9.1. A trajetória do desenvolvimento da pesca na região do Baixo Vale do Itajaí .....	65

9.1.1. Intensificação do desenvolvimento de pesca no Baixo Vale do Itajaí .....	72
9.1.2. Algumas considerações sobre os dados de campo (entrevistas) .....	76
9.1.3. Informações quantitativas relacionadas aos anos de trabalho no setor pesqueiro dos atores entrevistados bem como sobre o questionário-guia .....	78
9.1.4. As respostas sobre o questionário-guia de entrevistas aplicadas no campo .....	79
<b>10. Discussão</b> .....	<b>80</b>
10.1. Discussão de acordo com o modelo e literatura sobre a governança interativa .....	80
10.2. Aplicabilidade prática do modelo de governança interativa na região do Baixo Vale do Itajaí .....	922
10.3. Vantagens e desvantagens do novo cenário considerado ideal.....	101
<b>11. Considerações Finais</b> .....	<b>102</b>
11.1. Principais obstáculos para o exercício da governabilidade da pesca nos municípios do Baixo Vale do Itajaí .....	106
11.2. Potencialidade para o exercício da governabilidade na região do Baixo Vale do Itajaí.....	107
11.3. Recomendações .....	108
<b>12. Referências</b> .....	<b>1109</b>
<b>Anexo 1:</b> Lista de questionário guia de entrevista semi – estruturado aplicado no campo de acordo com objetivos específicos do estudo de caso. ....	116
<b>Anexo 2:</b> Informações, variáveis e indicadores associados aos objetivos específicos da pesquisa..	118
<b>Anexo 3:</b> Representa os principais problemas identificados nesta pesquisa no setor pesqueiro do Baixo Vale do Itajaí .....	118
<b>Anexo 4:</b> Dados de entrevistas em matrizes de acordo com os grupos dos atores entrevistados ..	119

# 1. Introdução

## 1.1. Situação-problema

No litoral brasileiro, até o início da década de 1960, a pesca artesanal era realizada visando atender às demandas do mercado interno, sobretudo no que diz respeito à segurança alimentar das comunidades tradicionais. Desempenhava assim um papel de destaque do ponto de vista não só socioeconômico, mas também sociocultural e socioambiental (DIEGUES, 1983, p. 34). Apesar da crise atual deste setor, esta atividade extrativa continua gerando renda para assegurar a subsistência familiar e permitindo a geração de empregos informais ou autônomos.

Nesta mesma década, teve início o processo de industrialização do setor em Santa Catarina. Os municípios de Itajaí e Navegantes assumiram a liderança deste processo, que ainda continua ativo. Por esta razão, os dois municípios são considerados atualmente como importantes pólos de pesca industrial no cenário nacional (PERUZZO, 2006, p.1).

A industrialização da pesca nesta região está relacionada com a sua localização geográfica e também com a produtividade dos ecossistemas marinho-costeiros. Isto se deve à presença de um conjunto específico de fenômenos meteorológicos e oceanográficos. Esses são responsáveis, na Plataforma Continental Sudeste e Sul, por uma complexa e dinâmica variação hidrográfica. Em função da força dos ventos, da circulação geostrófica e da variação de meso-escala da Corrente do Brasil, produz-se nesta plataforma, durante o verão, correntes na direção sul e da costa para o mar (*offshore*), além de correntes na direção norte e no sentido da costa (*inshore*), durante o inverno. A interação do fenômeno da ressurgência, condicionada pelo grande giro oceânico (*eddy-induced upwelling*), e do transporte de Ekman provoca um aumento da mesma e a penetração, no fundo, da Corrente Central do Atlântico Sul (SACW) na plataforma continental. Esse fenômeno sazonal de ressurgência de água fria e rica em nutrientes como resultantes de distintos processos (espaço temporal), numa extensa porção da plataforma continental influencia sensivelmente os níveis de produtividade biológica. (BORZONE *et al.* 1999, p.133 - 134; NETO *et al.* 2004, p.164). Some-se a isto a vocação desta região para o desenvolvimento de atividades marítimas (PERUZZO, 2006, p. 2).

Vale a pena ressaltar ainda que essa atividade deve ser vista como apenas uma dentre várias outras legadas pela cultura dos imigrantes açorianos que alcançaram o litoral catarinense na segunda metade do século XVIII. Esta corrente migratória contribuiu de forma expressiva para a ocupação do território nacional e configura um dos elementos motores do processo de desenvolvimento da região do Baixo Vale do Itajaí – em especial nos municípios de Itajaí e Navegantes (DIEGUES, 2004, p. 23; BRANCO, 2005, p. 6).

Esse processo de industrialização contribuiu para dinamizar o setor pesqueiro. Mas ao mesmo tempo o modelo de desenvolvimento adotado, de cunho economicista-produtivista condicionou o surgimento de vários problemas e conflitos ao longo de tempo, que no seu conjunto, apontam a ausência de um sistema de governança interativa da pesca e responde também pelo agravamento da crise.

O setor marcado por uma contínua dinâmica de fragmentação crônica de políticas, programas e projetos de desenvolvimento, pela precariedade dos sistemas de controle governamental do esforço de pesca, bem como de tensões recorrentes envolvendo pescadores artesanais e representantes do setor da pesca industrial. Além da degradação extensiva de ecossistemas e paisagens, esta dinâmica responde pelo declínio dos estoques de espécies-alvo em curto espaço de tempo, pela migração de frotas pesqueiras para zonas costeiras competindo com a pesca artesanal na captura de certas espécies e, finalmente, pela transformação dos recursos que originalmente eram considerados como fauna acompanhante em recursos-alvo (PEZZUTO & VALENTINI, 2006, p.42- 45).

Outro importante componente da crise ali instalada está relacionado ao deslocamento de algumas frotas pesqueiras para áreas cada vez mais afastadas da costa, que passaram a conviver com a síndrome da erosão intensiva dos estoques (DALLAGNOLO *et al.* 2010, p.90-96). Nesta região, um dos conflitos mais frequentes diz respeito à violação das normas que interditam a pesca da tainha próxima à zona costeira – e isto em certas épocas do ano. Tais irregularidades e os antagonismos decorrentes já exigiram várias intervenções do Ministério Público Federal, focando dos procedimentos de gestão que vêm sendo adotados.

Outra atividade geradora de conflitos entre pescadores artesanais e agentes do setor governamental de gestão nesta região diz respeito à pesca do camarão

sete barbas (*Xiphopenaeus kroyeri*). Trata-se de um foco constante de antagonismos pelo fato de ter sido estabelecido pelo IBAMA, desde 2008, um período de defeso desta espécie (BRASIL/IBAMA, 2008). Por outro lado, reflete a incompatibilidade entre o conhecimento ecológico tradicional dos pescadores comunitários e a visão tecnocrática dos responsáveis pela gestão governamental da pesca nesta região (MEDEIROS, 2009, p.33; MTCU, 2011; MPF-SC; Brasil, 2011).<sup>1</sup>

Devido a fortes pressões de agentes econômicos (internos e externos) incidentes sobre a zona costeira catarinense, uma parte substancial da atividade pesqueira artesanal encontra-se em situação de vulnerabilidade crescente, levando à perda de identidade do próprio pescador artesanal. Nesse sentido, os pescadores artesanais estão passando por um processo de transição, visando conciliar essa atividade com outras ou mesmo migrando para outros setores da economia. Tal fato está levando, por outro lado, à ampliação do tamanho das embarcações e ao uso de motores cada vez mais potentes por parte de alguns pescadores artesanais. Isto permite que eles se desloquem para áreas mais distantes da costa a fim de terem acesso mais rápido aos cardumes. Em consequência, uma fração de pescadores artesanais passou a assumir o “status” de pescadores industriais (MEDEIROS, 2009, p.10-12).

Ao que tudo indica, essas disputas têm emergido, por um lado, em consequência da hegemonia dos interesses de grandes grupos econômicos focados no progresso produtivo, que acabam atuando na contramão do esforço concentrado na preservação, na conservação e na recuperação de recursos pesqueiros e ecossistemas costeiros/marinhos. Saliente-se que neste esforço está incluída a defesa dos direitos das comunidades tradicionais (FELIPE & COELHO, 2007, p.1).

Apesar desta escalada, hoje em dia tornou-se um lugar-comum reconhecer que a viabilidade das várias modalidades de pesca depende diretamente da conservação da saúde dos ecossistemas marinho-costeiros (BANVINCK *et al.* 2005, p.2; PERUZZO, 2006, p.1). Essa preocupação foi levantada por pesquisadores da FAO nas décadas de 1980 e 1990, quando a produção pesqueira mundial atingiu níveis muito elevados de captura. Não resta dúvida de que a pesca intensiva e

---

<sup>1</sup> Esse fato já foi tratado pelo Ministério Público Federal (MPF) e Tribunal de Contas da União, neste ano, na qual mostrou uma série de falhas no processo de gestão da pesca orientada por MPA e MMA, no relatório apresentado em 2012.

descontrolada compromete necessariamente o potencial de biomassa aquática disponível, embora em diferentes intensidades (FAO, 1995, p.7; BANVINCK, *et al.* 2005, p. 4).

No caso da gestão do setor pesqueiro da região do Baixo Vale do Itajaí, após a extinção da SUDEPE, em 1989, foi criado ali o *Centro de Pesquisa e Gestão de Recursos Pesqueiros do Litoral Sudeste e Sul* (CEPSUL), vinculado ao Diretório de Biodiversidade (DIBIO) do IBAMA (CEPSUL, 2011). Além deste órgão, vale a pena ressaltar a presença do Diretório Regional da Superintendência da Pesca, órgão federal, sediado em Itajaí, subordinado à Superintendência Estadual da Pesca, estabelecido em 2006(vinculada ao Ministério da Pesca e Aquicultura). No âmbito local, as Secretarias Municipais de Pesca, criado em 2004, que atuam como elos de articulação do Ministério da Pesca com os governos locais, mas funcionam sem uma atribuição definida no contexto da política nacional de fomento do setor pesqueiro. Isso faz com que elas funcionem de forma deficiente, mesmo detendo um potencial expressivo de intervenção na esfera local (MEDEIROS, 2009, p.14).

No âmbito do setor produtivo, importa ressaltar a atuação das colônias de pesca no nível comunitário. Elas foram criadas no início do século passado e as atividades desenvolvidas apontam no sentido da preservação da identidade do pequeno pescador artesanal (DIAS NETO, 2004, p.56). Funcionam com baixo nível de eficiência organizacional e de autonomia relativamente aos laços de clientelismo que são predominantes na cultura política local/estadual.

Já o Sindicato dos Trabalhadores da Indústria Pesqueira de Santa Catarina (SINTRAPESCA, 2011), criado no final da década de 1980, dispõe de potencial para se tornar um elo relevante no sistema de governança da pesca. Trata-se de uma instituição que integra atores importantes na definição de políticas para o setor, inclusive na política de conservação da biodiversidade, em ambientes marinho-costeiros. Quanto ao Sindicato dos Armadores e das Indústrias da Pesca da Região de Itajaí (SINDIPI), trata-se de uma organização que atua em âmbito regional e que, nos últimos anos, destacou-se por suas tomadas de posição contrárias à centralização da governança da pesca entre o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e da Pesca e Aquicultura (MPA). Justificam esta posição alegando que a centralização dos processos decisórios em Brasília desempenha um papel importante na

reprodução dos impasses atuais na gestão do setor pesqueiro nacional e em especial na região em estudo<sup>2</sup>.

Outra organização importante e que vem trabalhando e participando do sistema pesca é a Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão de Santa Catarina (EPAGRI) por meio dos seus vários diretórios municipais. Inúmeros municípios costeiros têm acionado programas direcionados à agricultura familiar (a exemplo do PRONAF), mas que contemplam também os pescadores artesanais. Outra organização importante atuando na região em estudo é a Associação dos Municípios da Foz do Itajaí-Açu (AMFRI), que poderia ser considerada como uma agência do desenvolvimento regional. Mesmo com sérias carências de recursos financeiros e de pessoal técnico na área da pesca, ela vem auxiliando os municípios situados na sua órbita de influência na elaboração de projetos e na captação de recursos financeiros nos níveis estadual e federal.

Vale a pena salientar finalmente a presença da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI), que representa um marco importante e um potencial que poderia ser cada vez melhor aproveitado. O Grupo de Estudos Pesqueiros (GEP) atua ali há mais de quinze anos com a produção de inventários estatísticos da produção pesqueira industrial. O banco de dados acumulados constitui uma importante fonte de informação para diferentes atores vinculados ao segmento industrial da pesca ([www.univali.br/gep](http://www.univali.br/gep), 2011; PEZZUTO *et al.* 2010, p.1- 82).

A criação destas organizações está relacionada, em parte, com a produtividade do setor pesqueiro no nível estadual, em especial no Litoral Centro-Norte. Ali, a produção pesqueira alcançou, em 2009, cerca de 120.259 toneladas, respondendo por aproximadamente 89.3% do total produzido no Estado. Mas importa salientar que as estatísticas oficiais são ainda incompletas, não reproduzindo a realidade vigente no conjunto dos municípios da região costeira. Além disso, elas estão concentradas na dinâmica da pesca industrial (UNIVALI, 2010).

Já na região do Baixo Vale, a coleta de dados sobre a produção pesqueira (industrial) atinge apenas três municípios: Itajaí, Navegantes e Porto Belo. No rol dos demais municípios, onde a pesca artesanal é considerada relevante para a

---

<sup>2</sup> Essa informação pode ser encontrada na Revista SINDIPI, Março/Abril, 2011. Ano VII - número 44, p. 6 -12.



subsistência das comunidades pesqueira desta região, estão incluídos Balneário Piçarras, Balneário Camboriú, Penha, Bombinhas, Porto Belo e Itapema (AMFRI, 2007). Isso demonstra que a elaboração de estatísticas da produção pesqueira artesanal vem sendo colocada em segundo plano, ou tratada de forma incipiente em outros programas governamentais incidentes nesta região. Além disso, o foco vem sendo direcionado para as análises do ponto de vista biológico, ou seja, não vem contemplando os âmbitos social e econômico. Não obstante, o setor pesqueiro vem ganhando espaço crescente nas preocupações do Governo Federal nos últimos anos, levando à criação do Diretório do Ministério da Pesca em Itajaí anteriormente mencionado (SEPESCA, 2011).

Esse cenário nos leva a reconhecer a importância dos *arranjos institucionais* na promoção de relações co-evolutivas que os seres humanos mantêm com o meio ambiente biofísico e construído (OSTROM *et al.* 2007, p.1). A título de exemplo, podemos mencionar a pesca na região do Baixo Vale do Itajaí. Ali, alguns pescadores artesanais desrespeitam os períodos de defeso que foram estabelecidos com a intenção de reduzir o esforço de pesca de certas espécies essenciais à sua sobrevivência. Num certo sentido, trata-se de uma forma de protesto contra a imposição de instrumentos de gestão com perfil tecnocrático e também contra a invasão irregular das áreas de pesca artesanal por embarcações industriais. Acabam, neste sentido, colocando-se à margem de lei (BONATTI, 2005, p. 27).

No início do ano 2000, a situação evoluiu no que tange ao tipo de relacionamento tradicionalmente mantido entre o setor produtivo e o setor governamental. Neste sentido, os representantes do setor produtivo passaram a ser regularmente convocados para participar das reuniões de ordenamento pesqueiro na sede do CEPESUL em Itajaí (PEZZUTO *et al.* 2001, p.1). Apesar de apontarem numa direção promissora, tais avanços não sugerem uma tomada de posição consistente face à necessidade de colocar em prática inovações no sistema de gestão em vigor, em sintonia com um estilo alternativo de desenvolvimento para essa região (FILARDI, 2007, p.7). Não obstante a existência de instrumentos de negociação entre os diversos usuários de recursos pesqueiros, além das consultas ocasionais aos pescadores, as decisões finais permaneciam monopolizadas pelos agentes governamentais.

Tudo isso indica a persistência de um modelo ainda incipiente de *governança* da pesca nesta região, apesar da vigência de um discurso normativo que, na prática, revela-se pouco sensível às especificidades microrregionais e às condições concretas de viabilidade econômica e cultural de sua aplicação. Por outro lado, observa-se que não existem ainda, nesta região, outras estruturas organizacionais em condições de integrar adequadamente o conjunto de *stakeholders* envolvidos na gestão do setor pesqueiro, além de agentes externos que poderiam eventualmente contribuir para melhoria do sistema. Em outras palavras, as discussões sobre a problemática da pesca continuam pautadas pelo viés setorial, desconsiderando um conjunto de problemas relacionados com a promoção de alternativas de desenvolvimento regional baseadas na prudência ecológica e na inclusão social de grupos tradicionalmente desfavorecidos (POMEROY, 2005, p.27; VIEIRA, 2006, p.257; FELIPE & COLHO, 2007, p.1).

Em síntese, uma parcela significativa da população sediada nas comunidades pesqueiras desta região depende da abundância e da qualidade dos recursos pesqueiros para a sua sobrevivência e vêm perdendo gradativamente os seus principais meios de sobrevivência. Esta tendência está correlacionada ao fortalecimento de um sistema de governança de **comando e controle**, que configura o atual cenário do descontrole do esforço de pesca (tanto na pesca artesanal, quanto na industrial economicamente mais forte) e do poder de organização política dessas comunidades. Isto inclui tanto as representações sindicais quanto as empresariais, além das Colônias de Pesca, a exemplo do SITRAPESCA e do SINDIPI em Itajaí, e várias outras comunidades pesqueiras artesanais (BONNATTI, 2005; SINDIPI, 2011).

A definição de estratégias alternativas - ecologicamente prudentes e socialmente includentes - de exploração dos recursos pesqueiros permanece problemática para muitas instituições de governo de gestão ambiental. Pois as evidências disponíveis indicam que os gestores não estão devidamente preparados para a participação democrática no processo de formulação das medidas de gestão e na definição das estratégias forjadas com a inclusão do conhecimento tradicional dos pescadores e de outros usuários diretos e indiretos (MARRUL FILHO, 2003, p. 45). As medidas de gestão tomadas com base numa visão tecnocrática de administração de recursos pesqueiros, costeiros e marinhos têm colocado em

segundo plano o esforço de negociação que decorre do reconhecimento de que tais recursos fazem parte do patrimônio natural do povo brasileiro (OSTROM, 2009, p.14; BERKES, 2009, p. 6; BROWN & TOMPKINS, 2002, p.110).

Os processos de negociação de conflitos decorrentes de modos de apropriação de recursos de uso comum reproduzem, em grande parte, as desigualdades de poder envolvendo o setor governamental, o setor empresarial e a sociedade civil organizada. Tais recursos comuns são definidos como uma classe de recursos para o qual a exclusão é difícil e o uso compartilhado permite a cada usuário subtrair aquilo que pertence também a outros usuários (VIEIRA *et al.*, 2005, p.49).

A gestão de *commons* pressupõe a internalização do debate em curso sobre *governança territorial*. O conceito de *governança* é definido aqui como um mecanismo de interação entre as agências governamentais, o setor produtivo e as várias outras organizações sociais que compõem o sistema de gestão, na construção da perspectiva *botton up*, para enfrentar os desafios ambientais (PLUMMER 2009, p.1; BERKES, 2009, p.1). Esta possibilidade foi assumida pela Constituição Brasileira de 1988 (no artigo 225), na qual os recursos naturais renováveis costeiros marinhos são considerados como patrimônio de todos (VIEIRA *et al.*, 2005, p.147; MARRUL FILHO, 2003, p.50), também pelo Plano Nacional de Gerenciamento Costeira (PNGC) instituído no Brasil na década de 1988 no seu art.4º § 2º (BRASIL, 1988).

[...] A Constituição prevê, no seu art. 225, o uso ecologicamente equilibrado do meio ambiente como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo para as presentes e futuras gerações (MARRUL FILHO, 2003).

Outro aspecto importante a ser levado em conta diz respeito à centralização da governança da pesca na esfera do governo federal, mais especificamente no Ministério do Meio Ambiente (MMA) e da Pesca e Aquicultura (MPA), por meio do enfoque de *gestão compartilhada interministerial* (BRASIL, 2009). Um processo executado por uma Comissão Técnica de Gestão de recursos naturais pesqueiros – CTGP, composto por quatro representantes de cada ministério (da Pesca, Aquicultura e do Meio Ambiente) compondo um total de oito pessoas para essa tarefa. Por outro lado, esse mecanismo revela certa incoerência no sistema de

gestão governamental, marcada por algumas medidas que asseguram a participação social e outras que afastam a participação social no processo de gestão como mencionado anteriormente (BRASIL, 2009, p.4).

Na fase de elaboração do projeto que deu origem a esta pesquisa, acreditávamos que uma pesquisa centrada na análise das condições de viabilidade de um processo cumulativo de integração desses atores, por meio do qual todos os segmentos do setor passariam a ser ouvidos e valorizados como portadores de conhecimentos válidos, poderiam contribuir para a consolidação dos princípios de *governança territorial costeira* e para a superação progressiva dos focos de conflito pela via da *aprendizagem adaptativa*.

Em síntese, face ao cenário delineado acima, a análise dos padrões de interação dos atores sociais envolvidos na dinâmica em curso da governança dos recursos comuns pode ser vista como um elemento fundamental do esforço de compreensão das dinâmicas conflituosas e cooperativas verificadas nos últimos tempos nessa porção do litoral catarinense (VIVACQUA, 2005). A intenção estratégica é aprender e oferecer subsídios para que sejam minimizados os problemas e os conflitos pela via da reorganização do sistema de gestão.

## **1.2. Área de estudo**

### **1.2.1. Zona costeira do Estado de Santa Catarina - em especial do Baixo Vale do Itajaí: o contexto sócio ambiental da pesca**

A Zona Costeira Catarinense, com 531km de linha de costa, abriga uma grande variedade dos ecossistemas naturais (terrestres e marinhos), dotados de uma expressiva diversidade biológica. Junto ao mar, observam-se costões rochosos, ilhas, promontórios, estuários, baías, lagunas, enseadas, manguezais e praias. Pela sua importância biológica, alguns ecossistemas foram estabelecidos como reservas biológicas, ao exemplo de Reserva Marinha de Arvoredo, uma unidade de conservação de proteção integral, localizada no Litoral Centro- Norte. A grande variedade dos ecossistemas que integram a Macrozona Costeira Brasileira é considerada como patrimônio nacional (MMA, 2008, p. 9; MMA, 2012, p. 4 -18).

Além de densamente povoada, esta última concentra várias atividades econômicas que utilizam a tributos naturais da região e contribuem para a reprodução dos modos de vida das comunidades tradicionais de pescadores. Esses pescadores vivem e trabalham de forma autônoma em vários municípios que fazem divisa com o mar. Ali, os processos oceanográficos, distintos ao longo do Estado, contribuem para a manutenção de elevadas taxas de produtividade primária se comparada a outras regiões do País. Isto influencia a diversidade de espécies marinhas exploradas na atividade pesqueira no Estado, condição que, por sua vez, propiciaram incentivos à industrialização e ao desenvolvimento da atividade pesquisa em alguns municípios mencionados anteriormente na década de 1960 (FILARDI, 2007, p. 5 - 6; MMA, 2012, p. 4 - 18).

A região do Baixo Vale abriga dez municípios (Balneário Piçarras, Bombinhas, Camboriú, Ilhota, Itajaí, Itapema, Luís Alves, Navegantes, Penha e Porto Belo), que fazem parte dos chamados municípios da foz do Rio Itajaí-Açu, que se localizam no Litoral Centro-Norte do Estado de Santa Catarina. Essa região, localizada nas seguintes coordenadas geográficas: latitude Sul 49° 02' 24", longitude 49° 24' 00", dispõe de uma área de extensão de 1518 km<sup>2</sup>, com uma população estimada em 502.000 habitantes (AMFRI, 2011, p.1; IBGE, 2011). Concentra cerca de 1/3 do total de 300 empresas pesqueiras que compõem o parque industrial pesqueiro do País. Muitas destas empresas, ali instaladas no decorrer das décadas de 1980 e 1990, prestam serviços específicos essenciais para o funcionamento das indústrias de pesca que compõem a cadeia produtiva local, a exemplo de estaleiros, fábricas de gelo, transporte do pescado, supermercados, trapiches, oficinas mecânicas e outros serviços de logística (PERUZZO, 2006, p. 13 - 17; SEBRAE, 2009, p. 6).

### **1.2.2. Municípios envolvidos no estudo de caso da Governança interativa da Pesca**

Na busca de compreensão do sistema em vigor de governança interativa da pesca na área, partimos de uma amostra de municípios considerados relevantes face à problemática delineada acima. Mais especificamente, escolhemos os municípios de Itajaí e Navegantes por serem municípios onde a atividade pesqueira industrial é bastante ativa, com um porto pesqueiro, que vem se desenvolvendo

desde década de 1960, e também por sediarem diversos *stakeholders* que representam o setor pesqueiro da região.

Escolhemos também Porto Belo por ocupar a terceira posição na produção pesqueira industrial no conjunto dos municípios do Litoral Centro-Norte do Estado, permanecendo atrás apenas de Itajaí e Navegantes (PEZZUTO *et al.* 2009, p. 7). Por outro lado, trata-se de um município onde a pesca artesanal é característica da região. Por sua vez, o município de Penha foi levado em conta pelo fato de concentrar atividades de pesca artesanal, com pequenas unidades industriais de pesca e processamento do pescado, além da forte presença de atividades de maricultura, em contraste com outros municípios no contexto regional.

Neste sentido, esses municípios preenchem as condições necessárias à implementação de uma análise de sistemas de governança interativa da pesca. Neles podemos encontrar *stakeholders* atuando em diferentes níveis de gestão (local, regional, estadual e federal). Além disso, deve ser ressaltada a presença da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI), que mantém interfaces com o setor, além da AMFRI. Por sua vez, a área total dos municípios costeiros situados na Região Centro-Norte é de 1.531 km<sup>2</sup>, com uma população estimada em 501.958 habitantes.

Cabe também ressaltar que a forte atividade pesqueira ali desenvolvida tem gerado – e continua gerando - empregos para uma parcela significativa da população – uma tendência que pode ser observada com base no funcionamento das indústrias de pesca, dos terminais pesqueiros repletos de embarcações (como no caso de Itajaí e Navegantes), bem como nas enseadas ocupadas por um grande número de pequenas embarcações de pesca artesanal. Nos restaurantes, são frequentes os cardápios com frutos de mar oferecidos para turistas e visitantes da região (como indica a Figura 1). Além da pesca, o turismo de veraneio, a expansão imobiliária e as atividades portuárias têm sido importantes vetores de dinamização da economia regional. Todavia, têm gerado inúmeros impactos negativos na estrutura e na dinâmica dos ecossistemas marinho-costeiros e na pesca de pequena escala<sup>3</sup> (AMFRI, 2011; CAMACHO, 2010, p. 4; VERAS, 2007, p. 2). Isso evidencia a

---

<sup>3</sup> É um caso recorrente no Município de Itajaí e Navegantes. Segundo os relatos dos pescadores artesanais, consta que a dragagem do Rio Itajaí-Açu pela atividade portuária afeta negativamente as suas atividades, principalmente quando o sedimento resultante do processo de dragagem é despejado muito próximo à costa, área considerado como *pesqueiro*, resultando, assim, no

forte incidência de diversas atividades econômicas na zona costeira catarinense (Figura1) (FILARDI, 2007, p. 7).



Figura 1: Mapa ilustrativo dos municípios envolvidos neste estudo de caso. (fonte: EPAGRI).

## 2. Enfoque Analítico aqui

### 2.1. Conceitos

Entende-se por *recursos hidrobiológicos* aquelas espécies de organismos que, em qualquer fase do seu desenvolvimento, tenham nas águas o seu meio normal - ou mais frequente - de vida, atendendo a interesses econômicos claramente definidos. Enquadram-se, portanto, na categoria de *recursos naturais renováveis de uso comum* (ARANA *et al.* 2001, p. 12; PAIVA, 2004, p. 1). Neste sentido, a pesca é considerada como uma atividade extrativa, na qual os ciclos naturais acabam determinando os limites para a exploração destes recursos (PAIVA, 2004, p. 5). Além disso, ela comporta uma dimensão social e uma dimensão natural,

---

rompimento e algumas vezes até na perda das redes de pesca além do impacto à fauna bentônica, ou melhor, à biodiversidade local.

configurando assim uma realidade interativa e aninhada entre o homem e meio natural (OST, 1997, p. 351; KOOIMAN, 2008, p. 5).

Essa dependência da pesca aos ambientes naturais esteve no centro dos debates travados por ocasião da Cúpula da Terra, no Rio de Janeiro, em 1992. Os acordos firmados contribuíram para a criação do Código de Conduta para a Pesca Responsável pela FAO, em 1995, bem como para a sua incorporação nas Metas do Milênio, em 2000, ao lado da segurança alimentar, do emprego e da justiça social. O tema comparece atualmente na maior parte dos debates internacionais sobre as dimensões humanas das mudanças ambientais globais e sobre o perfil de uma nova estratégia de desenvolvimento capaz de fazer frente à crise ecológica (VIEIRA *et al.* 2005, p. 13; BANVINCK *et al.* 2005, p. 14).

Neste sentido, inclui os tensores que incidem sobre as zonas costeiras num cenário de globalização assimétrica que afetam de forma determinante a viabilidade socioeconômica e sociocultural do setor pesqueiro em várias partes do mundo (CAMACHO, 2010, p. 2 - 3). Trata-se do aumento desordenado da demanda por recursos naturais e serviços ambientais decorrentes do crescimento das populações humanas. Como se sabe, elas se ajustam a um padrão de consumo *per capita* elevado destes recursos. Esta situação vem contribuindo para desgastar a reprodução dos sistemas de governança hierárquica e centralizada prevaletentes - como indica a revisão da literatura internacional sobre *gestão integrada e compartilhada de recursos comuns* (VIEIRA *et al.* 2005, p. 393; BANVINCK, 2005, p. 7; CHUENPAGDEE & JENTOFT *et al.* 2009, p. 1).

Por sua vez, um *sistema de pesca* pode ser definido como uma articulação orgânica entre sistemas sociais e sistemas ecológicos, levando-se em conta os diversos níveis de organização hierárquica – do nível local ao internacional<sup>4</sup>. Isto nos remete ao conceito de *governança* no seu sentido mais amplo, no qual não só o Estado, mas também o mercado e a sociedade civil desempenham um papel

---

<sup>4</sup> Quando falamos do sistema de pesca, a pesca artesanal é definida como uma modalidade da pesca caracterizada pelo uso de pequenas embarcações a motor, de pouca autonomia, de pequena quantidade de equipamento a bordo e de baixo poder de captura quando comparado à pesca industrial, que é uma modalidade de pesca focada na grande quantidade de captura de pescado, com maior autonomia e poder de deslocamento no mar assim como possui maior influência na escala comercial. O sistema inclui também a questão ecológica ou do meio natural donde extraímos os recursos e o setor de processamento comercial do pescado e segmentos sociais participantes (BERKES *et al.* 2006, p. 26; PLUMMER, 2009, p. 9).



proeminente na governança do sistema (KOOIMAN, 2008, p. 6). Neste sentido, o enfoque de governança associado ao enfrentamento da crise socioambiental parte do pressuposto segundo o qual, nas sociedades modernas, impõe-se uma revisão drástica dos modos de regulação que não levam em conta o princípio de subsidiariedade e os espaços de gestão compartilhada de recursos comuns (OSBORNE & GAEBLER, 1992, p. 1; KOOIMAN, 2008, p.1).

Na abordagem de governança defendida pelo Banco Mundial<sup>5</sup>, parte-se do princípio segundo o qual, hoje em dia, os estados muitas vezes não conseguem atender às expectativas cada vez mais exigentes dos atores sociais. O envolvimento da sociedade civil e do mercado nas tomadas de decisão passa a ser visto como um avanço indispensável no cenário da economia e da cultura globalizada. Por outro lado, isto implica na articulação de um mecanismo de autodefesa contra as ameaças mais ou menos veladas de autoritarismo, como está expresso de forma lapidar no lema *mais governança e menos governo*.

Posteriormente, vem se disseminando o debate sobre *governança costeira, dos oceanos e da pesca*. Em contraponto ao discurso dos agentes do Banco Mundial, emergiu nas últimas duas décadas uma nova maneira de focalizar este desafio. Esta nova maneira é tributária de uma visão simultaneamente sistêmico-transdisciplinar e transescalar (CHUENPAGDEE, 2009, p. 3; BERKES, 2009, p. 1).

### **2.1.1. Conceito de Governança Interativa**

O conceito de governança interativa designa um processo coletivo-interativo (KOOIMAN *et al.* 2009, p. 17) ou um conjunto de interações voltadas para a resolução de problemas sociais e para a criação de novas oportunidades - incluindo nisto a formulação e a aplicação de princípios pragmáticos capazes de nortear as interações.

Neste contexto, seria importante levar em conta que o termo governança<sup>6</sup> vem se tornando cada vez mais controvertido. Mas de certa forma prevalece o compartilhamento da visão segundo a qual a busca de solução de muitos dos

---

<sup>5</sup> O livro citado é da autoria do Osborne & Gaebler, publicado em 1992, sob o título *Reinventado a Governança ou Autoridade*. O artigo público sobre o tema está disponível em PDF.

<sup>6</sup> O conceito de governança tem sua origem no latim e remonta ao período anterior ao latim medieval e significava dirigir ou pilotar. No latim medieval, deu a origem ao termo *gubernare*, tradicionalmente relacionado com o que os governos fazem (CHUENPAGDEE, 2009).

desafios atuais exige uma abordagem integrativa, em contraste com o cenário dominante de fragmentação institucional e centralização dos processos decisórios (CHUENPAGDEE, 2009, p. 5).

Certamente não se trata de uma ideia nova no domínio da teoria das organizações. Segundo Simon (1947 *apud* CHUENPAGDEE, 2009, p. 2), a racionalidade na vida real é sempre “limitada”, pois os gestores em suas tomadas de decisão são limitados por vários fatores cognitivos e psicológicos. Eles não são capazes de prever todas as consequências das mesmas. Para outros pesquisadores, como Cyert (1963 *apud* CHUENPAGDEE, 2009, p. 2 - 3), as organizações fazem o que podem fazer nas circunstâncias em que se encontram, e estas não são estáveis e tampouco perfeitas. Geralmente, apenas em contextos de crise elas buscam implantar novas rotinas e mesmo assim sem uma preocupação de mantê-las para além de horizontes de curto e médio prazo. A literatura disponível tende a confirmar que, em sistemas de governança centralizada, as novas equipes desprezam, via de regra, a ideia de continuidade da dinâmica de inovação em curso.

Esta síndrome pode ser identificada nos sistemas de gestão do setor pesqueiros em muitos países. Estratégias promissoras são muitas vezes desperdiçadas pela falta de uma política clara e estruturada para o setor ou pela ausência de *estruturas* capazes de assegurar a sua continuidade no tempo. A título de exemplo, poderia-se mencionar a Política de Desenvolvimento Territorial, voltada para a pesca e a aquicultura, promovida pelo Ministério da Pesca e Aquicultura em 2010. Da mesma forma, podemos ressaltar as iniciativas de consultas ao setor produtivo no âmbito da microrregião e macrorregião Sudeste-Sul, que eram realizadas, no início do ano 2000, pelo IMBAMA no CEPSUL em Itajaí (MPA, 2010, p. 2; PEZZUTO *et al.* 2001, p. 1).

[...] O Ministério da Pesca e Aquicultura soma-se ao esforço do Governo Federal de superação da pobreza e das desigualdades sociais e regionais, junto às comunidades aquícolas e pesqueiras, cria a política de desenvolvimento Territorial da Pesca e Aquicultura, focado para ampliar a participação social no setor da pesca através de colegiados territoriais (MPA, 2010, p.1).

[...] A política pública do gerenciamento costeiro, criada na década de 1988, estabelece o planejamento integrado, participativa na gestão dos recursos naturais e dos ecossistemas costeiros (PNGC, lei no 7.661/1988). Neste sentido, foram realizadas, no CEPSUL/IBAMA, duas reuniões para avaliar e discutir o estado da arte e o ordenamento da pesca de camarão (Novembro, 2000) e da pesca de arrasto

de peixes demersais na região Sudeste/Sul (Dezembro, 2000), com a participação do setor produtivos, de suas representações e pesquisadores que trabalham com o setor (PEZZUTO et al. 2000, p. 1 - 3).

### **2.1.2. Estruturas de ação na governança interativa da pesca**

O termo *estrutura* designa aqui os arranjos institucionais e técnicos mediante os quais os agentes envolvidos operam e que limitam ou potencializam o seu potencial de ação levando-se em conta a cultura, as leis e os consensos firmados nos espaços de negociação. Nos sistemas de governança centralizada da pesca, a ausência de estruturas assim concebidas tende a inviabilizar análises mais profundas e integradas dos problemas do setor. Dessa forma, representam obstáculos consideráveis para o avanço de uma política setorial capaz de garantir uma utilização ecologicamente prudente e socialmente justa de recursos comuns pela complexidade, dinâmica e diversidade socioambiental envolvida ou por se nutrir de informações fragmentadas sobre os sistemas (OLSSON *et al.* 2005, p. 15; KOOIMAN, 2008, p. 4). Neste âmbito, as pesquisas sobre a governança da pesca costeira e marinha nos conduziram pouco a pouco à noção de *governabilidade*.

### **2.1.3. Conceito de governabilidade**

Trata-se de um conceito baseado na suposição de que há limites para governar sistemas complexos que envolvem várias atividades sociais ou uma cadeia de atividades interdependentes, como a pesca. Segundo KOOIMAN (2003), *governabilidade* pode ser definida como um mecanismo de avaliação da governança de um sistema social ou como a capacidade global para a governança de qualquer entidade social ou sistema. Ele parte da premissa segundo a qual uma coordenação mais efetiva das interações envolvendo organizações situadas em diversos níveis de organização de um dado sistema social, além das interações com outros *stakeholders*, poderia melhorar sensivelmente a governança do sistema de uso de recursos pesqueiros (KOOIMAN, 2008, p.1).

Segundo Larkim (*apud* COCHRANE, 2005), a ordenação das pescarias pode ser geralmente obtida mediante a ordenação dos usuários e não dos recursos em si, ou seja, não se pode ter ou conseguir pescarias sustentáveis sem a participação dos usuários, do mercado e de outras entidades sociais capazes de influenciar diretamente ou indiretamente a governança do sistema. Dito de outra maneira, a definição e elaboração das medidas de gestão pressupõem necessariamente a participação social e a construção progressiva da *cidadania ambiental*.

Neste sentido, percebe-se que a teoria da *governança interativa* pode ser considerada como um “mecanismo de ação” na busca de novas pistas para a reflexão sobre as dimensões humanas das mudanças ambientais globais e para uma reavaliação em profundidade das nossas estratégias de governança socioambiental. A promoção de sinergias passa a ser vista como forma privilegiada de gestão da crise mundial do setor pesqueiro (VIEIRA *et al.* 2005, p.13; CHUENPAGDEE *et al.* 2009, p. 5 - 6). Neste sentido, a participação dos *stakeholders* (indivíduos, grupos de indivíduos e organizações formais e informais com poder de ação) torna-se um elemento fundamental na criação de sistemas de governança da pesca (KOOIMAN, 2005, p. 7).

Em outras palavras, os direitos e responsabilidades devem ser compartilhados em redes de atores sociais com diferentes papéis, partindo do âmbito local. De certa forma, trata-se de uma forma de aprofundar a reflexão sobre as condições de êxito de novas opções de regulação democrático participativa das sociedades modernas num contexto de globalização econômica e cultural (CHUENPAGDEE *et al.* 2009, p. 12). Neste sentido, o conceito de *participação* é entendido aqui como um mecanismo estratégico de construção ou reforço de capacidades de instituições, ou seja, o sistema da pesca exige uma abordagem que ultrapassa o simples “governo de comando e controle” das pescarias ainda predominantes (BERKES, 2006, p. 34; KOOIMAN, 2008, p. 7).

As investigações sobre *modos de apropriação* relacionados a um tipo de governança isolada de uso dos recursos naturais renováveis, realizadas nas últimas duas décadas, têm comprovado a predominância de casos de sobreexploração e dos riscos de colapso da produção pesqueira artesanal e industrial. No rol dos principais condicionantes da crise, incluem-se, além das limitações de dados empíricos atualizados para um manejo sustentável dos estoques disponíveis, a

hegemonia das abordagens centralizadas de governo, subestimando a capacidade de auto-organização das comunidades tradicionais bem como do setor produtivo. Devem ser mencionadas, além disso, as carências em termos de incentivos financeiros necessários para assegurar a persistência das atividades de pesca em pequena escala, meio de sobrevivência de uma grande parcela da população que vive na zona costeira, como no caso do Baixo Vale do Itajaí (FAO, 1995, p. 11; BERKES *et al.*, 2006, p. 15).

Neste sentido, falamos de um *sistema de governança interativa* que leva em conta as dinâmicas verificadas nas esferas local, regional, nacional e internacional, funcionando por meio de estruturas em redes de atores sociais com representações, interesses, papéis e tarefas diferenciadas. Trata-se de formas colaborativas e *multi-níveis* de governança híbrida, capazes em princípio de melhorar as capacidades de compreensão e de resposta no enfrentamento da crise planetária do meio ambiente e do desenvolvimento (KOOIMAN, 2008, p. 7; BERKES, 2009, p. 1).

Neste sentido, a pesca entendida como atividade social pode ser dividida em um *sistema a ser governado* (interação homem e os ecossistemas costeiros e marinhos) e um *sistema de governo*, no qual ocorrem interações entre diferentes *stakeholders* na busca de estratégias eficazes, capazes de mediar as relações entre os homens e o mundo natural. Este último tornou-se uma dimensão de importância crucial a partir da segunda metade do século XX, quando da publicação da alegoria da “tragédia dos comuns” por Garrett Hardin (*apud* OSTROM, 2003, p.11; JENTOFT *et al.* 2009, p.8).

Essa teoria enfatizava as limitações dos regimes de governança centrados nas esferas estatal e do mercado para guiar o uso de *recursos comuns*. Assumia-se que, se forem deixados sob a responsabilidade de regimes de apropriação comunal, os pescadores acabariam necessariamente exaurindo os estoques pesqueiros ao longo do tempo. E como a dinâmica dos estoques é imprevisível, para evitar o agravamento da crise, a prerrogativa no processo de tomada de decisão deveria recair necessariamente nos regimes de apropriação governamental e privada.

Dessa forma, passou a ganhar legitimidade social crescente um enfoque de planejamento e gestão baseado na aplicação tecnocrática do conhecimento científico de corte analítico-reducionista, em detrimento da visão de mundo e do

*know how* de diversos atores sociais envolvidos, para um número crescente de analistas de sistemas pesqueiros tradicionais. Esta tendência está associada aos conflitos e processos de degradação dos ecossistemas costeiros registrados em diversas escalas no nível nacional e internacional (FILARDI, 2007; BERKES *et al.*, 2006, p.45).

Por outro lado, percebeu-se que o mercado, por si só, pode provocar um declínio irreversível dos estoques de recursos pesqueiros com alto valor de troca no mercado, bem como intensificar os processos de degradação dos ecossistemas costeiros e marinhos (em caso de omissão do setor público. (DIEGUES, 1983, p. 154). A título de exemplo citamos a pesca de sardinha e de outros recursos pesqueiros, na região Sudeste e Sul, que declinou na década de 70, levando o Estado a estabelecer, através de órgãos responsáveis, medidas de gestão para reduzir o esforço de pesca, a exemplo da redefinição do tamanho das malhas das redes, bem como das áreas de pesca e dos períodos de defeso (DIEGUES, 2004. p. 71; WAMBAR, 2008, p. 24).

A crise que caracteriza a gestão dos recursos pesqueiros entendidos como recursos de uso comum transcendem, portanto, o poder de “controle” de uma única esfera de governo (VIEIRA *et al.*, 2005, p 31; BERKES, 2006, p.1). Mesmo diante de sistemas de controle cada vez mais rígidos, persiste a dinâmica de degradação dos ecossistemas costeiros e marinhos e, por implicação, as ameaças à sobrevivência das comunidades de pescadores artesanais (BERKES *et al.*, 2006, p.18; BERKES, 2009, p.1).

Na interpretação de C.S. Holling e outros autores (FILARDI, 2007, p. 14), esse processo globalizado de degradação dos recursos naturais renováveis reflete, sobretudo, uma crise dos enfoques reducionistas de análise dos sistemas de produção e gestão. Por implicação, a governança, que é alicerçada pelos enfoques convencionais de gestão da pesca (que representa uma parte constitutiva do problema), deixou de representar uma via segura e legítima para o enfrentamento da crise. Ela carece assim de uma avaliação lúcida da natureza dos problemas concretos de gestão, que deveria ser assumido em cada contexto social e ecológico.

Neste âmbito, tornam-se essenciais novos sistemas de governança nos quais o processo de planejamento é efetivado à luz de um enfoque sistêmico, como um

processo contínuo, e estrategicamente orientado para a aprendizagem adaptativa (VIEIRA, 2006, p.296; BERKES, 2009, p.1). Neste sentido, a governança integrada tem sido utilizada na maior parte das políticas estatais de uso de recursos pesqueiros em nível planetário, como mencionamos acima (KOOIMAN *et al.* 2009, p.11; OSTROM, 2009, p.11).

Uma modalidade de *governança interativa* capaz de mobilizar estruturas em rede, articuladas vertical e horizontalmente, torna-se assim um novo e promissor instrumento de gestão tendo em vista a modificação da atual correlação de forças entre os diferentes *stakeholders*. A intenção é avançar na busca de soluções viáveis diante da diversidade de percepções, interesses e obstáculos sociopolíticos, socioeconômicos e socioculturais que estão dificultando a busca de soluções viáveis para o enfrentamento da crise ecológica global em nome de uma *ecologia humana de corte sistêmico* (VIEIRA *et al.*, 2005, p. 293; VIEIRA, 2006, p. 296).

Como já sugerimos acima, numa avaliação de sistemas de governança torna-se importante identificar as condições de *governabilidade* correspondente o que nos permite relacionar as características do sistema a ser governado, do sistema do governo e as interrelações entre os dois (KOOIMAN, 2009, p.3; BIERMANN & PHILIP, 2009, p.4). As condições atuais de governabilidade no uso dos recursos pesqueiros bem como a diversidade, as dinâmicas e a complexidade dos processos de tomada de decisão focalizados em vários atores podem ser também melhor entendidas por meio da utilização do conceito de *sistema patrimonial de gestão*. Isso integra a negociação como exposto pelos novos campos emergentes de pesquisa sobre os modos de apropriação ou sistemas de governança híbrida ou mista de recursos naturais de uso comum (VIEIRA e WEBER, 1997).

Do ponto de vista patrimonial, as dificuldades não são apenas de natureza técnica ou econômica, mas originam-se também da existência de diferentes maneiras de representar os problemas e de se optar por pontos de referência axiológicas nas deliberações que cercam os processos de tomada de decisão. Tal fato constitui a principal causa dos conflitos socioambientais relacionados com a governança (VIVACQUA, 2005; VIEIRA & WEBER, 1997).

Neste sentido, a escolha do enfoque de governança justifica-se, primeiro, pela existência de um sistema de governança da pesca na região do Baixo Vale do Itajaí

cuja governabilidade precisa ser compreendida e melhorada (CHUENPAGDEE & JENTOFT, 2009, p.1). Como tal, a identificação das interações sociais consideradas essenciais tornam-se de fundamental importância além da concepção de políticas de adaptação baseadas num entendimento mais acurado de estruturas e processos pelos quais as pessoas tomam decisões e compartilham o exercício do poder. Diferencia-se também por se focar na necessidade de fortalecer as organizações locais, regionais e nacionais ligadas à pesca num cenário de um sistema globalizado como será demonstrado nos capítulos seguintes (BERKES, 2006, p. 5).

O foco neste trabalho, concentrado no entendimento das potencialidades e obstáculos à governança da pesca na região do Baixo Vale do Itajaí, vai ao encontro desta abordagem. Um dos pressupostos assumidos no desenho do projeto, que deu origem à pesquisa, diz respeito ao reconhecimento de que a busca de compreensão dos condicionantes da melhoria da governança de sistemas pesqueiros exige a mobilização do conceito de *governabilidade*, uma das premissas do conceito do *ecodesenvolvimento*, que foca na busca de autonomia relativa (*self – reliance*) a ser desenvolvida no capítulo seguinte.

### **3. Revisão da literatura**

#### **3.1. A crise ambiental**

Desde a conferência de Estocolmo, em 1972, a crise ambiental, que se tornou bem evidente no século XX, tem mobilizado uma atenção crescente da opinião pública mundial, da comunidade científica, suscitando também a importância de outras formas de saber, que vem crescendo cada vez mais devido às lacunas de informações e a ineficácia dos mecanismos de gestão assumidos até então (VIEIRA, *et al.* 2005 p. 13). Segundo o relatório da ONU sobre a biodiversidade, em 2012, vivemos num período de intensos impactos da ação humana sobre a biodiversidade, crescentes perdas de habitats, declínios<sup>7</sup> de florestas tropicais - as quais abrigam grandes quantidades de espécies de animais - responsáveis por dois por cento da produção primária líquida global, decréscimo das áreas úmidas, esgotamento de

---

<sup>7</sup> O declínio de florestas tropicais apresentaram ligeiras variações segundo dados de PNUMA em diferentes regiões, sendo a África e América do Sul regiões onde esse processo é bem evidente pelo aumento de terras agrícolas e pastagens, apesar dos esforços locais (PNUMA, 2010, p.32)



solos, poluição dos rios e mares, em suma, a degradação intensiva dos ecossistemas terrestres e aquáticos na procura por recursos naturais (PNUMA, 2011, p. 3).

Passamos a conviver também não só com a intensificação dos fenômenos de eutrofização em ambientes costeiros, mas também com acidificação e o aumento da temperatura dos mares, além dos elevados índices de desastres naturais e erosão da diversidade de certas espécies<sup>8</sup> importantes para o funcionamento de alguns ecossistemas. Todos esses fatores configuram e contribuem para o desequilíbrio do funcionamento dos ecossistemas e biomas. Trata-se de uma tendência que vem se intensificando cada vez mais, impactando os mais diversos modos de vida (PNUMA, 2010, p.1).

Tudo isso evidencia a síndrome da “transgressão” antropocêntrica dos assim chamados *limites do crescimento material* (SACHS; VIEIRA, 2007, p.9). Muitas pesquisas apontam que o funcionamento do Sistema Terra, que supriu o bem-estar da humanidade nos últimos séculos, está em risco. Na ausência de ações coordenadas e consequentes, este cenário de degradação das bases biofísicas de sobrevivência da espécie humana só poderá se agravar (VIEIRA *et al*, 2005.13; PNUMA, 2010, p.1).

Essa preocupação vem sendo debatida desde a época dos relatórios preliminares à realização da Conferência de Estocolmo. A crise socioambiental tem sido considerada como resultado das pressões decorrentes das ações antrópicas sobre a estrutura e a dinâmica dos sistemas de suporte da vida no planeta. Trata-se de um conjunto de fatores interdependentes cujo agravamento vem abrindo novas pistas de reflexão, mas também de intervenção corretiva nos espaços de planejamento do desenvolvimento.

Tais impactos podem ser comparados, em escala planetária, aos grandes eventos ocorridos em eras geológicas passadas. Em parte, Isso tem a ver com os padrões de racionalidade na assim chamada *cultura industrial-tecnológica*, e que se

---

<sup>8</sup> Os dados globais apontam que as populações de aves de pastagens, de terras agrícolas, e ambientes aquáticas, bem como os anfíbios, estão em declínio em termos populacionais. Esse fato inclui também o aumento de risco de extinção de certos tipos de coral nas regiões tropicais pelo fenômeno do embranquecimento de sistemas de recifes tropicais em decorrência da alteração da temperatura do mar (PNUMA, 2010, p.26).

refletem na hegemonia alcançada por um estilo de desenvolvimento economicista-predatório (OST, 1997, p.351; VIEIRA & SACHS, 2007, p. 35; LEFF, 2001, p.12).

Em consequência, vem adquirindo mais e mais uma abrangência planetária, devido aos níveis já alcançados de destruição dos ecossistemas e culturas humanas no curso da longa história de interação entre o homem e o meio ambiente. Esse fato coloca as sociedades modernas frente a desafios inéditos, exigindo mudanças tanto no campo da política ambiental, nos nossos sistemas de valores bem como a realização de avaliações em profundidade das nossas estratégias de desenvolvimento (VIEIRA *et al.* 2005, p.13).

A crise parece ainda insuficientemente compreendida mesmo para os *experts* vinculados aos mais diversos campos de pesquisa. Por outro lado, ela está sendo levada em consideração, cada vez mais, nos debates relacionados ao desenvolvimento e uso sustentável de recursos naturais e nos fóruns de planejamento e gestão (VIEIRA *et al.*, 2005, p.13).

Em outras palavras, a tomada de consciência dos limites do crescimento material, mesmo que ainda de forma difusa, exprime o vigor da crítica à ideologia economicista subjacente à civilização industrial tecnocrática” (VIEIRA, 2006, p.251). Em outras palavras, isto significa que as influências exercidas pelo modo industrial de produção estão alterando um conjunto de parâmetros sociais em nome da mercantilização indiscriminada da natureza. Até hoje, em muitas economias, os empresários vinculados aos mais diversos segmentos econômicos continuam insensíveis à riqueza embutida nas iniciativas de conservação diversidade biológica e cultural. Eles continuam representando os ecossistemas como se fossem sistemas cujas dinâmicas poderiam ser consideradas <sup>9</sup>Independentemente do conjunto das atividades econômicas (PNUMA, 2010, p. 6).

Este fato pode ser observado pelos atuais índices globais de aceleração da produção dos bens de consumo, não obstante os custos sociais e cológicos envolvidos. Por um lado, isto revela os “fracassos” das políticas colocadas em prática nos mais diversos níveis de organização territorial - do local ao global. Por outro, desvela a necessidade urgente de uma reforma paradigmática das instituições

---

<sup>9</sup> Sistemas naturais geradoras de riqueza social (florestas, solo, água, rios, os oceanos) continuam sendo percebidos como algo estranho aos sistemas econômicos.

de planejamento e gestão dos sistemas socioambientais (PNUMA, 2010, p.6 - 7; VIEIRA & SACHS, 2007, p. 82).

### 3.1.1. A crise do setor pesqueiro vista como **uma dimensão da crise socioambiental**

A crise do setor pesqueiro reflete a hegemonia do padrão de uso destrutivo de ecossistemas e biomas que configura uma crise de escopo planetário. Mas em contraponto à percepção do agravamento dos fenômenos ligados à erosão da biodiversidade ou ao aumento dos índices de poluição hídrica, os impactos destrutivos nos ecossistemas marinho-costeiros tendem a permanecer em segundo plano – talvez pelo fato de exigirem uma percepção mais elaborada das escalas de tempo envolvidas<sup>10</sup> e pela dinâmica *sui generis* desses ambientes<sup>11</sup>.

Ainda não está claro no imaginário popular que os mares fazem parte dos ecossistemas terrestres (ou do planeta terra), ocupando 71% da superfície do globo terrestre e concentrando a maior parte da diversidade de organismos ainda desconhecidos. Estes estão sendo afetados pelos impactos das ações antrópicas e, recentemente, pela intensificação das mudanças climáticas (FAO, 2010, p.37; PNUMA, 2010, p. 46).

A pesca impacta diversas espécies de organismos aquáticos considerados recursos pesqueiros e que compõem o potencial de biodiversidade contido nesses ecossistemas. A redução dos habitats como bancos de algas marinhas, recifes de corais, afeta significativamente a cadeia produtiva destes ambientes aquáticos (lagunas, rios, mares e oceanos), assim como dos organismos costeiros e marinhos associados e que, juntos, desempenham importantes funções biológicas nos referidos ambientes.

Outros ecossistemas produtivos de suma importância para a pesca são os manguezais e pradarias, que desempenham uma série de funções essenciais - como berçários e viveiros de muitas espécies marinhas de importância comercial.

---

<sup>10</sup> No caso da pesca, a percepção que as condições do estoque mudaram demora mais que a devastação de uma floresta e a erosão de área costeira.

<sup>11</sup> As correntes e ondas afastam parcialmente os poluentes da sua origem, além da sua deluição e possivelmente a sua evaporação dependendo do tipo de poluente.

Abrigam também diversos nichos explorados por diversos organismos utilizadores destes ecossistemas (aves marinhas e outros organismos vivos) e, além de servirem como filtros de poluentes, servem também como barreiras naturais de proteção das comunidades costeiras contra os impactos naturais de rios e mares (PNUMA, 2010, p. 46).

A área ocupada por estes ecossistemas tem sido drasticamente reduzida nas últimas décadas. Este fato pode ser correlacionado com a localização desordenada das comunidades humanas na zona costeira. Esses ambientes estão sofrendo os mais diversos impactos negativos, a exemplo do turismo de massa, da implantação de infraestruturas urbanas e portos, e dos parques de carcinocultura, entre outros. A diminuição destes ecossistemas implica também na redução de uma gama de serviços sociais que prestam em especial aquelas relacionadas à pesca (FAO, 2010, p. 145; PNUMA, 2010, p. 44).

O uso de determinados tipos de tecnologia na pesca é considerado também como gerador de impactos destrutivos dos ecossistemas aquáticos e marinhos comparáveis à destruição das florestas - como no caso de arrastos de fundo e outras modalidades de pesca que utilizam equipamentos móveis de tração. Hoje em dia, fala-se cada vez mais na possibilidade de exploração da pesca de profundidade como alternativa aos desgastes intensos e ao declínio dos estoques de recursos pesqueiros tradicionais. Esse fato vem configurando uma nova dinâmica operacional do setor de captura (custos que vão desta adaptação das embarcações e dos apetrechos a serem empregados, mais gastos de combustível, entre outros) além de evidenciar o empobrecimento de recursos mais rigorosamente regulamentados ou gerenciados tecnocraticamente pelos gestores governamentais (HOLLING, 1998, p.14; PNUMA, 2010, p. 48).

Essa nova profundidade de pesca como um “refúgio” para a atividade de captura na pesca industrial é indicativo do reconhecimento de que esse segmento tem maiores condições de adaptação à crise, pelo seu maior poder de deslocamento para áreas mais afastadas da costa ou pela opção de explorar estratos mais profundos das águas oceânicas - quando comparados com a pesca de pequena escala que opera muito mais nos ecossistemas costeiros. Isso reflete de certa forma o poder econômico e político deste segmento do setor pesqueiro (JENTOFT *et al.* 2009, p. 34; BERKES, 2006, p. 3).

A pesca é uma atividade que gera renda e lucros em curto espaço de tempo para os operadores econômicos. Trata-se de uma tendência preocupante pela predominância de opções predatórias de uso - a médio e longo prazo - dos recursos explorados em diversos ambientes aquáticos e estratos marinhos. Atualmente as espécies de fundo estão sendo cada vez mais visadas para fins de extração e são geralmente K-estrategistas – ou seja, de crescimento lento e de vida longa. O declínio dos mesmos pode acarretar, no futuro, grandes impactos nos ecossistemas oceânicos e na sua frágil biodiversidade. Mas devemos reconhecer também que existem ainda poucas informações a respeito, devido à insuficiência de dados globais de captura nesses ambientes (FAO, 2010, p. 67).

Neste sentido, podemos dizer que o final do século XX, marcou a vigência de um período conhecido pelo rótulo “nova era da tecnologia”, após a Segunda Guerra Mundial. Os projetos desenvolvidos durante este período geraram impactos negativos no setor pesqueiro em termos globais. Segundo a FAO (2010, p. 96), no período de 1970 a 2007, a produção pesqueira mundial marinha atingiu e estabilizou em 90 milhões de toneladas anos. Nesta escalada, 14% de estoques de peixes valiosos no mundo entraram em colapso, um declínio de 11% da biomassa global, embora com ligeiras diferenças regionais, assim como o tamanho máximo de peixes capturados diminuiu em 22%, principalmente das populações mais a visadas. E, no geral, 80% das reservas mundiais de peixe com informações históricas de captura levantadas estão sobreploados ou plenamente explorados até o limite da sua capacidade. Todavia, pelo fato de serem recursos naturais renováveis, existe ainda a possibilidade desses estoques se recuperarem e configurarem outra dinâmica - caso passem a ser geridos de forma ecologicamente prudente (FAO, 2010 p.14).

Nas últimas três décadas, as capturas mundiais de recursos pesqueiros foram direcionadas para espécies menores e para as invertebradas. Isto reflete-se no “esgotamento” de recursos de níveis tróficos maiores, tendo como a causa a pesca direcionada, há muitos anos, para os grandes predadores, que diminuiu em acerca de 90%. Isso equivale a dizer que estamos comprometendo cada vez mais ecossistemas marinhos costeiros onde ocorre a maior parte da pesca de pequena escala ou artesanal que emprega mais de 60 milhões de pessoas no mundo e na sua maioria nos países em desenvolvimento, segundo o BM (BANCO MUNDIAL, 2009, p. 1).

A pesca de pequena escala é o segmento da pesca que absorve o maior número de pessoas no mundo, pois ela absorve qualquer mão de obra disponível - ou seja, aqueles que perdem emprego em outras atividades ou, quando a agricultura estiver em declínio, ingressam nesta atividade para satisfazer as necessidades básicas ou como atividade suplementar à sua renda. Diferenciam-se assim daqueles que passam a viver propriamente da pesca, que vão se somar com aqueles que exercem esta atividade como meio de vida. Esse fato acaba sendo um complicador não só na definição de quem é realmente pescador, mas também no aumento anual do número de barcos da frota artesanal. Pois as regiões costeiras atraem muitas pessoas, principalmente nos países em desenvolvimento, pelas suas riquezas e belezas naturais. Isto vem reforçar a necessidades de difusão de novos sistemas de governança interativa (FAO, 2008, p. 34).

Outro fenômeno importante neste cenário internacional de crise do setor pesqueiro é o deslocamento da frota industrial tanto para áreas mais afastadas da costa, à procura de estoques ou cardumes subexplorados, ou direcionando mais e mais para a exploração dos estratos marinhos e oceânicos mais profundos como já mencionamos. Vale a pena registrar também os deslocamentos das embarcações em direção às áreas costeiras, que concentram grande parte das atividades pesqueiras no mundo por serem consideradas também como as mais produtivas (PNUMA, 2010, p. 49; BANVINCK *et al.* 2005, p. 3).

Esse fenômeno condiciona muitas vezes a eclosão de conflitos mais ou menos intensos entre os usuários, induzindo em parte o individualismo<sup>12</sup>, uma luta pelo poder entre classes e seguimentos da pesca, tendo como causa o declínio do patrimônio comum (recursos pesqueiros) - em especial aqueles mais lucrativos no mercado e explorados por todos. Esse fato configura um cenário global por ser observado em um número significativo de países onde as políticas pesqueiras continuam carecendo de sistemas de governança interativa (BM, 2008, p. 9; DIEGUES, 1983 p. 56).

A crise da pesca é comumente reconhecida como resultado da pressão excessiva sobre os recursos pesqueiros, dos ecossistemas costeiros e marinhos que

---

<sup>12</sup> O aparato tecnológico na pesca artesanal e diminuição dos recursos diminuiu a pesca praticada entre grupos de amigos, tendendo hoje para a individual ou restrito à célula familiar, pois dividir o pouco que tem já não compensa. Isso mostrou que os velhos tempos passaram, onde tudo era possível, até o que estava errado dava certo na pesca (Oliveira, 2006, p.10).

sustentam a biodiversidade destes recursos no mundo. Esse fato está reforçando os ciclos de pobreza nas comunidades pesqueiras no mundo, com maior destaque nos países em desenvolvimento. Esse fato deve merecer atenção das esferas desde o local até o internacional no sentido da procura de alternativas e a tomada de posição que possibilita a reconstrução destes recursos, a médio e longo prazo, no sentido de possibilitar o seu uso durável. Portanto, os problemas da pesca devem ser vistos como problemas decorrentes do mau-desenvolvimento local. Trata-se assim de uma visão ainda difusa na maior parte dos atores envolvidos nessa atividade – incluindo-se aqui os próprios governos locais (FAO, 2010, p. 56).

Segundo o Banco Mundial, a sustentabilidade do setor pesqueiro passa por políticas do desenvolvimento ecologicamente prudente e socialmente incluyente que permeiam diversos programas para reestruturação do setor. Seus aportes financeiros deveriam ser condizentes com as ações norteadas pelo princípio da sustentabilidade. Ao mesmo tempo, deve-se abordar a questão da injustiça socioecológica vivida por muitos pescadores de pequena escala nas zonas costeiras dos países em desenvolvimento. Como se sabe, nesses países a atividade pesqueira serve de meio de subsistência de cerca de 200 milhões de pessoas, além do fato de 20% deste número estar associado a serviços conexos.

Isto requer, portanto, uma conjugação de esforços, do âmbito local ao internacional. Pois o estado saudável da atividade pesqueira no mundo pode ser fundamental na luta contra pobreza, pela via da geração de inúmeros empregos suplementares. Neste sentido, a garantia da sustentabilidade dos recursos pesqueiros torna-se fator de responsabilidade da humanidade como um todo, refletindo o agravamento dos problemas de governança no atual contexto mundial (BM, 2009, p. 3).

A esse respeito, o Relatório do Desenvolvimento Humano, de 2011, oferece importantes contribuições que reforçam a necessidade de um diálogo local e global franco sobre a sustentabilidade como algo indissociável à equidade, à justiça social, assim como a necessidade de facilitar o maior acesso aos meios que ajudam melhorar a qualidade de vida. O que implica que a degradação de meios de subsistência não é de modo exclusivo, mas sim uma questão ambiental com consequências para milhares de pessoas. No caso específico da atividade pesqueira, que nos últimos anos, tem aumentado o consumo do pescado tanto nos

países, desenvolvidos quanto aqueles em desenvolvimento. Fato que pode ser observado nas estimativas realizadas pela FAO, é que, o consumo do peixe por pessoa no mundo, vem crescendo em média de 9,9 kg durante os anos 60, a 11,5 kg durante os anos 70, 12,6 kg, durante os anos 80, 14,4 kg, durante os anos 90 e 17,0 kg na década de 2000 e chegaram 18,4 kg em 2009. E em 2010, as estimativas preliminares indicam que essa tendência continua aumentando e devendo ser igual a 18,6 kg por pessoa (FAO, 2012, p.97). Tudo isso, torna a governança uma direção crucial para todos os países costeiros (CHUEPAGDEE, 2011, p.2).

Esse aumento do consumo de pescado reflete a rápida expansão da sua produção e o desenvolvimento de canais modernos de distribuição, resultando no crescimento da oferta global, a uma média de 3,2 por cento por ano, que em 2009, ultrapassou a taxa de crescimento da população humana estimada em média 1,7 por cento ano (FAO, 2012, p.94). Fato que responde em parte a carência de proteína de origem animal em algumas regiões, países; e os benefícios que o pescado oferece à saúde, quando comparados a outros tipos de proteínas de origem animal (FAO, 2012, p.97). Mesmo sendo assim, o maior consumo do pescado ainda concentra - se nos países desenvolvidos quando comparados com os países emergentes e em desenvolvimento (BANVINCK *et al.* 2005, p.17; PNUD, 2011, p. ii).

Neste sentido, torna-se vital compreender a relação entre sustentabilidade ambiental e a equidade como caminho que define e dá possibilidade para que as pessoas, comunidades locais, os países e a comunidade internacional promovam o uso sustentável de recursos de forma mutuamente interativo. Essa sinergia aponta no sentido de possibilitar aos segmentos mais desfavorecidos e vulneráveis às mudanças ambientais lidar melhor com as ameaças imediatas aos seus ambientes, A intenção é fazer com que os riscos passem a ser assumidos de forma conjunta, como um elemento crucial da abordagem de gestão de *commons* (BROMLEY, 2010, p. 307).

A degradação ambiental e as desigualdades sociais têm a ver com o poder que dá forma a esses padrões que, ao longo de tempo, enfraquecem as disposições governamentais devido à contraposição das vozes que não tem poder e dos marginalizados nos processos de tomada de decisão sobre estratégias alternativas de desenvolvimento. Contudo, existe alternativas para as desigualdades e a insustentabilidade ambiental, um processo que vai em direção de mudanças nas



abordagens, no uso de gestão integrada participativa, nas instituições inclusivas que prestam especial atenção aos grupos desfavorecidos.

A adoção desses novos sistemas de ação coletiva vem sendo defendida desde a primeira Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano, em 1972, pelos adeptos do enfoque de ecodesenvolvimento (VIEIRA; SACHS, 2007, p. 11).

### **3.1.2. Conceito do Ecodesenvolvimento**

O macro-conceito do ecodesenvolvimento surgiu em 1972, durante a Conferência de Nações Unidas para o Meio Ambiente. Naquela época emergiu a tomada de consciência da necessidade de uma visão sistêmica para enfrentar a crise socioambiental planetária (VIEIRA, 2006, p. 251). A base normativa desse novo enfoque de planejamento e gestão baseia-se num conjunto de premissas fundamentais, a saber: atendimento das necessidades humanas fundamentais (materiais e imateriais), promoção da autoconfiança das populações envolvidas (*selfreliance*), cultivo da prudência ecológica e promoção de um novo conceito multidimensional de eficiência econômica. Este modelo de análise emergiu do novo campo de pesquisa sobre sistemas socioambientais complexos, que por sua vez passou a ser impulsionado visando a compreensão lúcida das causas estruturais da crise e a criação de novos instrumentos de contenção dos impactos destrutivos dos modelos dominantes de apropriação e uso de recursos naturais de uso comum (SACHS; VIEIRA, 2007, p.12).

Neste contexto, a busca de instrumentos alternativos de regulação a partir de diagnósticos sistêmicos e participativos é considerada essencial – ao lado do envolvimento permanente da sociedade civil organizada. Num contexto de agravamento da crise global, o enfoque do ecodesenvolvimento continua a ocupar um espaço privilegiado no reaquecimento das discussões sobre a viabilidade das estratégias de harmonização dos objetivos simultaneamente sociais, econômicos e ecológicos do desenvolvimento. Seus adeptos reconhecem que o enfrentamento da crise exige uma combinação de esforços e a integração inter e transdisciplinar do

conhecimento científico – em diálogo com o conhecimento tradicional das comunidades (VIEIRA, 2006, p.253; KOOIMAN, 2008, p.3).

A ênfase concedida à promoção de novos sistemas de planejamento e de gestão integrada e participativa exige novas engenharias institucionais num esforço coordenado – e de longo fôlego – de gestão do *patrimônio comum da humanidade* (SACHS; VIEIRA, 2007, p.15 -17).

### **3.1.3. Recursos comuns**

Os chamados *recursos comuns* podem ser definidos como uma classe de recursos naturais que apresentam duas características básicas: o controle do acesso de usuários é sempre problemático (refletindo o problema da *exclusão*) e cada usuário é capaz de subtrair daquilo que pertence a todos os demais (refletindo o problema da *subtração* ou da *rivalidade de uso*). Entram nessa categoria, entre outros, os ecossistemas costeiros, as florestas naturais, os rios, os oceanos, a fauna selvagem, a biodiversidade e a atmosfera (OSTROM *et al.*, 2001, p.3).

Eles têm recebido uma atenção especial da comunidade científica nos últimos tempos, num cenário de agravamento das mudanças globais. Emergiu uma tomada de consciência mais nítida sobre a relevância das modalidades de apropriação e uso comunitário desses recursos, enfatizando-se o resgate da sabedoria embutida em sistemas de conhecimento ecológico tradicional de diversos grupos humanos cuja sobrevivência dependia estreitamente da saúde dos ecossistemas, dos meios e lugares onde as suas numerosas gerações viveram e continuam vivendo (OSTROM *et al.* 2001, p. 44).

Para alguns pesquisadores dessa nova sub-área de pesquisa socioambiental, a crise destes recursos está exigindo mudanças profundas de comportamento tanto de ponto de vista dos usuários quanto das instituições governamentais, pois ambos refletem em parte a forma como estes recursos foram e ainda estão sendo utilizados em muitas partes do mundo. Vem se tornando um lugar-comum reconhecer que as instituições governamentais e o mercado estão se tornando inadequados para lidar com externalidades decorrentes da utilização predatória dos *commons*. O debate sobre novos arranjos institucionais, capazes de levar em conta os usuários diretos

de bens comuns passou a ocupar um espaço privilegiado dentro e fora da academia (OSTROM *et al.* 2001, p. 29).

Nas diversas abordagens existentes sobre os comuns, alguns estudiosos têm deslocado o foco das suas pesquisas na busca de entendimento dos pontos de estrangulamento estruturais dos sistemas instituídos de gestão de *commons*. Assim, tornaram-se portadores da mensagem de que sistemas bem-sucedidos de governança podem ser considerados como essenciais no esforço contemporâneo de contenção da crise ecológica global (BROMLEY, 2010, p.1).

Neste sentido, podemos dizer que houve uma evolução das abordagens neste campo de pesquisa. Percebe-se que, na literatura sobre os *commons* que antecedeu às duas últimas décadas, as abordagens centravam-se sobretudo nos usuários comunitários locais. Eles eram vistos como portadores do potencial organizacional para gerenciar os seus próprios recursos como unidades isoladas num mundo globalizado, economicamente interligado. Neste cenário, os condicionantes internos e externos se influenciam mutuamente e são indissociáveis à luz da crise - tanto para análise dos sistemas socioambientais, quanto para a conservação dos recursos ou para a compreensão das causas da degradação dos recursos naturais renováveis e do meio ambiente. Assim chamaram a atenção para que sejam adotadas outras possíveis estratégias de enfrentamento de problemas institucionais e organizacionais, a partir de novos regimes de apropriação e gestão (OSTROM *et al.* 2001, p. 36; PLUMMER, 2009, p.14).

Dentre as várias abordagens existentes, a mais direcionada para a questão institucional revelou recentemente que nem a gestão centrada no nível local (comunitária local), e tampouco aquela exercida nos níveis superiores podem fazer frente, de forma isolada, à crise socioambiental contemporânea. Em contraponto, torna-se cada vez mais necessário apoiar ou formar e reformar novas instituições para o uso durável destes recursos, tendo como a principal premissa operar com diferentes atores na esfera local, mas levando em conta que essas interações devem integrar as diferentes organizações. Pois o processo conhecido como gestão baseada nas comunidades dos usuários mostra hoje em dia toda a sua fragilidade (CAMPBELL, 2003, p.1).

Esse redirecionamento decorre da percepção de que a robustez dos sistemas de gestão de recursos naturais em diversas esferas (local, regional, nacional e internacional) e a sua sustentabilidade requerem articulações envolvendo os mercados, as populações locais, os gestores das agências governamentais, e as políticas públicas em diversos níveis – sem omitir a especificidade das cadeias produtivas correspondentes. Isso aponta no sentido de tornar a política setorial menos propensa ao direcionamento efetuado por grupos ou a falhas que possam comprometer a resiliência dos sistemas socioecológicos. Trata-se assim de incluir, nos debates sobre a sustentabilidade destes recursos, a questão dos avanços tecnológicos, as transformações de sistemas ecológicos, as relações de custo-benefício relacionados às operações de extração, a sustentabilidade ambiental e os serviços ambientais prestados (OSTROM *et al*, 2001, p. 43).

Esse nível de preocupação, voltado para a integração institucional com os usuários dos comuns, pode amenizar em parte as generalizações das regras de gestão ou medidas que regem o uso dos comuns (da esfera nacional ou federal), possibilitando assim a sua incorporação no cenário da política local de base e, redirecionando-a progressivamente para questões que se prendem com a equidade e justiça social como os pressupostos para a sustentabilidade. Por outro lado, pode também servir como mecanismo para evitar as medidas tomadas sob alçada de grupo de gestores públicos que podem gerar diferentes feitos em diferentes contextos sociais devido às variações biofísicas dos sistemas socioecológicos, além de inibir as causas dos desníveis de poder no âmbito local entre diferentes grupos de usuários de recursos (TOMKINS *et al*.2005, p.12).

Dessa forma, os mais diversos atores, representativos das mais diversas esferas são incorporados nos fóruns de discussão sobre o futuro dos *commons*, mas partindo-se do âmbito local. A idéia é descortinar novas estratégias para a elaboração de novas políticas de gestão ao mesmo tempo integrada e participativa desses recursos (HOLLING 1998, p.1; OSTROM, 2001, p. 44).

E embora existam ainda os modos comunitários persistentes de uso de recursos naturais, em especial pesqueiros, há diversas práticas de pesca que não têm recebido atenção e permanecem divorciadas da parte administrativa ou gestora da pesca. À frente dos cenários de declínio de *commons*, atualmente os segmentos comunitários ou de pescadores de pequena escala estão usando cada vez mais as

novas tecnologias que aumentam a eficiência das suas operações de pesca. Trata-se de uma tendência que deveria merecer uma atenção crescente por parte dos agentes envolvidos em sistemas de governança da pesca. Isso demonstra que estamos vivendo numa economia baseada no capital e na tecnologia, entendidos como fatores fundamentais de produção e desconsiderando-se a especificidade da trama ecológica que constitui a condição para a sua sustentabilidade. Essa racionalidade produtiva, assentada nos potenciais de recursos tecnológicos com base no progresso produtivo, está minando as bases de sustentação da vida no planeta à luz de um padrão economicista de racionalidade social. Do mesmo modo, a ênfase concedida à gestão da pesca comunitária, de pequena escala ou de subsistência, bem como da pesca industrial gera impactos significativos nos sistemas ecológicos, embora sejam reconhecidos graus diferenciados de impacto destes segmentos sobre os recursos pesqueiros (BM, 2009, p.16).

Segundo Holling (1998; BM, 2009), a maior parte das pesquisas sobre recursos pesqueiros permanece centrada na biologia das espécies. Só mais recentemente os ecossistemas passaram a ser levados em conta. Isto constitui um avanço de grande importância para a sustentabilidade. Mas não deveríamos negligenciar a falta de informações atualizadas e confiáveis - sobretudo nos países em desenvolvimento - sobre a pesca de pequena escala e sobre a dinâmica complexa dos sistemas socioambientais envolvidos (BERKES *et al*, 2006 p. 56).

De acordo com as considerações acima, isto significa dizer que, sem um esforço tenaz de conscientização, visando fortalecer o engajamento das organizações de base nos sistemas de gestão, permanecerá deficitária a definição dos programas que atendam às demandas sociais do setor pesqueiro como um todo. Além disso, devemos investir mais resolutamente na disseminação das abordagens de pesquisa com viés transdisciplinar. Elas devem ser vistas como ferramentas de gestão compartilhada, exprimindo assim a cobertura das sérias lacunas envolvendo o nexos *ciência & política* (BROMLEY, 2010, p. 4).

Neste sentido, falar da sustentabilidade ou do uso sustentável de recursos comuns requer pensar em uma série de fatores que podem traduzir-se na redução da capacidade dos ecossistemas marinhos de prestarem serviços ambientais, fato que depende de vários condicionantes sociais. Tudo isso remete-nos à busca de explicações convincentes sobre os condicionantes às causas da degradação de

sistemas sociais a partir de determinadas condições ecológicas, bem como sobre as causas das mudanças específicas nos sistemas ecológicos a partir de determinadas condições vigentes na organização e na dinâmica dos sistemas sociais (VIEIRA *et al.* 2005, p. 336; PNUMA, 2010, p. 5)

A abordagem de comando e controle governamental que, há muitas décadas, tem sido aplicada acriticamente na gestão dos recursos pesqueiros resultou em um conjunto de imprevistos com consequências negativas para todos. Pois ela reduz o potencial de resiliência ecossistêmica, além de aumentar a complexidade dos sistemas de governança de sistemas ecológicos - a ponto de centrá-los nos sistemas biofísicos sem levar em conta que os sistemas humanos fazem parte dos sistemas ecológicos. Esses aspectos caracterizam a gestão de comando e controle como sistemas de resistência às inovações de governança interativa dos bens comuns. No caso das atividades pesqueiras, o isolamento dos órgãos de gestão se reflete na insensibilidade às questões relacionadas aos recursos pesqueiros vistos como bens públicos e meios de subsistência de milhares de pessoas (HOLLING, 1998, p.8; FAO, 2010, p. 55).

Neste sentido, reforçamos a ideia de que a sustentabilidade dos *commons* exige também uma consideração atenta dos fluxos multidirecionais e multi-nível de informações sobre sistemas socioecológicos. Sem esse ativo tornar-se-á difícil falar sobre a sustentabilidade em todos os sistemas de uso dos recursos naturais renováveis como os pesqueiros, que nutre a própria economia pesqueira global. Em outras palavras, a comunicação é uma ferramenta fundamental na busca de respostas para o enfrentamento dos condicionantes estruturais da crise e para o tratamento das delicadas questões relacionadas à conservação dos recursos naturais e do meio ambiente. Essa observação remete-nos à metáfora da “tragédia dos comuns”, segundo a qual parece inexorável a reprodução da crise, no atual contexto da globalização e de economia baseado no capital e na tecnologia (OSTROM *et al.*, 2001, p. vii).

O reconhecimento de que sistemas humanos e naturais são indissociáveis e ambos estão sendo afetados por essa crise cuja origem está relacionada com a ideologia do progresso produtivo, gerou um espaço na abordagem de gestão dos recursos pesqueiros, como anteriormente mencionados. Esta abordagem é reconhecida como uma visão focada aos seres humanos em seus diversos espaços,

onde interagem com os recursos pesqueiros. Neste sentido, ela torna mais claro que os governos com seus recursos infinitos não são capazes de resolver todos os problemas da pesca. Dessa forma, os usuários devem participar no processo para ajudar a resolvê-los, mobilizando para tanto uma abordagem conhecida como co-gestão e inserida como uma dimensão essencial do modelo de ecodesenvolvimento.

Isso serve como mecanismo de base na captação dos *insights* iniciais que vão na direção da compreensão dos processos e das dinâmicas socioambientais no contexto do mundo no qual está inserida a problemática em análise. Essa percepção facilita a elaboração e a melhoria das regras em jogo entre os participantes ou, por outro lado, pode resultar na construção de novas regras assentadas neste processo de compartilhamento dos direitos e responsabilidades no uso de recursos naturais renováveis (POMEROY, 2005, p.1).

#### **3.1.4. A co-gestão**

O uso do conceito de co-gestão nas arenas da governança interativa está relacionado às relações de sinergia entre os *stakeholders* sediados no âmbito local, direcionados para a construção de estratégias de desenvolvimento endógeno (PLUMMER, 2009, p. 2). Nas últimas décadas, essa noção tornou-se crucial nos planos de gestão dos recursos comuns, em especial de recursos pesqueiros. E isto devido aos descompassos dos modelos de gestão governamental com as realidades locais, assim como das reivindicações contra os seus regimes regulatórios, sem falar do seu possível desconhecimento por parte dos usuários comunitários de recursos pesqueiros (PINKERTON, 2003, p.5; OSTROM, 2003, p.4; BERKES *et al.* 2006, p. 53).

Neste sentido, a abordagem de gestão compartilhada parte da premissa que a participação democrática dos usuários, na tomada de decisão sobre os regimes regulatórios, devem estar ajustadas com base em parcerias envolvendo as agências governamentais e as organizações comunitárias. Dessa forma, podem melhorar a legitimidade dos regimes de gestão da pesca e contribuir para frear as curvas de degradação intensiva dos recursos pesqueiros, bem como dos ecossistemas

costeiros e marinhos. Em outras palavras, significa dizer que a participação dos usuários nos processos consultivos ou do planejamento da pesca é uma oportunidade para que os atores troquem idéias com o objetivo de chegarem a um consenso e tomarem as melhores decisões ou caminhos possíveis sobre a problemática da pesca em causa (BERKES, 2006, p. 21).

Até hoje, muitos sistemas de ordenamento e de gestão da pesca estão sendo orientados na direção de gestão integrada e participativa de recursos comuns como uma forma de buscar a maior legitimidade social, no sentido de atender àquilo que foi legitimado na Cúpula da Terra - Rio de Janeiro, Eco-1992, **A Participação Social no Processo de Gestão Ambiental**, e que se tornou lema no mundo como processo de *co-gestão* (PLUMMER, 2009, p. 4; JENTOFT e *t al.* 2009, p. 23).

A co-gestão é definida como um processo de gestão de recursos comuns com base na partilha de poder entre o estado e as organizações comunitárias. Busca-se assim uma plataforma de entendimento comum que possa reger soluções viáveis e uma gama possível de novos arranjos institucionais (PINKERTON, 2003, p. 5). No entanto, não existe uma forma mágica de realização dessas parcerias. O fato tem também assumido várias controvérsias entre os pesquisadores, os usuários de recursos. Embora não sendo do nosso interesse neste trabalho, cabe ressaltar que os arranjos de co-gestão pressupõe aquilo que ultrapassa a simples legitimação dos planos governamentais ou as metas governamentais realizadas através de consultas às entidades de classes - ou entre órgãos governamentais - para estabelecer metas de gestão governamental tecnocrática com base nos pressupostos da ciência reducionista. Como tal, o enfoque de co-gestão implica a participação autêntica desde a fase de planejamento, acompanhando a execução e a avaliação dos processos de gestão ambiental (PINKERTON, 2003, p. 1- 5; VIEIRA, 2006, p. 265).

. Não obstante os dilemas gerados pela diversidade de usos deste conceito, em diversas esferas organizacionais de gestão, no cenário da literatura dos comuns ela evoluiu no sentido de abarcar uma parcela maior dos atores no processo, ou melhor, inclui os usuários diretos e indiretos de recursos pesqueiros. Atualmente essa abordagem contempla não só a questão normativa, mas também analítica, focando as redes das organizações envolvidas e os processos de aprendizagem social. Este processo é designado na literatura existente pelo rótulo *gestão*



*adaptativa* - algo muito pouco ainda assumido ou explorado no contexto das políticas pesqueiras (PLUMMER, 2009, p. 2; BERKES, 2009, p. 4).

Mesmo assim, muitos gestores de recursos pesqueiros estão atualmente familiarizados com a idéia de que a gestão dos ecossistemas marinho-costeiros e da pesca deve adotar um enfoque holístico no âmbito local. Deve avançar na direção das tendências mundiais de gestão e do planejamento participativo como ferramenta para buscar a sustentabilidade e, também, para forjar a ampliação do número de variáveis a serem levados em consideração nas análises das pescarias. Principalmente quando se trata da pesca de pequena escala, onde a dependência da perenidade dos recursos é maior. Serve também para integrar a dimensão cultural, social e econômica nas comunidades pesqueiras dos países costeiros, onde essa atividade social assume uma importância especial. Por outro lado, não deveríamos nos esquecer que os sistemas sociais e ecológicos são inseparáveis no mundo da pesca (BERKES *et al.* 2006,p. 24).

Em parte, essas mudanças têm a ver com o reconhecimento ou as percepções de que muitos recursos pesqueiros estão numa condição de declínio progressivo, mesmo diante do adensamento dos conhecimentos científicos e dos métodos mais avançados do planejamento governamental centralizados em busca da sustentabilidade. Elas decorrem também da incorporação de lições aprendidas com os usuários dos recursos comuns (sistemas comunitários), onde os sistemas tradicionais de uso de recursos naturais são ainda nítidos mesmo frente a essas modificações, podendo se transformar num importante instrumento para o processo de gestão. A verdadeira integração destes sistemas pode produzir algo positivo para a sustentabilidade nos sistemas de gestão nos níveis local, regional e nacional (BERKES *et al.*2006 p.52; PNUMA, 2011, p. 45).

Vinte anos depois da realização da Conferência de Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento no Brasil (Rio de Janeiro, 1992), portanto, a participação da sociedade civil no processo de gestão de recursos pesqueiros foi assumida como mecanismo de ação governamental no sentido de uma maior participação dos usuários para perseguir os objetivos da sustentabilidade - que hoje parece longe do real. O setor da pesca continua convivendo com frustrações e decepções dos pescadores, em função da reprodução dos regimes de gestão centralizada. Fato esse que, por um lado, está relacionado com a falta de um

processo comunicativo construído entre os atores do sistema que possibilite a identificação dos problemas locais, a livre manifestação das ideias, desapontamentos ou críticas sobre as regras que o sistema de gestão produz nesta “era do desenvolvimento sustentável” (TOMPKINS, 2009, p.14).

A ausência destes espaços deliberativos ou fóruns, além de *organizações-ponte* nas várias esferas de gestão contribui para tornar difusos os objetivos centrais a serem alcançados visando a garantia de sustentabilidade dos usos de recursos pesqueiros. Este fato enfraquece a legitimidade dos interesses associados à proteção ambiental, além de gerar incertezas na ação pública e conflitos entre os atores. Pois os mesmos nem sempre estão bem informados sobre as regras que, muitas vezes, não estão “costuradas” no tecido social local e regional (GODARD *apud*, WEBER & VIEIRA, 1997, p. 242).

Neste sentido, podemos dizer que o enfoque multi-organizacional, focado na concepção de instituições de governança interativa e o reconhecimento de pluralidade de sistemas de valores e diretrizes exigidos para uma gestão de recursos naturais renováveis, ainda não está absorvida ou incorporada pelos gestores públicos de diferentes esferas no setor pesqueiro. Tampouco os propósitos do uso sustentável destes recursos na esfera local vêm sendo devidamente internalizados como aquilo que deve fazer parte das políticas locais do desenvolvimento. De modo geral, deveria ser assumido como um compromisso público num horizonte de transmissão intergeracional de bens comuns. Isso se justifica, em parte, pelo nosso hábito de fragmentar os sistemas naturais e social e, além disso, de insistir na separação entre a questão ambiental e o planejamento do desenvolvimento (JOLLIVET; PAVÉ *apud* VIEIRA; WEBER, 1997,p. 63).

O enfoque de gestão compartilhada valoriza a formação de conexões institucionais transescalares envolvendo organizações comunitárias e agências estatais na gestão de comuns. Insiste também na promoção da aprendizagem social contínua vista como vetor de sustentabilidade – um instrumento de importância crucial no desenho e na construção de novas instituições de escopo transescalar (BERKES, *et al.* 2001, p. 6).

Seus proponentes nos alertam ainda para a presença do chamado *oportunismo do mercado*<sup>13</sup>, um fenômeno do processo em curso de privatização intensiva de *commons*. A compreensão do seu modo de funcionamento nos ajuda na busca de saídas para a crise da pesca pela via da co-gestão adaptativa (PLUMMER, 2009, p. 2; JENTOFFT, 1998, p.9; KOOIMAN, 2008, p.12).

### **3.1.5. Jogo de atores no processo da governança de commons**

A técnica de análise do jogo-de-atores em sistemas de gestão compartilhada vem ganhando o reconhecimento da comunidade científica desde meados da década de 1980. Sua aplicação na esfera da socioeconomia vem sendo colocada em primeiro plano pelos gestores de bens comuns. No período do pós-guerra, alguns trabalhos destacaram-se neste sentido. Vale a pena mencionar aqui a reflexão de Aumann e Schelling (1950) sobre conflitos e processos cooperativos bem-sucedidos naquela época (FELIPE; COELHO, 2007, p.132).

Até a década de 1970, a teoria dos jogos mantinha-se como opção hegemônica da teoria econômica, sobretudo nas análises de modalidades de comportamento estratégico dos usuários e na criação de instituições relacionados aos bens comuns assim, bem como nas análises de externalidades. Mas ela vem sendo utilizada também no campo das relações internacionais e até mesmo na biologia.

Uma das características peculiares desta teoria tem a ver com a modelização de jogos envolvendo atores com características diferenciadas. A maior parte das pesquisas sobre *governança* de sistemas pesqueiros reflete essa preocupação. A intenção é compreender melhor os desafios existentes e propor soluções viáveis. Embora a abordagem da governança interativa dos recursos pesqueiros defendida por Jan Kooiman não contemple diretamente essa questão, cabe-nos aqui retomá-la tendo em vista os objetivos desta dissertação.

---

<sup>13</sup> No caso da pesca por produção, que induz os pescadores industriais a produzir mais, pois eles ganham por produção do pescado, ou melhor, quanto mais a embarcação estiver carregada do pescado, melhor, além de induzir à corrida para recursos pesqueiros de maior valor no mercado pela questão de retorno. Isso deixa os pescadores deste seguimento da pesca dependente do sistema de produção.

O campo da gestão de recursos naturais renováveis, em especial pesqueiros, aglutina geralmente vários tipos de organizações - formais e informais. Elas diferem em termos dos seus arranjos institucionais internos, de seus integrantes (públicos e privados), de seus objetivos (campos de políticas específicas) e, por fim, de suas áreas de abrangência. Por outro lado, elas são muitas vezes norteadas por diferentes princípios e valores que, em alguns casos, são conflitantes. Os antagonismos podem estar relacionados ao poder de barganha na tomada de decisões, e também à capacidade de influenciar outros atores na materialização dos seus interesses – ou ao *capital social* acumulado (BIERMANN *et al.* 2009, p.7).

### **3.1.6. Conflitos em sistemas de governança da pesca**

Os conflitos na governança da pesca estão em parte relacionados à situação de fragmentação institucional, ausência de intenções claras ou à presença de interações ocasionalmente pontuais para a legitimação das metas dos programas de gestão governamental. Isso implica que os principais atores do sistema não estão “minimamente ligados”, ou seja, orientam-se por diferentes procedimentos e princípios. Eles carecem de um objetivo comum, capaz de guiar as ações do ponto de vista estratégico. No caso da pesca, por exemplo, este alvo poderia ser identificado com a promoção do uso sustentável dos recursos. Em outras palavras, os conflitos originam-se muitas vezes de mecanismos eficientes de promoção da interação cooperativa entre os *stakeholders*, isto é, de uma integração deficiente de atores com diferentes interesses, oriundos de diferentes culturas e detentores de formas diferenciadas de conhecimento e saberes. Além disso, devemos levar em conta os limites dos ecossistemas marinho-costeiros em termos de potencial de recursos pesqueiros para atender a um volume crescente de demandas. Isto acaba criando tensões adicionais no âmbito dos grupos de usuários e entre eles e os órgãos governamentais (BIERMANN *et al.* 2009, p.18).

Para TOMPKINS (2005), na gestão dos comuns os conflitos estão relacionados à forma como os processos regulatórios são concebidos, isto é, à forma como são impostos aos usuários que fazem parte do sistema. Pois estes muitas vezes desafiam a pertinência do conhecimento científico. Em inúmeros casos, confirmados por pesquisadores vinculados à gestão de commons, constata-

se os sistemas centralizados na esfera governamental (utilizando instrumentos de comando e controle na governança da pesca) ainda convivem com e reproduzem as desigualdades de poder entre os atores no processo de gestão. Nestes casos, alguns atores são privilegiados em detrimento das suas condições econômicas, de conhecimento ou cultura. Isso reflete as limitações constitutivas da visão tecnocrática e reducionista ainda hegemônica no sistema de governo da pesca, prejudicando assim um padrão ecologicamente prudente e socialmente justo de uso do patrimônio natural (TOMPKINS, 2005, p. 23; CHUEENPADGEE, 2008, p.4).

A crise expressa na tendência das organizações a abandonar ou não estabelecer vínculos cooperativos com outras organizações sociais locais em prol de um interesse comum é conhecida na comunidade científica como o **dilema de prisioneiro** (racionalidade individual de comportamento não cooperativo). Por outro lado, cria a situação da procura de melhor apadrinhamento no sistema de governo, capaz de proporcionar barganha individual como opção visando atingir as “metas isoladas” (TOMPKINS, 2005, p.23; LAURIA, 2009, p.3).

A governança interativa se contrapõe a este sistema de governo o qual, em essência, revela uma fraca preocupação com a sustentabilidade e mesmo com outras questões cruciais relacionadas às condições de vida, à segurança alimentar, ao emprego autônomo e à redução da pobreza. Estes, em conjunto, constituem os Objetivos do Milênio como já foi mencionado acima. Em suma, sistemas assim estruturados tendem a reproduzir as injustiças sociais e não são capazes de garantir o uso prudente dos sistemas ecológicos. Pois não são guiados por princípios e valores que transcendem a legitimação na linguagem jurídica. Isto se reflete nas suas ações, que são pouco internalizados, como aquilo que está destinado a orientar as condutas demandadas dos usuários e do mercado em prol da sustentabilidade (JENTOFT, 1998, p. 14; BANVINCK *et al.* 2005, p 9).

Em outras palavras, nesta condição o sistema de governo torna-se incapaz de reproduzir e estruturar condições que viabilizem a governança. Ele carece de diretrizes “sagradas” ou de condições *sine qua non* capazes de orientar os atores de diferentes níveis (nos âmbitos local, regional, estadual e nacional) na busca da sustentabilidade mediante interações sinérgicas (BANVINCK, *et al.* 2005, p. 33).

### 3.1.7. Cooperação no processo de governança da pesca

A abordagem de um processo cooperativo entre as partes do sistema (*stakeholders*) é expressa muitas vezes na noção de *co-governança*. Ela designa um processo sinérgico, onde os atores são movidos por uma visão compartilhada de objetivos estratégicos compartilhados. Isso implica no reconhecimento que seria possível regular as políticas de forma integrada visando alcançar um estágio de governança capaz de viabilizar modos de apropriação e uso ecologicamente prudentes e socialmente includentes - em benefício de todos (KOOIMAN, 2008, p.4).

Para isso, os atores participantes devem assumir comportamentos que refletem a importância da manutenção das boas condições de sistemas ecológicos, que prestam serviços para a presente e para as futuras gerações. Pois os recursos pesqueiros capturados no ecossistema de uma comunidade podem ocupar as prateleiras dos mercados de países distantes. Neste sentido, é fundamental a participação do mercado (processamento/comercialização da captura), de organizações comunitárias, de ONGS (organizações não governamentais), de agências de desenvolvimento e de organismos governamentais nos níveis local, estadual e federal. A interação conjunta deles deve-se dar na construção das agendas interativas, na elaboração das regras, dos princípios que respeitam diferentes valores e aspirações dos usuários, como mecanismo fundamental para o projeto de sustentabilidade da pesca e na resolução de problemas relacionados além daqueles relacionados com as fragilidades das organizações relacionadas e a vulnerabilidade social dos pescadores de pequenas escala (BM, 2009, p.17).

Neste sentido, estaria-se falando de um processo de desconstrução de tensões que geram conflitos decorrentes do modo de apropriação e do uso de recursos pesqueiros e da centralização da governança social para um processo interativo-constutivo. Neste último, os recursos pesqueiros passaram a ser considerados como patrimônio de todos, incluindo a sustentabilidade como dever inerente ao funcionamento de todas as esferas organizacionais. A valorização do papel essencial desempenhado pela aprendizagem social contínua tem sido também destacada. Esta evolução tem sido endossada pela FAO mediante a aprovação do Código de Conduta para Pesca Responsável em 1995, e incorporada ao enfoque de governança interativa (KOOIMAN, 2008, p. 15).

[...] Código de conduta para a pesca responsável, em alguns dos seus artigos, atribui à responsabilidade para conservação de recursos aquáticos aos estados membros e não membros, aos usuários dos sistemas. E descreve que o direito a pesca implica no direito a participação nos processos de gestão e das ações, capaz de promover a sustentabilidades destes recursos. As decisões sobre a conservação e gestão deveriam levar em consideração os dados científicos, fidedignos, o conhecimento tradicional, questões ambientais, econômicos e sociais existentes no âmbito local, que podem contribuir para sustentabilidades ou que possam afetar o uso durável destes recursos (FAO, 1995, p.20-21).

## 4. Governança Interativa

### 4.1. Abordagem da Governança Interativa

No mundo contemporâneo, a governança vem sendo cada vez mais considerada como um avanço relativamente ao ideal democrático-representativo. No setor pesqueiro, a governança interativa assume uma prerrogativa focada para entender às características dos sistemas social e natural que estão sendo “regulados”. Ela parte da premissa segundo a qual os desafios e preocupações sobre conservação da biodiversidade e dos recursos pesqueiros se encontram em todos estes aspectos. Isso implica levar em conta simultaneamente um determinado potencial de recursos (sistema ecológico) e as características específicas de grupos de usuários (sistemas social). Alguns pesquisadores da governança interativa afirmam que é neste aspecto que a qualidade da governança pode ser melhorada (CHUEPAGDEE, 2011, p.1).

Nesta perspectiva, diferencia-se da abordagem da co-gestão adaptativa, pois o uso do termo **governabilidade** ampliou o significado tanto em termos da colaboração dos participantes no sistema, quanto em termos dos papéis a serem desempenhados no governo. De modo geral, refere-se ao nível e à forma pela qual a autoridade e o poder no sistema passariam a ser exercidos não só pelo governo central, mas também por outras instituições participantes. No entanto, pode-se

afirmar que a governança interativa visa promover a interação entre atores sociais vinculados a diferentes organizações, incluindo os atores políticos e o mercado, na construção de políticas de uso durável de recursos pesqueiros em diferentes escalas. Neste sentido, o termo governança interativa parece ser o mais inclusivo (BANVINCK *et al.* 2005.p.25; CHUENPAGDEE, 2011, p.1).

A governança interativa, como tal, é o ângulo mais aberto nas políticas de uso durável ou sustentável dos recursos, pois parte do nível de base e requer a concessão dos direitos aos participantes na atividade entre as partes envolvidas. Ou melhor, tendo em vista a eficiência da governança do sistema a ser governando deve-se envolver as organizações do sistema na consecução dos objetivos da governança (OLIVEIRA & SILVA, 2007, p.43). A eficiência global torna-se tão mais importante quando inclui a eficiência das partes envolvidas no sistema de governança de uso de recursos naturais (JENTOFT, *et al.*, 2009, p. 12).

A governança interativa chama a atenção por ser a abordagem que combina as características dos sistemas a serem governados e do sistema do governo e sua interação ou como os dois se influenciam mutuamente. Ela inclui também as interações dentro do sistema de governo, entre o sistema governante e governado, levando em conta os aspectos dos dois sistemas, o social e o natural, como aquilo que nos permite ampliar a visão e aprofundar os nossos conhecimentos sobre o sistema a ser governando (KOOIMAN, 2008, p. 7).

Nesta ótica, o conceito da governança interativa, bem como da governabilidade, trazem juntos uma estrutura que conduz aos meios e mecanismos pelos quais as organizações envolvidas na governança da atividade entram em contato com os aspectos operacionais e vice-versa, inclusive com os aspectos que tem a ver com as dinâmicas dos sistemas socioecológicos. Isso permite evidenciar lacunas ou limitações do arcabouço jurídico (leis como mecanismo de resolução de problemas relacionados ao uso de recursos pesqueiros) e organizacional expresso nos termos da governabilidade como mecanismo de avaliação da governança de um sistema social (BANVINCK, *et al.* 2005, p. 34).

O parágrafo anterior revela os aspectos essenciais a serem levando em conta na governança interativa da atividade pesqueira, no sentido de evidenciar que as estratégias da governança precisam ser compreendidas em todo o sistema. E é na



sua compreensão que consiste a construção das sinergias capazes de resolver problemas que perpassam a compreensão do sistema em si. Em outras palavras, as pessoas envolvidas na pesca estão também envolvidas em resolver problemas, na criação de oportunidades e orientar o desenvolvimento do setor a fim de alcançar os seus objetivos. Isso exige a necessidade de internalização da finalidade do processo, incluindo a corresponsabilidade para execução e a promoção da governança. Essa forma de enfrentar a crise do setor pesqueiro em todas as localidades, regiões e estado e mais, expressam a governabilidade como a capacidade de resolver problemas através de junção das forças, condição que levou essa abordagem a uma posição privilegiada na atualidade (KOOIMAN, 2008, p.14).

A governança interativa requer, como tal, a realização de diagnósticos institucionais e participativos, além da capacitação de instituições envolvidas diretamente com uso dos recursos pesqueiros, em especial aquelas com os membros de baixo nível de escolaridade, incluindo também membros daquelas que precisam aprofundar a noção do uso durável. Ancoram-se estes nas estruturas de base da governança na esfera local conhecidas como **organizações pontes** anteriormente referidas, surgidos como novas formas de organização emergentes da crise organizacional nas sociedades modernas (OLIVEIRA & SILVA, 2007, p 48; BERKES, 2009, p, 10). Essa prerrogativa vai na direção que elas consigam, de forma autônoma e integrada, serem portadores dos seus problemas concretos e de participar na resolução de problemas, na criação de oportunidades sociais e no processo de governança interativa de esfera local a outras, assim como de serem aptos a distinguir problemas pessoais dos problemas sociais relacionado com o uso durável de recursos, para além das suas visões do mundo e organizacional (POMERYO, 2005, p.1; KOOIMAN, 2008, p.11).

Cabe ressaltar que as abordagens da cogestão e cogestão adaptativa, como anteriormente descrita, se movem na direção da autonomia relativa das organizações comunitárias. Isto foi um passo importante para possibilitar a participação dos usuários comunitários no processo de tomada de decisão e são abordagens de importância significativa para descentralização de sistemas de gestão de cima para baixo. Na abordagem da governança interativa elas integram o círculo interno (anel) relacionados à resolução de problemas do dia a dia em conjunto com sistema político, outras organizações relacionados ao setor pesqueiro,

incluindo próprios atores das organizações sociais formais informais e individuais no âmbito local. Neste sentido, parece que a governança interativa se move numa direção mais ampla no sentido da maior integração das instituições e dos participantes de sistemas de pesca o que significa em parte a mudança do estilo do Estado de controle tradicional para o mais inclusivo e coletivo, movendo-se na direção, de uma política internacional de gestão sustentável de recursos pesqueiros (CHUENPAGDEE, 2011, p. 3).

Essa abordagem reflete não só as limitações organizacionais e falhas que contribuem para exteriorização dos prejuízos sociais, como se refere à abordagem dos comuns e à assimetria de informações entre as partes. Trata-se das lacunas de governança, do sistema político em ação e da política relacionada ao projeto de desenvolvimento assumido e em execução. Neste sentido, o ponto de partida passa a ser a reconstrução de novas formas de interação que passam pelos reforços inter-organizacionais e reorganização da produção. Tudo isso faz parte dos desafios (políticos, econômicos, socioecológicos) da governança interativa para uso sustentável de recursos pesqueiros. Neste sentido, o processo requer análises contínuas que possam evidenciar as lacunas e possibilitar o redirecionamento dos sistemas com a finalidade de alcançar o desejável a médio prazo e avançar também na direção do uso durável (JENTOFT *et al.*2009, p.17).

Cabe ressaltar também que a abordagem da governança interativa focada para novas aberturas e reforços de sistemas de governo de recursos pesqueiros foi elaborado ou construídos à luz da Teoria Geral dos Sistemas. Isso faz com que não se pode resumir a um único elemento do sistema do governo ou à sua forma de governar a condição abrigada por esta pesquisa direcionada às organizações envolvidas no sistema de pesca (governamentais e sociais) que podem participar e influenciar a governança interativa, direcionando a busca do uso durável dos recursos pesqueiros comuns ou que podem ir na direção contrária ao processo da sustentabilidade. Essa abertura no sentido positivo (não o positivismo) não implica que o estado nação deva deixar as suas responsabilidades, mas sim reforçá-las através das organizações participantes que dependem dos recursos e que podem influenciar o sistema da pesca (JENTOFT, 2009, p.14; CHUENPAGDEE, 2009, p. 4).

Requer-se, neste sentido, a construção, a compreensão e a internalização daquilo que for considerado desejável da governança interativa para que

progressivamente resulte no uso durável de recursos pesqueiros. Cada componente do sistema social deve assumir uma determinada função ou papel no sistema de governança interativa devido às complexidades do processo por exemplo, as organizações governamentais ajudar no fortalecimento das organizações sociais, na sua capacitação e apoio técnico através das universidades; o mercado e outras organizações não governamentais locais ou de outras esferas podem assumir responsabilidades em certas funções relacionadas com a sustentabilidade do sistema, dado que a pesca unifica vários nichos a começar por aqueles que fazem parte de sistemas ecológicos (ecossistemas aquáticos), dos mercados locais e globais (KOOIMAN, 2008, p.13).

O que de certa forma justifica a governança interativa em rede transescalar e múlti-nível de atores sociais e políticos é partir da esfera local à internacional como a forma de assegurar o engajamento sobre os desafios da sustentabilidade dos recursos pesqueiros comuns que só podem ser alcançados quando os participantes trabalham e aprendem juntos, além de servir de mecanismo para compreensão das falhas do sistema de governança ou governo na sua capacidade de governar (KOOIMAN, 2008, p.3; BANVINCK, et al. 2005, p. 3).

A pesca é uma atividade difícil de lidar, pois coloca muitos desafios e preocupações ao mesmo tempo. Esses desafios e preocupações devem ser tratados de forma adequada por todos os envolvidos na governança o que implica entender os aspectos relacionados à natureza dos problemas ou como a natureza dos problemas está intimamente relacionada à das soluções. Cada dia, os problemas da pesca assumem uma dimensão extremamente diversa e complexa e opera em diversas escalas. Apesar da existência de regulamentações, continua havendo uma falta de informações sobre os sistemas da pesca, o que dificulta o governo ou a gestão da pesca. Por outro lado, demonstra a necessidade de conhecermos as conexões existentes no sistema da pesca como um todo. Isso não significa a desconsiderar as suas particularidades ou a sua classificação.

A governança interativa para enfrentar a crise e buscar a sustentabilidade do setor evidencia que é impossível tratar ou privilegiar uma parte da cadeia produtiva sem afetar a outra (Figura 2). Neste sentido, parece ser mais importante buscar um equilíbrio dinâmico e construtivo com o sistema natural através da governabilidade

capaz de fazer os envolvidos internalizarem o que se pretende e que também dependem da sustentabilidade destes recursos (BANVINCK *et al.* 2005, p.10).

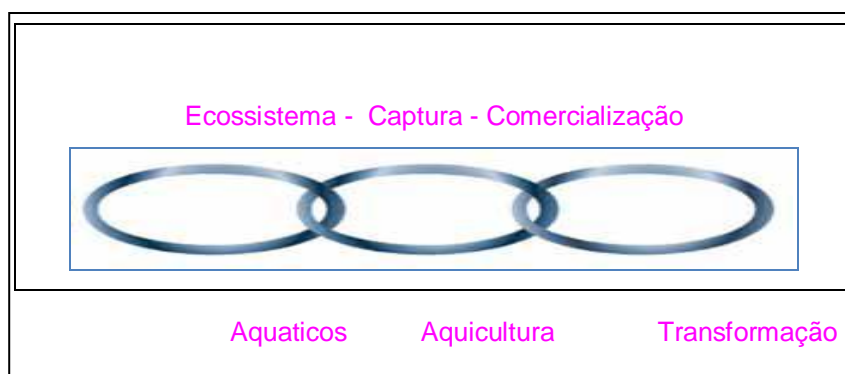


Figura 2: Cadeia do peixe dos ecossistemas  $\Rightarrow$  captura  $\Rightarrow$  comercialização ou a complexidade do sistema pesca

O conceito da governança interativa é assumido aqui como uma dimensão do ecodesenvolvimento, voltado para o planejamento e ação do âmbito local ao internacional, direcionando as interações na direção contrária dos processos da globalização das ideologias enraizadas no progresso produtivo meramente economicista e ambientalmente nocivo e socialmente injustas (BAVINCK *et al.* 2005, p.3, VIEIRA, 2006, p. 254).

A governabilidade configura, neste sentido, um mecanismo de desmistificação da visão de governo centralizado para aquela centrada nos *stakeholders* de diferentes níveis, esferas, escalas de organização, assumindo de forma convincente a participação social na governança como capacidade global de governar e de enfrentar a crise socioambiental. Com isso, gera-se aprendizagem social sistêmica, além focar também no preenchimento de lacunas de informações sobre o setor (KOOIMAN, 2008, p.1; CHUENPAGDEE *et al.* 2009, p.12).

No enfoque sistêmico do ecodesenvolvimento, as modalidades de gestão e governança interativa de recursos naturais renováveis constituem eixos estratégicos de ação voltada para a compatibilização do desenvolvimento e o uso durável dos recursos. Neste sentido, cada eixo trabalhado em três fases essenciais: (1) um diagnóstico participativo, a identificação do problema, as necessidades e aspirações; (2) a prospecção de cenários ou desenho de propostas alternativas levando em conta todas as informações exploradas e (3) a implantação, monitoramento e

validação de novas estratégias ou demandas (VIEIRA, 2005, p.75; SACHS apud FILADI, 2007, p. 38).

Neste trabalho, o foco incide sobre governança interativa da pesca e se direciona para compreender as modalidades de interação exercidas pelos atores sociais dos sistemas da pesca do Baixo Vale do Itajaí, a forma como eles representam os problemas, os fatores condicionantes da crise do setor pesqueiro e as implicações do atual sistema de governança da pesca. A partir disso, seriam avaliadas as principais potencialidades e os obstáculos que o atual sistema de governança enfrenta em face à fraca governabilidade da atividade pesqueira. Num segundo momento, tratar-se de encontrar de forma criativa a forma da governança interativa capaz de se traduzir em uma nova maneira de alcançar a governabilidade do sistema da pesca. Neste sentido, procura-se levar em consideração a diversidade, a complexidade e a dinâmica de sistemas socioecológicos relacionados com essa atividade na região (KOOIMAN, 2008, p.14).

Entende-se que um estilo de desenvolvimento determina objetivos, a direção, as estratégias do processo a serem elaboradas para a sua finalidades e os planos a serem estabelecidos para sua execução (HOLLING, 1998, p.17). A governança interativa como eixo do ecodesenvolvimento centra-se nas interações entre o sistema social e natural, bem como entre sistema governante e governado, focando o conjunto de atividades que fazem parte do sistema. Neste caso, trata – se da atividade pesqueira em termos de espaço e de recursos pesqueiros, tendo em vista o referencial do desenvolvimento que está sendo visado. Neste sentido, a governabilidade é pensada como estilo de governo interativo, integrado, alicerçado no pressuposto do desenvolvimento das sociedades modernas que atende os objetivos do desenvolvimento humano (FILARDI, 2007, p. 38; BANVINCK *et al.* 2005, p. 16).

#### **4.1.1. Modelo de análise da governança interativa**

As diferentes fases desta pesquisa foram norteadas pelo enfoque analítico da governança interativa de recursos comuns para o uso durável. Isto possibilitou o diálogo com diferentes abordagens sobre recursos naturais renováveis e com

diferentes conceitos. Conduziu a uma compreensão sistêmica das relações dinâmicas entre as organizações governamentais e sociais e entre os próprios pescadores e suas organizações, tendo como exemplo as relações entre os *stakeholders* envolvidos na atividade pesqueira da região do Baixo Vale do Itajaí. A pesca foi focalizada como um sistema que integra diversos subsistemas e funciona como um sub-sistema de sistemas englobantes – pela via das conexões transescalares (BANVINCK *et al.* 2005, p.12).

Em outras palavras, o foco recaiu na compreensão do sistema organizacional da pesca como um todo (sistema social). A especificidade do sistema natural foi considerada com base nas informações dos boletins de produção pesqueira industrial do Estado de Santa Catarina, da UNIVALI. Mas seria importante ressaltar a ausência de uma estatística pesqueira artesanal nesta região. Além de constituir uma das limitações do atual governo da pesca no que tange ao conjunto da produção pesqueira, isto prejudica o avanço do conhecimento sobre o estado do sistema natural.

A abordagem analítica da governança interativa é focada na compreensão das interações de governança em redes de organizações sociais ou atores coletivos ou individuais. No caso do Baixo Vale do Itajaí, do ponto de vista operacional, usou-se o modelo de análise proposto por Jan Kooiman, em 2008, para servir como base para análises cada vez mais rigorosas de sistemas de governança interativa da pesca nesta região.

Neste contexto, a diversidade, a complexidade e as dinâmicas evolutivas foram assumidas como fontes potenciais de governabilidade, capazes de englobar os interesses dos governados e governantes em diferentes níveis e escalas. Em outras palavras, significa que a governança eficaz é aquela onde as instituições podem adaptar as demandas relacionadas a essa característica e que criam condições heurísticas para avaliar a governança e a governabilidade (JENTOFT *et al.* 2009 p. 6). Essa nova abordagem tem alimentado a construção de vários estudos de casos em diferentes países<sup>14</sup> e atualmente no Brasil tendo em conta a busca da compressão dos problemas socioecológicos relacionados à governança da pesca.

---

<sup>14</sup> Estudos de casos que nos serviram de inspiração foram realizados na América Central, no Gujara - Índia - e no Golfo da Tailândia.

Em síntese, esse modelo analítico distingue três macrovariáveis de entrada, interdependentes, denominados de **princípios de funcionalidade** ou **variáveis de entrada** do modelo, que ajudam a caracterizar os elementos essenciais da situação-problema, contribuindo para o seu entendimento e a estruturação de informações mais relevantes para uma nova forma de governança. Como uma ferramenta de diagnóstico, esse modelo pressupõe a busca de respostas às seguintes indagações suscitadas por uma dada situação-problema: o que está acontecendo? E por que a governança não consegue se efetivar de forma consistente nesta região? Esse modelo deve ser empregado criativamente. Ele permite o acoplamento das teorias e conceitos específicos para cada macrovariável.

Modelo de governança interativa proposto por Jan Kooiman em 2008

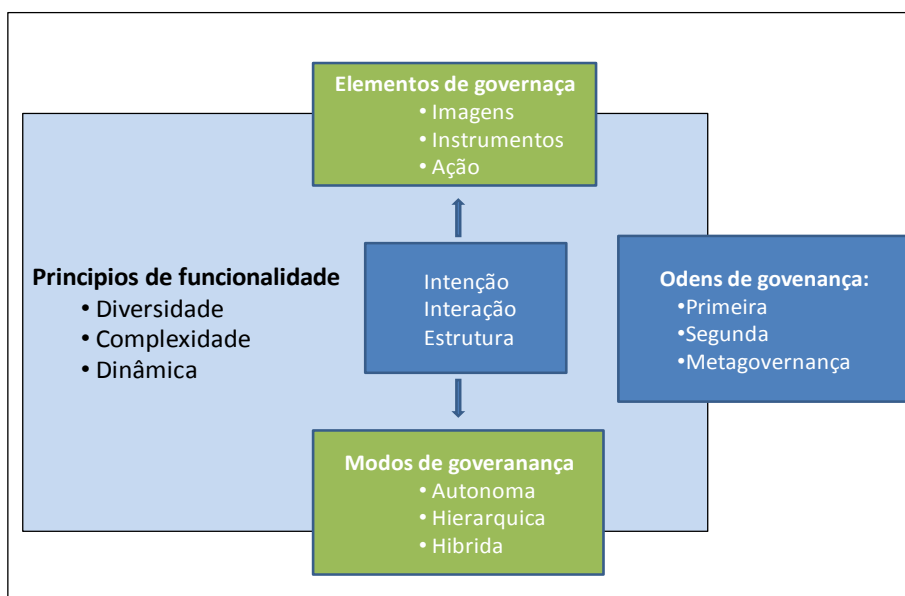


Figura 3: Representa o Modelo referido acima, usado aqui como guia de um conjunto de variáveis que nos aproxima do fenômeno do estudo de caso.

Tendo em conta a caracterização mais precisa do modelo, destacam-se inicialmente as seguintes macrovariáveis: (a) a variável *diversidade*<sup>15</sup>, aqui, está relacionada às características das organizações sociais envolvidas na atividade pesqueira e entendidos como elementos do sistema da pesca desta área – como já foi mencionado na introdução deste trabalho. Não se trata aqui da diversidade biológica relacionada aos recursos, mas sim àquilo que, nesta região, constitui a

<sup>15</sup> A diversidade aqui não se refere aos ecossistemas, também a complexidade não em termos de cadeia alimentar ou trófica. Dinâmica se refere aqui ao sistema natural e social.

diversidade de nichos de organização incluindo atividades humanas relacionado à pesca; (b) a variável *complexidade*<sup>16</sup> evidencia as ligações entre *stakeholders* de diferentes níveis organizacionais na governança da pesca. Neste sentido, trata-se de um indicador da arquitetura das relações entre as partes de um sistema e o todo, bem como entre o sistema o seu ambiente<sup>17</sup> (KOOIMAN, 2008, p.7; OLIVIERA & SILVA, 2006, p. 96); e (c) a variável *dinâmica* refere-se aos *loops de feedbacks* que existem no sistema ou tensões que criam fluxos de energia, de matéria e de informação dentre o sistema organizacional como partes do mesmo. Isso inclui também a incerteza, entendida como a imprevisibilidade inerente aos fatores externos que vão desde as condições ambientais que a pesca depende e questões do mercado não em termos de cargos políticos e técnicos dentro das organizações<sup>18</sup> (BANVINCK, et al.2005, p.13; KOOIMAN, 2008, p, 7).

Todas essas variáveis de entrada são considerados como condicionantes dos desafios<sup>19</sup> da governança, levando-se em conta a dinâmica socioecológica e as variações sazonais (escala temporal) relacionados à atividade pesqueira. A incorporação dos mesmos no sistema de governança as diferencia de um sistema do governo de comando e controle da pesca (BANVINCK, et al. 2005,p.13; CHUENPAGDEE, 2009, p.8).

A microvariável ***intenção*** está relacionada aos objetivos pretendidos na governança que, nesta teoria, identifica-se com um padrão de uso sustentável dos recursos pesqueiros, bem como com a transição rumo a um sistema de governança mais deliberativa, visando orientar as interações entre os atores, o planejamento e o desenho institucional no sistema social em observância das variáveis anteriores e outras. Por sua vez, a variável ***interação*** designa um reforço no processo da governança. Ela define e identifica diversas formas com que uma governança é feita, além da sua sensibilidade e clareza. A coerência em relação aos objetivos explicam como as informações são coletadas, comunicadas, bem como a representação é organizada com os *stakeholders* participantes e, por fim, a forma como ocorre o

---

<sup>17</sup> A complexidade não se trata apenas como uma questão da interdependência societária, mas sim como aquilo que está relacionado com a noção para a sustentabilidade.

<sup>18</sup> As mudanças de cargos de pessoas não afetam de forma significativa a estrutura da governança e sua dinâmica, pois ela integra diversas organizações aninhadas em estruturas de governança (BANVINCK, 2005).

<sup>19</sup> A diversidade e a dinâmica, se o sistema não for bem estabelecido, podem transformar-se em fontes de perturbação ( KOOIMAN, 2008).



aprendizado na governança entre os dois sistemas (governante e governando). Finalmente, a variável estrutura refere-se às **organizações ponte**, isto é, às leis, normas e mecanismos pelos quais os atores atuam. Esses três variáveis são considerados como o centro desta abordagem de governança interativa ou DNA do modelo (KOOIMAN, 2008, p.10).

Nesta análise do sistema de governo, são levadas em conta (i) as *imagens* que contêm pressupostos sobre questões fundamentais que cercam a relação sociedade/natureza e o papel dos governos ou respondem o porquê da governança (KOOIMAN, 2009, p.8); (ii) os *instrumentos da governança* que articulam as imagens às ações concretas; e (iii) as *ações* voltadas para a aplicação dos instrumentos em vigor; as ações podem contemplar a mobilização dos atores em novas direções nas quais são avaliadas as imagens consideradas pertinentes, pois em casos onde não são levados em consideração os preceitos acima, ou seja, as questões culturais, os valores sociais e a escala espacial e temporal, podem-se gerar imagens negativas das próprias medidas de gestão e dos órgãos responsáveis (OSTROM, 2009, p.12; KOOIMAN, 2009, p. 9).

Em termos estruturais, o modelo da governança interativa analisa a governança em três modos: **autônomo** refere-se a uma situação em que os autores cuidam de si sem interferência do governo; **hierárquica** é um tipo de interação entre os estados e os seus cidadãos e representa um estilo de intervenção de cima para baixo expressado em políticas e leis<sup>20</sup> (proibindo ou permitindo a pesca); neste estudo de caso, a hierarquia é tratada em termos do espaço de ação relacionada a atuações de organizações pontes; e, para finalizar, a **governança mista** é aquela cujo objetivo é voltado à integração das partes envolvidas no sistema, isto é, as partes juntam as mãos para definir e alcançar um propósito comum, ou melhor, apostam em um propósito comum levando em conta as identidades e a autonomia dos atores; nas últimas décadas, ela tem recebido muita atenção pelas oportunidades que oferece por isso é considerado mais inclusivo que outros modos

---

<sup>20</sup> A questão mais grave deste modo de governo tem a ver com a desinformação significativa do tecido social concernente aos objetivos do governo e de sustentabilidade da pesca. As observações do campo apontam um grau acentuado de visão sobre a sustentabilidade, mas ela precisa ser reconstruída, pois esta presa a uma visão empírica da pesca; Exceto aos corpos diretivos dos SINDICATOS desta região pesquisada. Isso reflete esse modo de governo. Não estamos falando aqui que não deve haver as leis e proibições, mas elas precisam ser internalizadas, através da sua maior difusão. Esse fato piora a “medida” que deixe da esfera da pesca industrial para artesanal, e voltaremos a essa questão mais adiante.

de governança (KOOIMAN, 2008, p.15). O nosso foco também recai sobre a abordagem deste modo de governança neste estudo de caso que, do ponto de vista operacional, integra as formas anteriores dos modos de governança.

A análise baseada neste enfoque distingue também um conjunto de ordens classificadas em três círculos concêntricos no qual o anel interior, denominado *governança de primeira ordem*, lida com os problemas do dia-a-dia. Ela permite que as pessoas e suas organizações interajam com melhores chances de alcançar respostas efetivas aos problemas que enfrentam no âmbito local bem como as interações entre as organizações formais com as informais nesta esfera. Ela permite também direcionar as ações ou projetos relacionados e direcionados para a esfera municipal ou comunitária e organizações participantes podem variar de acordo com o espaço como pode ser observado nas figuras posteriores (CHUENPAGDEE, 2009, p. 10; CHAMPBELLE, 2003, p.14).

O segundo anel lida com instituições e se centra nos arranjos institucionais em que a primeira ordem ocorre. O termo instituições denota aqui os acordos, direitos, leis, normas, processos e organizações envolvidos na tomada de decisão. As instituições, além de fornecerem estruturas para governança de primeira ordem, constituem um ponto de encontro entre governantes bem como servem de instrumentos para avaliação do sucesso e fracasso do sistema de governo com vista à sua melhoria. Neste estudo de caso, ele pode ocorrer numa região ou no Estado como pode se observar neste trabalho.

Finalmente, o terceiro anel é conhecido como *meta-governança*. Pressupõe a realização de debates sobre valores e princípios subjacentes, concentrando-se na avaliação dos desafios colocados pelo exercício de governar. Orientam atividades de usos de recursos naturais segundo os princípios de sustentabilidade e responsabilidade reconhecidos universalmente podendo esse anel ocorrer no nível nacional ou da União (KOOIMAN, 2008, p.11). Figuras correspondentes serão apresentadas mais adiante.

Esse modelo exterioriza a reflexão que as organizações são sistemas, que podem juntar em sistemas cada vez maiores na busca de determinados objetos. Assim se tornam espaços deliberativos, ao mesmo tempo obras de arquitetura que conectam os sistemas às pessoas e induz a pensar na totalidade, no autocontrole.

Por outro lado, evita degeneração das organizações menos musculosas também importantes no sistema. Neste sentido, podemos dizer que este modelo está orientando fundamentalmente para finalidades multi-precisos (OLIVEIRA & SILVA, 2006, p.42).

Esse fato tem sido o foco de novos paradigmas sistêmicos que algumas das suas axiologias têm sido direcionados para a compreensão das falhas de governança nas organizações, condições que requer uma considerável atenção para as partes dos sistemas, as suas naturezas finalmente e a sua participação expressada neste modelo pelas variáveis *diversidade* e *interação* (KOOIMAN, 2008, p. 8; OLIVEIRA & SILVA, 2006, p.43).

Se as organizações são sistemas<sup>21</sup> criados pelos homens, elas mantêm uma interação dinâmica com seus ambientes. Sejam elas organizações comunitárias, públicas, sindicatos, agentes de desenvolvimento, órgão do Estado e outros. Influenciam o meio onde se encontram e também sofre influência deste. Levando isso em consideração, podemos lidar minimamente com os problemas relacionados ao setor. Isso implica, por um lado, transcender os bloqueios de áreas de conhecimento ainda prevalecte hoje na academia para a pesquisa inter-transdisciplinar bem como os objetivos organizacionais centrados que também persistem ainda (VIEIRA, 2001; OLIVEIRA & SILVA, 2006, p. 65).

Os aspectos acima tratados hoje são uma condição imposta pela crise do setor pesqueiro e significa levar em consideração os sistemas de planejamento da governança, aspectos dos sistemas humanos e naturais, as modalidades de uso de recursos pesqueiros, bem como as imagens positivas e negativas do sistema decorrente da atividade da pesca e dos seus impactos. Isso requer uma reinterpretção sucessiva dos dois sistemas dinâmicos (VIEIRA & RIBEIRO, 1999, p. 14-15; OLIVEIRA & SILVA, 2006, p. 43). Nesse sentido, assumimos um ângulo de visão mais amplo, que assenta as premissas da ecologia humana e, por implicação, do ecodesenvolvimento, no sentido de ser um sistema que integra diversas partes ou unidades (organizações) interrelacionadas. Trabalhando em “harmonia mútua” tornam-se mais capazes de alcançar os objetivos estratégicos que foram fixados,

---

<sup>21</sup> Este caso refere organizações como sistemas abertos para troca de informação e energia, mecanismo relacionado às mudanças. Mais informações podem ser encontradas no livro de OLIVEIRA e SILVA, 2006).

tanto no nível da organização principal quanto daquele que corresponde aos coadjuvantes do sistema (OLIVEIRA & SILVA, 2006, p.96-97).

O modelo deste estudo de caso fundamenta-se num diagnóstico descritivo rigoroso da situação-problema de um dado setor, visando entender cada vez melhor os condicionantes da crise, com base na consideração das interrelações envolvendo as variáveis estabelecidos pelo modelo. Neste caso, em especial os princípios do ecodesenvolvimento foram utilizados como critério de identificação dos potenciais e obstáculos observados, considerando a possibilidades de uma governabilidade da pesca para o uso durável em que a análise sistêmica da governança e de governabilidade é elemento central e usado de forma adaptativa para a interpretação desta governança (OLIVEIRA & SILVA, 2006, p. 97; FILARDI, 2007, p.41).

Neste sentido, como indicamos na introdução, essa crise requer uma análise rigorosa da governança do sistema da pesca do Baixo Vale do Itajaí, direcionando-se a atenção para os fatores relativos às mudanças de percepção e de comportamento de um número via de regra expressivo e diversificado de atores. Além disso, a escolha do período (2003/2010) justifica-se pelo fato do setor pesqueiro ter recebido uma atenção especial por parte do Governo Federal, resultando na criação de um órgão na esfera da união, a Secretaria Especial Para Aquicultura e Pesca (SEAP), em 2003 que, em 2009, foi transformado no Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA) pela Lei nº 11.598/2009 (BRASIL, 2009).

Esse processo abriu um novo capítulo na história do setor pesqueiro do país, pois não havia ainda um órgão com esse caráter no âmbito nacional com diversos subsistemas (superintendências estadual e diretório regional), nesta atividade além das organizações locais da sociedade civil e do estado regional. Neste sentido, avaliação detalhando de imagens de cada componente do sistema possibilitaria a obtenção da noção dos fatores que podem contribuir na governança desejada ou o que está impedido a sua execução nesta região pesqueira do país.

Por outro lado, persistem inúmeras falhas relacionadas à produção, ao manejo das informações, à organização face à complexidade das dinâmicas; em outras palavras, falhas nas articulações envolvendo as interrelações sistema-subsistemas, a partir do âmbito local (KOOIMAN2008, p.8). É essa disfunção que

deu origem a este estudo de caso e guiou também a construção das hipóteses de trabalho assumidas.

## **5. Hipóteses de trabalho**

A construção coletiva de sistemas de governança da pesca pode melhorar as políticas federais de gestão integrada e compartilhada de recursos naturais de uso comum e contribuir para minimizar conflitos socioambientais que limitam a sua governabilidade na região do Baixo Vale do Itajaí.

A persistência de conflitos socioambientais no sistema de pesca em vigor na região costeira do Baixo Vale do Itajaí tem a ver diretamente com a excessiva centralização de um suposto sistema governança ali instituído.

## **6. Objetivos**

### **Geral**

Avaliar o sistema de governança e as condições que cercam a melhoria da governabilidade da pesca costeira na região do Baixo Vale do Itajaí em especial os municípios de Itajaí/ Navegantes, Penha e Porto Belo levando em conta a atual crise socioambiental do setor pesqueiro na região.

### **Específicos**

- 1) Reconstruir a trajetória de desenvolvimento do setor pesqueiro no Litoral centro norte de Santa Catarina.
- 2) Analisar a maneira pela qual os atores sociais relevantes (pescadores artesanais e industriais, agentes governamentais, representantes do Terceiro Setor) interagem no atual sistema de governança da pesca.
- 3) Analisar como os segmentos artesanal, industrial, empresarial, governamental e outras organizações participantes percebem os avanços e limitações do atual sistema de governança, tendo em vista a crise do setor nos âmbitos nacional e internacional.

- 4) Compreender de que maneira os usuários são afetados pelas medidas de gestão estabelecidas pelo setor governamental e como as mesmas medidas afetam a atividade pesqueira.
- 5) Compreender o por quê do sistema de governança permanecer centralizado na esfera federal.
- 6) Elaborar cenários exploratórios (tendencial e normativo) a partir dos itens anteriores, visando à oferta de subsídios para o entendimento dos atuais impasses que cercam a dinâmica do sistema de governança da pesca no Litoral Catarinense - em especial no Baixo Vale do Itajaí.

## **7. Justificativa**

Atualmente a busca de enfrentamento da crise socioambiental tem criado diversos tipos de conflitos nos âmbitos local, regional, nacional e internacional, relacionados aos modos de apropriação de recursos naturais de uso comum – os “*commons*”. Os processos de governança sobre o uso destes recursos pesqueiros tornou-se uma atividade de direção crucial, pois ainda reproduzem, em grande medida, as desigualdades de poder envolvendo o setor governamental, o setor empresarial e a sociedade civil organizada.

Acreditamos na necessidade urgente de realização de uma pesquisa centrada na análise das condições de viabilidade de integração desses atores no âmbito de novos sistemas de governança da pesca, nos quais os usuários (pescadores artesanais e industriais), setor empresarial, e sociedade civil organizada, passam ser considerados como elementos fundamentais no sistema social da pesca, ouvidos e valorizados como portadores de conhecimentos válidos e que complementam a base de conhecimento técnico-científico disponível. Isso poderia descortinar novas pistas para a consolidação do ideal no uso ecologicamente prudente dos recursos naturais renováveis e para a superação dos obstáculos do atual sistema de governança estatal pela via da aprendizagem coletiva que eles proporcionam ao longo do tempo.

## 8. Metodologia

Foram aplicados métodos e técnicas de diagnósticos para a promoção da governança interativa da pesca (CHUENPAGDEE, 2009, p.11; BANVINCK, 2005, p.16) – com ênfase para a gestão da pesca de pequena escala (BERKES *et al.*, 2006, p. 119). Os primeiros autores tratam diretamente dos métodos e diagnósticos voltados para avaliação da governança e da governabilidade no contexto internacional, mas com maior ênfase para aqueles em desenvolvimento, onde crises do uso de recursos pesqueiros podem acarretar danos irreversíveis no tecido social. Já o terceiro autor defende que a gestão da pesca na atualidade exige novas abordagens e tipos de informação diferenciados para alcançar os seus objetivos.

Neste sentido, a ênfase recaiu nas informações consideradas fundamentais na abordagem de gestão, privilegiando a confiabilidade dos dados e sempre à luz do enfoque de governança interativa. As informações aqui constadas foram orientadas por técnicas de coleta e análise de dados utilizados nas ciências sociais expostas em Quivy & Campenhoutdt assim como em Robert K. Yin no seu livro publicado em 2010 (Estudo de Caso: Planejamento e Métodos) além das orientações dos autores que trabalham com o mesmo enfoque e que estão referenciados abaixo.

De acordo com Kooiman (2008, p.13) e CHUENPAGDEE (2010, p.212), a coleta de dados e informações necessárias à elaboração de um estudo de caso de governabilidade deve levar em consideração: (1) um diagnóstico preliminar; (2) uma validação de base; e (3) uma avaliação geral do sistema de governança ou governo. No rol dos principais itens do esquema de análise foram incluídos os seguintes: (a) como os atores sociopolíticos participam nas interações da governança; (b) como as entidades centrais de governança organizam os grupos e formas de ação coletiva; (c) como se dá a ação participativa e donde vem; (d) quem age e quem reage; (e) quais questões que estão em jogo.

A partir destas questões-guia extraídos dos artigos dos “experts” nesta abordagem mencionados acima, estabelecemos o foco de referência para pesquisa e indicadores para cada objetivo específico e, com base nisto, listaram-se questões que orientaram a coleta de dados de campo através de entrevistas semi-estruturadas visando facilitar o trabalho e o objetivo de estudo de caso. A coleta de

dados realizados através de entrevistas durou três meses (de 23 de Janeiro a 25 de Abril de 2012) além da pesquisa realizada na **Fundação Genésio Mirando Lins** - o Arquivo Histórico de Itajaí.

## 8.1. Métodos e técnicas de coleta de dados

No levantamento de dados primários foi utilizada a técnica de entrevistas semi-estruturadas, de análise de *stakeholders*; de diagnóstico rural participativo e de tratamento estatístico de dados<sup>22</sup> (BERKES *et al.* 2006, p.119). As entrevistas foram realizadas com representantes de todos os *stakeholders*, a saber: agentes governamentais, pescadores (artesanais e industriais), organizações civis e pesquisadores que têm atuado na região no período considerado ou mais. Ela foi focada em atores sociais diretamente e indiretamente relacionados com a dinâmica dos sistemas de pesca na região e constituem o nosso N (População), definido como conjunto de elementos constituintes de um todo. (QUIVY & CAMPENHOU DT, 2010, p.160 -161)

Nas entrevistas, foram levados em consideração os vários aspectos relacionados: (i) ao conhecimento ecológico tradicional dos pescadores; (ii) às *inter-relações envolvendo os representantes dos setores produtivo e governamental*; (iii) à *dinâmica da produção pesqueira*; (iv) à *cultura política local*; (v) ao *processo de elaboração das medidas de gestão e seus efeitos na gestão da pesca*, (vi) aos *obstáculos e oportunidades existentes frente à crise socioambiental e da governança da pesca na região*. Os dados coletados foram transcritos e ordenados em matrizes, conforme o grupo de *stakeholders* entrevistados. As seguintes técnicas foram utilizadas:

(1) Entrevistas semi-estruturadas ou semidiretivas, considerada como uma das técnicas flexíveis e informais de escuta com questões abertas, nas quais o entrevistado pode falar mais abertamente. Nela se recomenda o uso de tópicos constituídos por questões potencialmente relevantes para guiar o entrevistado e o diálogo (BERKES, 2006, p.119). Em outras palavras, isto significa que, nem é

---

<sup>22</sup> Essa análise metodológica vai ser aplicada focando o número de organizações atuantes na região que diretamente e indiretamente lidam com a pesca .



inteiramente aberta e nem guiada por um grande número de questionários precisos. Geralmente o pesquisador dispõe de uma série de perguntas-guia para o diálogo com o entrevistado focando-se em elementos essenciais da pesquisa (QUIVY& CAMPENHOUDT, 2010, p.230). Isso foi levado em consideração neste estudo de caso.

(2) Técnica dos Informantes ou grupos focais é uma técnica que vem sendo utilizada com o propósito de encontrar os informantes certos, que têm informação sobre o fenômeno ou assunto em questão, podendo ser aplicado a um grupo de pessoas ou uma pessoa que possui informação requerida (BERKES *et al.*2006, p.119). Ela foi aplicada nas entrevistas semi-estruturadas com os diretórios da EPAGRI, as secretarias municipais de Pesca e Sindicatos, órgãos com poucos números de funcionários, onde os que tinham informações, que atendessem aos objetivos desta pesquisa eram os primeiros dirigentes, tornando limitada ou inviável, nestas organizações, a aplicação da amostragem aleatória simples. Também, quem poderia ser entrevistado em alguns casos (BERKES *et al.*2006, p.119).

3) Amostragens aleatórias simples, entendidas como um dos tipos mais, além de ser uma técnica de procedimento, de aplicação fácil, onde todos os indivíduos têm as mesmas chances ou probabilidades de fazer parte de amostra. Essa técnica foi aplicada com os pescadores artesanais que se encontravam na beira da praia consertando suas redes (no caso de Penha e Itajaí), bem como para alguns envolvidos com reparos de suas embarcações (no caso de Navegantes). Em Porto Belo, foi aplicada aos pescadores artesanais que acabavam de atracar as suas embarcações na praia – além dos pescadores industriais que abasteciam embarcações nas firmas e alguns que estavam fazendo reparo das redes de emalhar no caso de Navegantes e Itajaí, com os quais, primeiramente alistávamos os nomes, em pequenos papéis, enrolava e juntava os mesmos e em seguida mexia, realizava-se sorteio (duas ou três pessoas escolhia, um papel enrolado com um nome), esses eram abertos a frente de todos e os escolhidos, entrevistados. Essa mesma técnica foi aplicada, também aos pesquisadores do setor pesqueiro da UNIVALI e do IBAMA. Reproduzindo em estratos as características dos diversos atores envolvidos com a pesca. E finalmente, nas empresas de pesca de Itajaí, Navegantes, Penha e na única empresa de pesca industrial de Porto Belo, foi aplicada a técnica mencionada no item dois (K. YIN, 2010, p.137).

4 ) Diagnóstico rural participativo é uma técnica para gestão de recursos naturais, incluindo pequiros; ela originou-se de diversas abordagens de pesquisa focado ao desenvolvimento comunitário e ela inclui a pesquisa participativa, e é baseada na premissa que as populações locais têm o potencial de participar na construção dos seus destinos de forma colaborativa no que tange modificação dos status quo, dos seus problemas (CHAMBERS,1994a, 1994b apud VIEIRA *et al.*2005 p.76). A sua aplicação neste estudo de caso se baseia na constatação do potencial que os usuários e as organizações comunitarias têm para contribuir nos objetivos do uso durável de recursos pesqueiros na região do Baixo Vale do Itajaí.

5) Métodos da estatística descritiva são utilizados para descrever ou resumir características importantes de um conjunto conhecido de dados populacionais para fazer inferência estatística. Esse processo é também conhecido como amostra probabilística. Neste estudo caso, foi utilizada para estimar a média dos anos de trabalho dos entrevistados, a sua tabela de frequências assim como gráficos de setores que nos possibilitaram descrever e interpretar respostas incidentes sobre o questionário-guia - questões parcialmente respondidas ou não e quem são esses indivíduos - n(TRIOLA, 1999, p.20- 27), como pode ser observado na página 77.

#### **8.1.1. O tamanho da amostra (n)**

A amostra selecionada para este estudo de caso, de certa forma, caracteriza a problemática relacionada a um conjunto de atores sociais e organizações envolvidas - direta e indiretamente - na atividade pesqueira. Cada uma das organizações persegue seus objetivos particulares reconhecidos, sustentando sua própria visão-de-mundo a ser compartilhada. De acordo com a problemática, as hipóteses e o modelo que está sendo aplicado neste estudo de caso, foram entrevistadas 56 pessoas, isto é, ou o nosso *n* amostral é de 56 pessoas. Essa diversidade dos perfis em número de dezenas dos stakeholder entrevistados, confere o grau de significância à nossa amostragem, caracterizada de seguinte forma:

a) Para o município de Itajaí, foram entrevistadas 22 (Atores) pessoas divididos de seguinte forma: IBAMA (2); Secretaria Municipal da Pesca (2), AMFRI (2), SINDIPI (2), SITRAPESCA (2), EPAGRI (2), pescadores industriais (2),

artesanais (2), colônia de pescadores artesanais (2), pesquisadores do setor pesqueiro da UNIVALI (2) e empresas de pesca (2);

b) Município de Navegantes, 11 entrevistas divididas em: empresas de pesca (2), Secretaria Municipal da Pesca (2), pescadores industriais (2), artesanais (2), EPAGRI (1)<sup>23</sup> e colônia de pescadores artesanais (2);

c) Município da Penha, 11 entrevistas divididas em: Secretaria Municipal da Pesca (2), pescadores artesanais (2), EPAGRI (2), colônia de pescadores artesanais (2), empresas de processamento de pescado (2), Cooperativa de Maricultura da Penha (1);

d) Município de Porto Belo, 9 entrevistas divididos em: Secretaria Municipal da Pesca (2), pescadores artesanais (3), EPAGRI (2), colônia de pescadores artesanais (1) e a única empresa pesqueira local (1);

e) Secretaria da Agricultura e Pesca do Estado de Santa Catarina (1), Superintendência Federal da Pesca no Estado de Santa Catarina (1); Confederação das Colônias de Pesca Artesanal de Santa Catarina (1).

À frente deste cenário, pode-se dizer que a amostra selecionada é de caráter sistêmico por dois motivos: ela inclui organizações de diferentes esferas (organizações da sociedade civil, órgãos governamentais) e também indivíduos vistos como atores dentro de uma área ou espaço de ação (QUIVY & CAMPENHOUDT, 2010, p. 61). As entrevistas foram ordenadas em 15 matrizes, conforme os grupos de stakeholders entrevistados e analisados, de acordo com os instrumentos de análise de dados exposta nos parágrafos abaixo.

A coleta de dados secundária foi realizada mediante um levantamento bibliográfico e documental. As principais fontes para a compilação desta informação são *sítes* selecionados de órgãos governamentais que disponibilizam cópias das publicações oficiais, bibliografias centradas na avaliação de políticas de administração pesqueira no País, bem como publicações científicas relacionados à pesca nesta região.

### **8.1.2. Elementos complementares a coleta de dados**

---

<sup>23</sup> A Secretaria do Diretório desta empresa recusou a nos conceder a entrevista, alegando a advertência que ela tinha recebido em outras vezes.

- 1) A observação direta foi um dos instrumentos utilizados e visava permitir um tipo de conhecimento tácito das colônias de pescadores artesanais da região, além da participação nos encontros entre técnicos que dirigiram o Projeto Monitoramento da Pesca Artesanal junto à EPAGRI nesta região em 2010.
- 2) As entrevistas exploratórias feitas com pescadores aposentados, que pescavam nas décadas de 1960 até os finais 1990, visavam comprovar a consistência do questionário-guia. Isso resultou na gravação de um vídeo com um do pescador industrial no mês de julho de 2011 em Itajaí.
- 3) A leitura do Jornal do Povo, que tratava dos acontecimentos na região ou que noticiava os fatos que aconteciam nesta área das edições desde de 1955 a 1980 disponíveis na **Fundação Genésio Miranda Lins** em Itajaí;

### **8.1.3. Instrumentos de análise dos dados**

Para a análise dos dados coletados foram utilizados enfoques teóricos associados à pesquisa sobre modos de apropriação e sobre a dinâmica de funcionamento de sistemas de governança e de governabilidade de recursos de uso comum. As dimensões básicas que foram levadas em conta dizem respeito: (i) às representações e interesses dos vários atores sociais envolvidos; (ii) às interações entre esses atores e a dinâmica das tomadas de decisão nos espaços da governança; (iii) aos conflitos sócioambientais emergentes; (iv) às conexões institucionais trans escalares; (v) à efetividade dos instrumentos de gestão, e (vi) à elaboração de cenários visando oferecer subsídios para a busca de superação dos atuais impasses que cercam a dinâmica de governança da pesca nesta região do Baixo Vale do Itajaí.

## **9. Resultados**

### **9.1. A trajetória do desenvolvimento da pesca na região do Baixo Vale do Itajaí**

Em contraste com os procedimentos habituais, os resultados desta pesquisa iniciam-se pela trajetória do desenvolvimento da pesca na região do Baixo Vale do Itajaí. No Litoral Centro-Norte do Estado, no Baixo Vale do Itajaí, a pesca, até à década 1950, era praticamente comunitária. Representava um meio de vida para um

número significativa da população litorânea que vivia nesta região. Em alguns casos, era associada à agricultura, isto é, as duas atividades eram realizadas concomitantemente. Em parte, isto estava relacionado ao modo de vida destes grupos étnicos que ocupavam a faixa litorânea dessa região. Saliente-se que neste período a região fazia parte das áreas classificadas como pertencentes ao *interior do Brasil* (JORNAL DO POVO, 1955;1956; DIEGUES, 2004, p. 65-68).

De 1948 a 1959, a principal atividade econômica do Baixo Vale do Itajaí e região girava em torno do comércio de madeira, uma condição favorecida pela existência da mesma em grande abundância em diversas partes do interior do Vale e do Estado naquela época, assim como pelo Porto de Itajaí, que se encontrava na sua fase inicial de estruturação. Este produto era estocado em Itajaí tendo como finalidade a sua exportação para outras nações como a Argentina e para alguns países europeus como a Inglaterra, Alemanha e a França sendo a Argentina o principal comprador deste produto<sup>24</sup>. (JORNAL DO POVO, 1956).

O segundo item da economia desta região era a pesca praticadas com pequenas embarcações a remo, a vela e posteriormente, motorizadas - já na década de 1950. Este processo deflagrou a diferenciação de dois grupos de pescadores na região. Aqueles que usavam meios modernos para pesca (embarcações motorizadas), tinham acesso mais rápido aos cardumes, aplicavam também menos força no processo. Em consequência, tinham maior poder de pesca e melhores condições econômicas em relação àqueles que utilizavam ainda meios considerados, na época, tradicionais – ou seja, embarcações não-motorizadas (DIEGUES, 1983, p.138; 2004, p.69).

As embarcações desta época eram de menor tamanho, com arqueação bruta de, no máximo, 20 toneladas (denominadas atualmente TABs). A região dispunha de um entreposto de pesca que movimentava o comércio destes recursos ou recolhia excedentes das pescarias comunitárias de outras localidades desta mesma região que, na época, não eram ainda municípios - como no caso da Penha, Navegantes, Balneário Camboriú e outros que, apenas na década de 1960, se emanciparam

---

<sup>24</sup> A entrada de navios estrangeiros no Porto de Itajaí representava grandes ganhos na economia regional e esse comércio era negociado entre as autoridades do Brasil e países compradores deste produto como exemplo do que ocorre atualmente com os negócios de venda da carne brasileira com outras nações. Informações com maior detalhe estão no *Jornal do Povo*, de 1950 a 1960, que está disponível na Fundação Genésio Miranda Lins de Itajaí.

exceto Porto Belo, que já havia se emancipado em 1837 (JORNAL DO POVO, 1959).

As organizações comunitárias de pesca informal existia bem como aquelas formalmente reconhecidas pelas agências do Estado da época (Comissão Executiva da Pesca). Como exemplo se tem as colônias de pescadores Z5, Z6, Z7 e outras organizações criadas no início do século passado (DIAS NETO, 2003, p.148; PAIVA, 2004, p.126) assim como existiam também algumas pequenas indústrias de pesca em Itajaí e Penha, o caso da *Krause Pescados*, dono de algumas pequenas embarcações de pesca motorizadas, a vela que compravam também a produção pesqueira de alguns pescadores artesanais desta região do Baixo Vale do Itajaí (JORNAL DO POVO, 1968; DIEGUES, 1983, p.134).

Na esfera da União, existia também a Caixa de Crédito para a Pesca a partir de 1945 em diante (PAIVA, 2004, p.126) e, de 1957 a 1959, já se manifestava no âmbito nacional um grande interesse em desenvolver o setor da pesca no país e nesta região<sup>25</sup> do Baixo Vale pela sua grande produtividade. Segundo Paiva (2004, p.126), o desenvolvimento do setor pesqueiro acabou sendo focado na industrialização da pesca, fato que era algo muito corriqueiro na época, a qual se deu continuidade com a criação da Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE) em 1962 (PAIVA, 2004, p.126). Na atualidade, com uma análise sistêmica mais acurada, pode-se dizer que o novo desenvolvimento do setor da pesca, na época, fez um recorte sistêmico, que resultou no aumento da complexidade, incerteza em termos de gestão, de atividades, e no sistema político envolvido ao invés de reduzi-la fato que prossegue até hoje (OLIVEIRA & SILVA, 2006, p.86; BM, 2010, p. 15).

Cabe ressaltar também que o foco para a industrialização da pesca não ganhou força logo na década de 1950 até os primeiros anos de 1960 na região, pois a economia da região era fortemente volta para o comércio da madeira, ou seja, os pequenos empresários locais do ramo da pesca não tinham capital suficiente para

---

<sup>25</sup> No ano de 1959, o problema do setor pesqueiro e da situação econômica do pescador começa a ser discutido no Senado Brasileiro fazendo parte da agenda de alguns senadores como Saulo Ramos que, através de um documento entregue ao Ministério de Agricultura, apresenta à Nação a situação do abandono de um que se encontrava um dos grandes setores econômicos do país assim como o pescador. Essa notícia pode ser encontrada no *Jornal do Povo*, de 1959, disponível na Fundação Genésio Miranda Lins de Itajaí. Optei por não colocar o número da página do jornal, porque em alguns jornais consultados o número de página não se reconhecia bem por ser material já antigo.

ampliar as suas atividades. Outro fator, que pode nos ajudar explicar o atraso de desenvolvimento do setor pesqueiro nesta região na época, é também a falta de um programa de desenvolvimento da região do Vale do Itajaí. O processo que se iniciou a partir dos programas do Governo Brasileiro, de 1955 a 1960, com o presidente Juscelino Kubitschek, cujos projetos de desenvolvimento lançados contemplavam a construção das rodovias interestaduais ou federais como no caso da BR-101, antiga BR-59 (JORNAL DO POVO, 1963).

Um outro programa do mesmo governo, também importante nestes processos de industrialização da pesca, é o da ampliação da frota mercante brasileira focando na compra de embarcações e financiamento para a modernização dos estaleiros de construção naval espalhado por todo território nacional. Isto era feito para que, no futuro, o país consiga responder à sua demanda interna tornando-se o país com maior frota mercante da América Latina (JORNAL DO POVO, 1959, 1960, 1961).

Os dois programas ou planos do país, mencionados nos parágrafos anteriores, também beneficiaram a região do Baixo Vale do Itajaí como se explicará posteriormente. O programa de ampliação da frota naval brasileira marcou um novo período no país em que o Brasil volta a sua atenção para as atividades marítimas ou, como foi conhecido, “O Brasil se volta para o mar”, financiando o setor naval nos finais de 1950 até o início de 1960 (SEMBRA, 2012, p.128-129). Coincidentemente foi o período em que, na região do Baixo Vale do Itajaí, o comércio de madeira começa a registrar fortes quedas e ser afetado pela diminuição da demanda no mercado interacional principalmente do mercado argentino, até então o principal comprador deste produto (JORNAL DO POVO, 1960; 1961).

De 1961 a 1962, muitas indústrias e empresas que comercializavam a madeira, sediadas em Itajaí, entraram em falência restando poucas neste ramo de comércio na região. Esse episódio criou desemprego sendo que muitos empregados, os quais trabalhavam neste setor, foram para a pesca que representava a segunda atividade econômica da região. Isto se deve pelo fato da região ter também uma forte vocação para atividade marítima pelos povos que vivem e vivem nos municípios desta área que fazem divisa com o mar nessa região costeira, como mencionado anteriormente na problemática, diferentemente de Brusque e Blumenau, municípios um pouco mais distantes do mar que se

direcionaram para a indústria têxtil e outras como uma das alternativas (JORNAL DO POVO, 1962, 1963).

A industrialização da pesca nesta região costeira pode ser vista como o resultado sinérgico de vários programas também do Governo do Estado de Santa Catarina, na década de 1960, para o desenvolvimento da Região do Vale. Dentre estes, destaca-se, aqui, a Força Luz Santa Catarina, empresa estatal com matriz em Florianópolis, a que inegavelmente se deve o progresso do Vale do Itajaí, como propulsor de energia para a região, sem a qual (a energia) haveria um grande obstáculo para a industrialização do Vale considerada na época uma região promissora de Santa Catarina. Com o avanço progressivo da rede elétrica, o Mercado de Peixe de Itajaí, através do financiamento da Caixa de Crédito e convênio com a Prefeitura Municipal, adquiriu um frigorífico com capacidade de congelamento de 15 mil toneladas do pescado. Essa aquisição objetivava evitar o desperdício do pescado nesta região como pode ser observado abaixo (Figura 4) (JORNAL DO POVO, 1963).



Figura 4: Representa o entreposto da pesca do Baixo Vale do Itajaí na década de 1950 até aos finais de 1960. Essa foto é da visita do Presidente da República nos primeiros anos da Ditadura Militar.

Além deste programa estadual de ampliação e distribuição da rede elétrica para todo o Vale, existia também um projeto para a construção, reparo e recapeamento das rodovias intermunicipais da região do Vale do Itajaí assim como



aqueles que ligam ou podiam ligar essa região com outras do Planalto Catarinense além da grande obra da BR -101, que já vinha sendo construído no Estado, obra do Governo Federal que iniciou do Norte para o Sul do país. Toda essa conjuntura configurou uma nova dinâmica tanto para o setor pesqueiro do Baixo Vale bem como para o turismo da região do Vale do Itajaí como um todo (JORNAL DO POVO, 1963).

A partir de 1964, a industrialização do setor pesqueira na região do Baixo Vale do Itajaí assume um novo impulso pelo interesse de alguns grupos de empresários paulistas do setor e a consequente instalação, no município de Itajaí, na margem esquerda do Rio Itajaí-Açu, de novas empresas e indústrias de pesca. Posteriormente, esse processo avança para o município de Navegantes pela falta do “espaço” para instalação de novas indústrias ali e assim como pelos incentivos fiscais oferecidos por esse novo município vizinho. No município da Penha, já existiam algumas indústrias do pescado como Krause Pescados (Figura 5) (JORNAL DO POVO, 1968; DIEGUES, 1983 p.156); e, até então, esses municípios contavam com algumas unidades de empresas pesqueiras.



Figura 5: Área onde funcionava a empresa Krause Pescados, em Penha e que atualmente se encontra desativada.

Em suma, o processo de industrialização desta região recebeu a influência das ações simultâneas de grandes programas federais e estaduais já anteriormente mencionados (obra da BR-101, ampliação da frota mercante nacional, programa de energia para o Vale e obras das rodovias intermunicipais do Estado). Isso fez com que o processo progressivo da industrialização, que se iniciou nos finais da década

de 1940 até o início 1950, ganhou uma nova configuração e dinâmica a partir dos programas de financiamento do setor pelo Governo Federal, a partir de 1964, capitaneado pela SUDEPE (Superintendência do Desenvolvimento da Pesca) no país. Dentre vários objetivos deste programa de desenvolvimento focado no setor da pesca nacional, destacam-se aqui algumas das suas metas que eram mais ambiciosas no período e que valem destacar neste estudo de caso, pois resultaram em um grande impacto para essa região como segue:

a) Abastecer a população brasileira de proteína animal mais barata ou de baixo custo e bom para a saúde, uma vez que ela carecia desta proteína na sua dieta. Para atingir esse objetivo, foram realizadas pela SUDEPE campanhas de sensibilização para o consumo do pescado direcionando-se mais para regiões com forte atividade pesqueira e não negligenciava também outras afastadas do mar no sentido de aumentar o consumo de pescado de 1 kg para 20 kg por habitante na época (JORNAL DO POVO, 1968); a média atualmente no Brasil é de 7 kg por habitante (FAO, 2010, p.45).

(b) A segunda meta era de alcançar a quinta ou sexta posição do ranking mundial na produção pesqueira tendo como referência a antiga República União Socialista Soviética (URSS). Projetava produzir 2 milhões de toneladas de pescado ano a partir do ano de 1972. O sonho espelhado na grandeza dos mares brasileiros e no potencial produtivo que poderia representar para o setor, por outro lado, nutria-se da visão prevalecente nestas décadas, no mundo, que os recursos marinhos eram infinitos (JORNAL DO POVO, 1968; MARRUL FILHO, 2003, p. 33 - 37). Voltar-se-á a esse assunto<sup>26</sup> nos parágrafos abaixo.

Nos anos de 1965 a 1966, o Ministério da Marinha, através do seu 5º Distrito Naval, oferecia cursos para pessoas que queriam trabalhar nas tripulações de embarcações (mestre, cozinheiro, eletricista e outros) e, em 1967, foi fundada, em Itajaí, uma escola de pesca através de uma empresa de pesca sediada no município para formar pessoal que tinha interesse em trabalhar no setor da pesca – a empresa de pesca Sul Atlântico. Já em 1968, algumas indústrias pesqueiras desta região iniciaram a exportação de camarão rosa (*Farfantepenaeus paulensis*, *F. brasiliensis* e *F.*

---

<sup>26</sup> Essa informação pode ser encontrada com mais detalhes no *Jornal do Povo* de 1968 e 1972, disponível na Fundação Genésio Mirando Lins de Itajaí.

*subtilis*) para o mercado internacional (Argentina, Uruguai e Paraguai) pelo seu alto valor nesse mercado (JORNAL DO POVO, 1968).

Em síntese, pode-se dizer que, a partir da década de 1970, os municípios do Baixo Vale assumiram caminhos diferentes de desenvolvimento tendo a pesca com um elemento motor assim como o turismo que, a partir deste período, ganhou o reconhecimento no cenário nacional. Atualmente essas duas atividades se configuram como importantes elementos nesse novo redirecionamento da economia regional como elementos importantes para o desenvolvimento dessa região que se intensificou a partir de 1967 e se diferencia da região do Médio Vale como anteriormente se mencionou (JORNAL DO POVO, 1972).

### **9.1.1. Intensificação do desenvolvimento de pesca no Baixo Vale do Itajaí**

A industrialização da pesca, nos municípios do Baixo Vale (Itajaí e Navegantes) na década 1970, ganha vulto e isto tanto no que diz respeito à instalação de novas empresas quanto pela melhoria das poucas que já existiam na região aproveitando o investimento da SUDEPE. Esse processo ganhou o apoio da FAO (Organização das Nações Unidas Para Agricultura e Pesca) cuja política, neste período, era basicamente de incentivo à produção para o setor agrícola e o pesqueiro (JORNAL DO POVO, 1972; PAIVA, 2004, p.154). Neste sentido, essa década marca grandes investimentos na atividade pesqueira, incluindo capital estrangeiro, tanto por parte do governo como através de convênios entre as empresas estrangeiras e com algumas empresas nacionais neste período (JORNAL DO POVO, 1972). Tudo isso se refletiu no incentivo para um investimento na aquisição de embarcações de maior tamanho com motores de potência maior, uso de novos instrumentos de navegação e de detecção de cardumes (SONAR) nos finais de 1960 ao começo de 1970, com a aquisição e uso, em seguida, do *power-block* para recolher a rede de cerco e de arrasto, sarilha mecânica para recolher redes de emalhar e a ecossonda (DIEGUES, 1983, p.138).

As tecnologias acima mencionadas foram substituindo progressivamente a mão-de-obra utilizada por algumas empresas de pesca, cuja substituição completa durou alguns anos em decorrência da baixa qualidade dos equipamentos que

algumas empresas adquiriam na época. Por exemplo, nos primeiros anos da utilização do Sonar, nos dias de céu claro com lua, algumas embarcações de tripulações menos experientes não pescavam e voltavam para o porto não conseguindo detectar cardumes pelo sonar, pois não sabiam operá-lo, fato que foi melhorando ao longo de tempo (JORNAL DO POVO, 1969). Um outro elemento importante neste sentido foi a construção de terminais pesqueiros pelas próprias empresas. Esta tendência intensificou-se no sentido de facilitar a logística e a parte operacional no âmbito de suas próprias instalações. Existiam também algumas associações ou clubes de pesca na região, em especial no município de Itajaí (JORNAL DO POVO, 1970).

A partir até 1972, algumas empresas começaram a diversificar suas atividades devido à percepção do declínio progressivo dos estoques. Este fato foi fortemente evidenciado nos anos de 1973 em diante e levou uma parcela considerável das empresas de captura deste recurso se redirecionarem para novos nichos de recursos pesqueiros. Como exemplo podemos mencionar a sardinha, cujo processo de conserva era bem aceito em alguns mercados nacionais como São Paulo e Curitiba, entre outros. Isso evidencia que o processo de capturas de outras espécies estava sendo estruturado mesmo no período em que o principal foco da atividade pesqueira era o camarão rosa – conhecido na época como camarão legítimo e outros, pois já percebiam o potencial dos seus estoques, além de serem também aceitos pelo mercado<sup>27</sup> (JORNAL DO POVO, 1971, PERUZZO, 2006, p.16).

De 1973 até o início de 1980, constatou-se uma diversificação do processo de capturas e da produção pesqueira como um todo, assim como a ampliação da cadeia produtiva desde as atividades de captura, processamento e conservação até a comercialização, ou melhor, diversos nichos da cadeia de peixe podiam ser identificados, incluindo os serviços de apoio à pesca no Baixo Vale do Itajaí. O cenário nacional marcou o início das normas de ordenamento pesqueiro devido ao declínio dos recursos considerados alvos das pescarias na época. Houve também uma diminuição do espaço de atuação da frota pesqueira brasileira pelo estabelecimento da *Zona Econômica Exclusiva* (ZEE) pela CONVEMAR em 1982 (ONU, 1982, p. 37-67), isto é, algumas embarcações brasileiras que pescavam

---

<sup>27</sup> Aqui falamos da pesca do atum, *Thunnus thunnus*, em especial o bonito listrado e albacora-lage cujo processo de conserva se iniciou de 1970 para 1980 segundo entrevistas com atores que atuam na captura destes recursos pesqueiros.

praticamente nas águas do Uruguai foram obrigadas a se retirarem devido à aplicação do acordo (CONVEMAR), fato que se traduziu numa outra crise para o setor pesqueiro nacional (DIEGUES, 1983, p.138).

Em termos de gestão e administração pesqueira, a época marca o distanciamento com o primeiro segmento de base da pesca (a pesca artesanal) e das organizações comunitárias (formais e informais) vinculadas a esse segmento da pesca. Neste sentido, pode-se hoje dizer que, de certa forma, isso constitui uma lacuna de um modelo de desenvolvimento que foi elaborado e seguido (PAIVA, 2004 DIAS NETO, 2003, p. 143). Esse fato reflete-se negativamente na desestruturação do sistema de pesca. A responsabilidade de organizá-las foi, neste período, repassado para o Ministério da Marinha Nacional por meio da Capitania dos Portos. Sua ação consistia em fazer o registro das embarcações<sup>28</sup> dos pescadores de pequena escala. Este período foi marcado também pelas primeiras intervenções da Igreja Católica no setor da pesca brasileira (via *Pastoral da Pesca*).

A segunda metade da década de 1980 marca o reconhecimento da mulher como pescadora, além do aumento da capacidade organizativa das organizações ambientalistas no país. Foi concluído ainda o processo que conduziu à instituição da nova Constituição da República em 1988. Isso vem respondendo pelas inovações substanciais em algumas leis gerais e nos sistemas de planejamento de gestão ambiental governamental (SACHS & VIEIRA, 2007, p.9). Como exemplo, podemos citar a mudança de visão no contexto da gestão governamental da pesca, que era orientada pela SUDEPE (1960 a 1989). Como reflexo da nova Carta Constitucional<sup>29</sup>, na qual a questão ambiental (conservação) passou a ser assumida como um item central, a gestão do setor foi repassada para o IBAMA (SACHS & VIEIRA, 2007, p.9; VIOLA & LEIS, 1995, p. 334-345). No rol dessas inovações podemos incluir a Lei Geral da Pesca, promulgada pelo Decreto nº6. 9861/ 2009 (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2009).

Segundo alguns entrevistados, de 2003 a 2010 registrou-se melhorias consideráveis em termos de condições de trabalho a bordo das embarcações pesqueiras industriais da região, uma melhoria que tem a ver não só com aquisição de novas tecnologias, mas também com a modernização e ampliação dos tamanhos

---

<sup>28</sup> Mais informações sobre a pesca neste período estão disponíveis no livro de Melquíades Pinto Paiva, 2004.

<sup>29</sup> Voltaremos a esse assunto mais adiante.

de embarcações. Isso, associado à ampliação da capacidade de difusão de rádios costeiras, bem como dos bombeiros em atendimento às ocorrências de naufrágios, ajudaram a diminuir o número destes e de mortes em decorrência de acidentes na atividade pesqueira quando comparadas as décadas de 1960 e 1970 ao início de 1990. Embora não sendo o nosso foco, cabe apontar por serem fatos destacados e considerados importantes por parte de alguns *stakeholders* entrevistados como se pode observar nas matrizes do anexo 4.

No caso brasileiro, o capítulo da Constituição relacionado à questão ambiental é considerado um dos melhores do mundo, impulsionando avanços consideráveis em algumas práticas, mas não tanto no âmbito do setor pesqueiro marcado, sobretudo, por mudanças ocasionais em algumas políticas, nas responsabilidades e equipes dirigentes das instituições federais de gestão pesqueira em função da questão política “partidária”. Isso interfere negativamente na governança da pesca no Baixo Vale do Itajaí, pois iniciativas de mudanças estruturais no setor pesqueiro não têm resultado em transformação efetivas na gestão e na governança da pesca nessa área e país e os esforços individuais e coletivos de algumas *stakeholders* locais acabam sendo bloqueados inclusive pelo Decreto nº6. 9861/ 2009, que deixa a responsabilidade exclusiva de gestão da pesca ao MPA e MMA (BRASIL, 2009, p. 1).

Embora tenha havido uma internalização dos desafios de governança ambiental nas agendas das políticas públicas da pesca até então, a lógica com qual se processou é ainda **defusa** resultando assim num bloqueio à mudança de visão de gestão dos ecossistemas e na reprodução de sistemas de gestão governamental com informações “incompletas”. Também não se foca o fortalecimento das organizações ligadas à pesca no âmbito local, regional e estadual como fundamentais para o uso durável de recurso pesqueiros (SACHS & VIEIRA, 2007, p.10; KOOIMAN, 2008, p. 2) tendo tal fato a ver em parte com as interpretações ainda difusas do Art. 225 da Constituição no processo de gestão ambiental anteriormente descrito.

De forma geral, podemos dizer que, de 1989 a 2003, só se registrou mudanças em termos de nomes das instituições e reabsorção do segmento artesanal por partes das organizações responsáveis pela gestão governamental. Esse fato pode ser observado nas instruções normativas publicadas sobre a pesca de 2000 a

2008<sup>30</sup>. Houve também as tentativas de aproximação entre o setor social e governamental, mas no âmbito de Governo Federal através das suas agências de gestão ambiental (IBAMA e a Secretaria da Aquicultura e Pesca). Esse processo foi seguido pela criação do Ministério da Pesca (MPA) em 2009 através do decreto-lei acima mencionado.

Com base nas imagens do processo, pode-se dizer que até 2010 a governança é ainda processada numa lógica conservadora refletindo uma preocupação ainda um pouco superficial sobre o uso responsável dos recursos naturais renováveis (pesqueiros), o desenvolvimento local, as desigualdades sociais e a luta contra a pobreza que são dramas sócioecológicos do nosso tempo incidentes também sobre o setor pesqueiro (FILIPE & COELHO, 2007, p.11; FAO, 2010, p. 67). Segundo a FAO (2009, p. 21), são estas as principais causas do enfraquecimento de muitos projetos de gestão e governança da pesca que tem se revelado insustentáveis por não conseguirem atender minimamente as demandas sociais, assim como por não envolverem completamente as instituições locais no processo e parece condizente com a visão de um número considerável dos *stakeholders* envolvidos na pesquisa, cujos resultados se encontram nas matrizes no anexo 4.

### **9.1.2. Algumas considerações sobre os dados de campo (entrevistas)**

De acordo com os dados expostos nas matrizes do anexo 4, foi possível observar e resumir, no quadro abaixo, questões que constituem pontos de vista comuns ou de divergências sobre os problemas levantados entre os atores entrevistados neste estudo de caso.

#### **Quadro 1: Sobre pontos comuns e divergentes entre os stakeholders entrevistados**

<b>Pontos comuns</b>	<b>Pontos de divergência</b>
----------------------	------------------------------

<sup>30</sup> Documentos publicados que mostram esse podem ser consultados nos sites das organizações governamentais de gestão da pesca deste período.

Existem problemas relacionados aos períodos de defeso, licenças de pesca e a existência de um grande número de pescadores no setor da pesca do Baixo Vale do Itajaí.	Melhorias na atividade pesqueira pela aplicação das leis governamentais de gestão.
Necessita uma maior organização do setor partindo do âmbito local e a qualificação da mão-de-obra atual.	Causas da violação das normas de gestão estabelecidas pelo governo.
Necessita melhorar as medidas de gestão da pesca.	Participação social no processo de tomada de decisão.
Necessita melhorar as fontes de informação ou realizar mais pesquisas partindo do âmbito local.	

Fonte: Dados de entrevistas.

As observações que constam na tabela acima e nas matrizes revelam diferentes formas de representação dos problemas relacionados com o setor na região estudada. Por outro lado, enquadram-se naquilo que os teóricos da governança consideram como problemas graves, pois sempre fazem parte de um problema maior que não se restringe às somas das suas partes e depende da posição e da cosmovisão de cada ator. Tudo isso torna a governança um processo complexo e difícil (KOOIMAN, 2008, p.5).

O trabalho de campo possibilitou-nos observar diferentes percepções dos atores envolvidos com a atividade pesqueira acerca do sistema de governo da pesca na região, assim como a forma pela qual os usuários são afetados pelos instrumentos ou medidas de gestão. Por outro lado, foram evidenciados, de forma resumida, vários problemas que afetam o setor pesqueiro como um todo - como pode ser constatado no Anexo 3, no qual foram incluídos os esforços individuais de



tentar “resolver” de forma isolada os problemas que os afetam. Esse fato foi constatado nas entrevistas com as colônias de pescadores, secretarias municipais e sindicatos. Alguns programas governamentais têm beneficiado o setor - como o **Profrota**(Programa Nacional de Ampliação e Modernização da Frota Pesqueira<sup>31</sup>, instituída para Lei n.º 10.849/2004 –SEAP/PR e pelo Decreto no nº 5474/BRASIL, 2005), **de óleo diesel e o Pronaf**, conhecidos por uma parcela representativa de usuários que, de uma forma ou outra, reconhecem a sua importância para a cadeia produtiva do setor.

### **9.1.3. Informações quantitativas relacionadas aos anos de trabalho no setor pesqueiro dos atores entrevistados bem, como sobre o questionário-guia**

Um outro dado, de suma importância, está relacionado aos anos de trabalho de cada entrevistado no setor da pesca. De certa forma, isto representa uma importante ferramenta em termos de memória social, como parte do capital cultural da sociedade humana relacionada ao acúmulo de experiências sobre práticas de gestão: efeitos positivos e negativos, bem como formas de adaptação dos sistemas sociais às mudanças dos sistemas naturais ou impostas pelo sistema de governo. A memória social é definida como um mecanismo ou área na qual são captadas experiências relacionadas à resiliência dos sistemas sociais face a alterações bem-sucedidas e que sempre se incorporam aos níveis mais profundos de valores de uma comunidade ou sociedade. E a realização de debates com as comunidades ou seus elementos permitem sua exploração. Trata-se portanto de um elemento importante no desenho de estratégias para lidar com as mudanças e aprimorar os sistemas de governança (OLSSON *et al.* 2005, p.18).

Em síntese, neste estudo de caso, foi utilizada a memória social levando em consideração os anos de trabalho no setor da pesca como algo importante para marcar a trajetória do sistema de gestão e de governo da pesca na região investigada. A maior parte dos entrevistados revelou que as principais mudanças

---

<sup>31</sup> PROFROTA – Programa Nacional de Ampliação e modernização da frota pesqueira do Ministério da Pesca e Aquicultura, voltado para o incentivo ao desenvolvimento da Pesca Oceanica. E como uma política pública de apoio e fomento a pesca oceanica. E consiste em um Programa de financiamento para a construção, modernização equipagem, substituição e aquisição de embarcações com objetivo de adotar o país, de uma frota moderna e competitiva (Decreto nº 5474/BRASIL, 2005).

observadas no setor pesqueiro dizem respeito às organizações dirigentes, aos participantes e à abundância em recursos pesqueiros – em comparação com as décadas passadas. Constatamos que a média dos anos de trabalho<sup>32</sup> na pesca é de 23 anos. Isso mostra, de certa forma, que uma parcela significativa dos atores entrevistados tem um acervo de memória social sobre a atividade pesqueira na região (PINKERTON, 2003, p. 17).

Conforme observado também no histograma de frequência na figura abaixo, a maior parte dos entrevistados encontra-se na faixa de onze a trinta anos de trabalho no setor (Figura 6) (TRIOLA, 1999, p. 20 - 27).

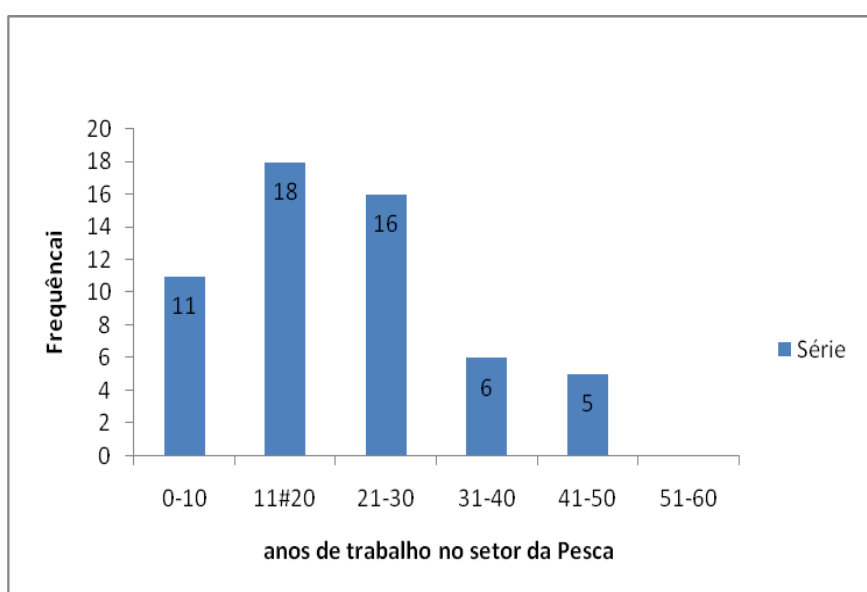


Figura 6: Intervalos de anos de trabalho dos entrevistados de 0 – 60 anos

Obs: coloquei # no intervalo de 11- 20, porque transformava - se em data na planilha Excel.

#### 9.1.4. As respostas sobre o questionário-guia de entrevistas aplicadas no campo

A forma como os atores responderam ao diálogo foi através de uma guia de entrevistas pré-estabelecidas para orientar o diálogo conforme a metodologia escolhida. Após a compilação de alguns dados abaixo, constituiu-se isso em uma preocupação para o mestrando, por ser estrangeiro, pois talvez poderia haver uma certa incompreensão sobre o questionamento ou perguntas dirigidas aos entrevistados. Não houve maiores problemas, pois 76% dos entrevistados responderam a todas as perguntas. Destes, 12% responderam parcialmente à

<sup>32</sup>A pessoa com maior tempo de trabalho na pesca é um pescador artesanal e com menos tempo é um funcionário público.

questão-guia número 5 e 9% à questão guia número 3. Os que não souberam responder às duas questões representam 2% dos entrevistados conforme a tabela 1 abaixo. O cenário que se apresentou levou à busca para quem são esses entrevistados, no diário de campo, assim como à questão dirigida aos entrevistados. E conforme este, os 9% e 12% que responderam parcialmente às duas questões-guias eram pescadores artesanais e industriais. Os restantes 2% que não responderam às mesmas questões eram apenas um pescador artesanal e um funcionário público.

Neste sentido, a resposta parece ser a questão do baixo nível de escolaridade, pois as questões 3 e 5 são mais difíceis de serem respondidas para pessoas com baixa escolaridade. Por outro lado, justifica-se também a falta de interação com sistemas locais. Isto parece resultar, em parte, do desconhecimento de algumas questões por parte de alguns atores locais (BM, 2009, p. 29).

#### **Quadro 2: respostas incidentes sobre algumas questões do questionário guia das entrevistas**

Número de entrevistados	56
Os que responderam parcialmente à pergunta 3	7
Os que responderam parcialmente à pergunta 5	9
Os que não responderam à pergunta número 3 e 5	2

Fonte: dados de campo.

## **10. Discussão**

### **10.1. Discussão à luz do modelo de governança interativa**

Para a avaliação da governança e da governabilidade da pesca foram levados em consideração três aspectos fundamentais, a saber: as características do sistema a ser governado, o sistema de governo e a interação entre os dois sistemas (KOOIMAN, 2008, p.3). No caso do Baixo Vale do Itajaí, o sistema de governo é federal, guiada pelo Ministério da Pesca Aquicultura e do Meio Ambiente, como consta no Decreto nº 6.981/2009 - **Presidente da República** com a participação dos braços administrativos regional e sub-regional do Ministério da Pesca.

[...] Cabe ao Ministério da Pesca/Aquicultura e do Meio Ambiente, sob a coordenação do primeiro com base nos melhores dados científicos existentes, fixar normas, critérios, padrões e medidas do ordenamento sustentável dos recursos pesqueiro (Presidência da República, 2009).

O sistema a ser governado compreende os vários segmentos da pesca industrial, artesanal, incluindo as organizações diretamente relacionadas com a pesca existentes na região e os seus diversos nichos de atividade (captura, processamento e comercialização). Tudo isso configura uma diversidade de sistemas relacionados, caracterizando assim uma relação co-evolutiva entre ambos<sup>33</sup>(OST, 1997, P.287; JENTOFT *et al.* 2009, p.9).

O sistema social da pesca do Baixo Vale do Itajaí é caracterizado por uma diversidade de arranjos organizacionais (governamentais e não governamentais) envolvidos diretamente e indiretamente com a pesca. Também se caracterizam por organizações com papéis ou funções e focos políticos diferentes, fato relacionado aos objetivos e caráter de cada entidade, além de diferenças relacionadas à escala de ação começando pela esfera municipal (colônias de pescadores artesanais, diretórios municipais da EPAGRI e as secretarias municipais de pesca e agricultura).

As organizações de esfera regional são o Escritório Regional da Superintendência do Ministério da Pesca e Aquicultura de Santa Catarina em Itajaí, SINDIPI (Sindicato de Armadores e Indústrias da Pesca de Itajaí e Região) e UNIVALI (Universidade do Vale do Itajaí); da esfera estadual, a Confederação das Colônias de Pescadores do Estado de Santa Catarina, SINTRAPESCA (Sindicato de Trabalhadores das Indústrias de Pesca de Santa Catarina), a Secretaria da Agricultura e Pesca do Estado de Santa Catarina e a Superintendência Estadual do Ministério da Pesca /Aquicultura e da esfera federal, o IBAMA. Essa classificação, de certa forma, reflete também a ordem de complexidade e variabilidade, variáveis de suma importância para o aperfeiçoamento das abordagens particulares de governo no caso da participação na governança (OLIVEIRA & DA SILVA, 2006, p. 38; CHUENPAGDEE & JENTOFT *et al.* 2009, p. 6).

---

<sup>33</sup>Aqui não tratamos da diversidade em relação as unidades de recursos pesqueiros porque não constitui o nosso foco neste trabalho.

Do ponto de vista da teoria da governança interativa, na qual a governabilidade pode assumir o caráter de avaliação do governo de um determinado sistema social, a diversidade e a variabilidade das organizações representam um fator-chave tanto como mecanismo de avaliação do governo (como indicam as matrizes), quanto em termos da capacidade de governar um determinado sistema social. Pois são diferentes organizações com imagens ou percepções variadas do sistema de governo, do sistema a ser governado (natural e social) e da relação entre os dois sistemas e que atuam como agentes do sistema. Por outro lado, são organizações que integram diferentes tecidos sociais (comunitária ou não comunitária), de ação espacial e de setores diferentes (governamental, empresarial e da sociedade civil) e que representam, além disso, importantes mecanismos de ação no âmbito local, regional e nacional - em relação aos objetivos do governo como aqueles marcados na Constituição Federal, outrora descrito, e na Lei Geral da Pesca. Eles podem servir como mecanismo de ação para o uso sustentável de recursos pesqueiros (problema de longo prazo), bem como de informação e formação de diversos usuários, incluindo-se nisto a busca para atingir os objetivos do milênio como anteriormente mencionados (KOOIMAN, 2008, p.3; PNUMA, 2011, p. 3).

Em termos de complexidade, configura um conjunto de organizações de diferentes tipos e níveis existentes na região, e que se diferenciam também em relação ao espaço de ação. Essa complexidade não pode ser analisada em termos de interação, embora represente um fator importante do ponto de vista da arquitetura de novos sistemas de governança e, conseqüentemente, da governabilidade no Baixo Vale do Itajaí. Essas interações parecem não ocorrer de forma ordenada entre os atores de diferentes organizações, mesmo dentre aqueles sediados na esfera local - entre si e com aqueles vinculados às esferas regional, estadual e nacional. Neste sentido, não podem ser considerados como norteados pelos objetivos de governança. Segundo a literatura sobre o tema, as interações sem base normativa correm o risco de ineficiência e ilegitimidade ao longo de tempo (KOOIMAN, 2008, p.3).

Como tal, as interações aparentam ser um potencial um pouco negligenciado pelo atual sistema de governo, contrariamente àquilo que tem sido ênfase da teoria de governança interativa. Nesta última, a interação é vista como uma forma eficaz

do governo na busca de soluções dos problemas, na remoção dos obstáculos e na criação de oportunidades sociais entre as entidades de um determinado setor da sociedade (KOOIMAN, 2008, p.1). Por outro lado, isso parece evidenciar, de forma clara, a ausência de um sistema de planejamento participativo e integrado, capaz de orientar as ações de diferentes atores e organizações de diversos níveis sediados na região face aos desafios suscitados pela promoção de usos ecologicamente prudentes e socialmente justos dos recursos pesqueiros. Isto não se resume somente na elaboração das metas e do ordenamento, mas, antes, num processo construtivo, de diagnóstico e aprendizagem contínuo ancorado nos princípios do enfoque de desenvolvimento durável (KOOIMAN, 2008, p.9; CHUENPAGDEE *et al*, 2009, p. 6).

Em outras palavras, isto significa que as interações entre os *stakeholders*, que participam diretamente e indiretamente do setor pesqueiro no Baixo Vale do Itajaí parecem ocorrer de forma aleatória, ocasional e pontual. Dessa forma, o sistema não atende aos critérios de governabilidade e não consegue promover a aprendizagem coletiva envolvendo atores trocam informações, lutam pelos seus interesses particulares e comuns orientados por um plano capaz de guiar suas condutas. Isso foi evidenciado nas entrevistas colocadas nas matrizes em anexo. Muitos atores reconhecem desconhecer a lógica das ações do governo, ou do que se pretende fazer. Confirmam o seu distanciamento da dinâmica dos sistemas de governo, especialmente as organizações de base ou de esfera local, algumas regionais e estaduais. Isto de certa forma “inibe” a noção sobre a interdependência entre as entidades sociais entre si, e destas com as governamentais, na busca de soluções dos problemas do setor (KOOIMAN, 2008, p.7; OLIVEIRA & DA SILVA, 2006, p. 24).

Levando-se em conta o fato dos sistemas estarem sujeitos a mudanças ao longo do tempo, no sistema da pesca do Baixo Vale do Itajaí, foram constatadas apenas pequenas mudanças relacionadas à criação de algumas organizações - como as secretarias municipais de pesca e agricultura – além da participação dos diretórios da EPAGRI no setor. Vale a pena ressaltar ainda, que um número considerável de empresários do setor da pesca regional, mencionaram os desafios impostos pela busca de sustentabilidade (CHUENPAGDEE & JENTOFT *et al*. 2009, p. 7), mas a dinâmica constatada, sugere a existência de poucos vetores capazes de

induzir sinergias no manejo dos fluxos de material e de informação entre os *stakeholders*.

Tal fato parece estar condicionando os bloqueios do potencial para mudanças no sistema de governo da pesca e na busca de resolução de problemas do setor na área investigada. As interações criadas não estão possibilitando a internalização dos objetivos e das demandas entre os atores envolvidos. Em outras palavras, o sistema carece de coordenação entre os atores vinculados às diferentes esferas de gestão - inclusive a federal (KOOIMAN, 2008, p.8; COCHRANE, 2005, p. 164).

Segundo Oliveira e Silva (2006, p.7), as organizações existentes no setor público e privado diferem entre si em termos dos objetivos, quadros (membros) e de outras variáveis. Mas problemas relacionados com a questão do poder e a sobrevivência organizacional estão presentes em cada uma delas. Muitas vezes, os objetivos que uma organização se propõe a alcançar, por meio do seu esforço organizado, geram disputas por áreas de atuação e por *status*. Isso, em alguns casos, torna-se nefasto para o sistema de governo, pois pode gerar pólos de poder, situação esta que pode estar relacionada à busca excessiva de poder tendo como causa a frágil internalização da visão sistêmica de governança, de governabilidade e dos objetivos de longo prazo incluindo os mecanismos de ação para alcançá-los. Por outro lado, caracteriza uma organização linear de autoridade única decorrente da unidade de comando cujas ações resultam geralmente em pseudo-soluções que vêm e vão, porém os problemas continuam. Para esses tipos de arranjos organizacionais, a condensação da autoridade e do poder são fatores-chave, podendo resultar em compactação do espaço de ação para outras organizações - além da generalização de informações (KOOIMAN, 2008, p. 12; OLIVEIRA & SILVA, 2006, p. 59).

A situação exposta no parágrafo anterior parece caracterizar um pouco o funcionamento histórico do sistema da pesca na região do Baixo Vale do Itajaí, onde a contribuição do setor social na governança da pesca é mínima ou se resume a consultas ocasionais através de encontros pontuais. Nesse sentido, além de não se traduzirem em um mecanismo de orientação e aprendizado consistente entre os atores envolvidos, não possibilitam a apreensão de percepções dos atores de diferentes segmentos sobre o sistema do governo ou governança e o seu ambiente (aspectos positivos e negativos) incluindo informações sobre diversos conglomerados

de atividades desde o âmbito local, regional, estadual e nacional (BANVINCK *et al.* 2005, p. 40).

Parece-nos, como tal, que as contribuições de diferentes grupos de atores que, direta e indiretamente envolvidos (incluindo aqueles com conhecimento ecológico tradicional) não receberam a devida notoriedade no governo da pesca na região em pauta - em especial quando se trata das organizações de base. Isso, em parte, tem a ver com visão prevalecente sobre os modos de apropriação dos recursos pesqueiros que, no país, é de responsabilidade da União ou Federação conforme a legislação em vigor. Por outro lado, responde ao modo de governo hierárquico onde as organizações estatais são vistas como as únicas entidades capazes de garantir o uso sustentável dos recursos pesqueiros. Tal fato configura ainda um “tímido” reconhecimento do importante papel que as organizações do setor social da pesca podem desempenhar na governança do setor pesqueiro (KOOIMAN, 2008, p.6).

Por outro lado, esse cenário inibe o potencial de adaptação do segundo e do terceiro setor às novas condições ambientais, por falta de orientação. Inibe também o potencial de sistemas sociais como fontes de mudança, gerando uma desconexão das pessoas das organizações e instituições em diversos níveis. Esta desconexão decorre das frustrações relacionadas com a diminuição dos recursos pesqueiros e aos regimes regulatórios nos quais, em alguns casos, os usuários não têm conhecimento suficiente de sua importância. Isso gera uma situação que coloca os sistemas de governos locais em uma condição de vulnerabilidade frente às críticas e tensões. Essa ocorrência pode também estar relacionada ao determinismo por parte dos órgãos governamentais no que tange à representação da forma como o sistema de governo deve funcionar, não havendo interação de governança a partir da esfera local (JENTOFT, 1999, p.1; FOLKE & OLSON, 2005, p.3).

Essa forma de governar a atividade pesqueira, segundo a literatura sobre governança, pode resultar em conflitos de interesse entre grupos de atores, classes, segmentos e modalidades de atividades que, na maioria das vezes, leva a violações das normas ou regras tendo como causa disputas por recursos naturais, além de questões de natureza econômica e/ou política. Sendo assim, os instrumentos de comando e controle caracteriza-se pelo fato de coibirem os atores na utilização de espaços onde eles poderiam colocar mais claramente as suas reivindicações e os



seus desapontamentos com o sistema (BM, 2009, p.15) – incluindo-se nisto a denúncia de regimes que acabam gerando diversos tipos de tensões e conflitos<sup>34</sup>. Isso parece evidenciar, em outras palavras, que as instituições de governo não estão garantindo o exercício da cidadania ambiental entre os *stakeholders*, deixando também a descoberto o dever de proporcionar orientação sobre os princípios, procedimentos, e mecanismos de regulação previstos na legislação. Consequentemente, dispõem de poucas informações relacionadas à diversidade, complexidade e à dinâmica dos sistemas, em especial aqueles relacionados aos sistemas locais (natural e social) ou comunitários. O termo comunitário utilizado aqui caracteriza um grupo de pescadores de pequena escala e suas organizações (POMEROY, 2005, p. 65). Na região estudada, isto corresponde, geograficamente, às fronteiras políticas dos municípios que fazem divisa com o mar.

Essa conjuntura - conforme os dados, as narrativas dos entrevistados e a literatura - configura um sistema de governo onde a preocupação com o desenvolvimento durável do setor pesqueiro é ainda restrita. Este sintoma pode ser observado com base em dados relativos à fragmentação dos programas governamentais incidentes no setor pesqueiro, bem como à desarticulação envolvendo os governos local, estadual e federal. Essa condição parece indicar a ausência de um plano nacional do desenvolvimento para o setor da pesca que vai além daqueles princípios gerais traçados na atual Lei Geral da Pesca. Este plano deveria definir também a direção a ser seguida pelas políticas criadas nos níveis municipal e por organizações da sociedade civil (PINKERTON, 2005, p. 164). Faltam também as estruturas de interação entre as organizações formalizadas pela lei, bem como os princípios e valores a serem levados em consideração e as normas que definam e limitam as suas atribuições (CHUENPADGEE, 2008, p. 5).

Essa situação caracteriza uma estrutura do governo hierárquica na região onde não há compartilhamento de poder e responsabilidades. Dito de outra forma, o direito da sociedade civil participar da governança como mecanismo de reforço ao sistema de governo na busca de soluções dos problemas e na criação das oportunidades parece não ser ainda reconhecida. Isto implica também o não reconhecimento do papel proeminente dos atores civis no setor pesqueiro, segundo

---

<sup>34</sup> Conflitos não constituem o nosso foco neste trabalho. Cabe relatar a sua existência como problema de governança da pesca.

abordagem normativa da governança proposto pelo Banco Mundial anteriormente exposto – além da abordagem analítica na qual a governança é compreendida do ponto de vista de redes de atores. Tal abordagem é a condição que transforma a governabilidade em capacidade de governar e de avaliar a governança por meio de captações dos *insights* relacionados com o sistema de pesca visando solucionar dificuldades e criar oportunidades. Neste caso, a autoridade passa a ser exercida de forma transversal (horizontal e vertical) e a hierarquia é vista através da escalação de ação e da complexidade do sistema de governança, diferentemente do poder relacionado à esfera de ação (COCHRANE, 2005, p. 164).

No caso do Baixo Vale do Itajaí, por não haver a governança interativa bem como as governabilidades e organizações-ponte, muitos problemas demoram para serem reconhecidos e resolvidos. Outros permanecem sem solução, como no caso de alguns *defesos* contestados pelos pescadores (a exemplo do camarão sete-barbas), e outros precisam ser definidos de maneira mais refletida (no caso da sardinha verdadeira). Existem proibições que alguns deles consideram que não deveriam existir. Por exemplo, a da pesca da corvina para os barcos de cerco na pesca industrial. Da mesma forma, a limitação do número de licenças para a pesca artesanal sem critério. Temos aqui alguns exemplos de problemas que os pescadores e suas organizações consideram serem prejudiciais às suas atividades.

No entanto, a falta de organizações-ponte e de trabalho interativo com suas representações do setor social (no sentido de informar e fazer avaliações dos impactos sobre os sistemas socioeconômicos) acaba gerando tensões entre os usuários e suas organizações, bem como com as medidas de gestão governamental que, em alguns casos, resultam em violações das normas. Esta situação contribui para fragilizar as organizações dotadas de menor poder de barganha, pela sua frágil capacidade de ação e de resolver problemas sociais relacionados ao setor - a exemplo das colônias de pescadores e, em parte, as secretarias municipais de pesca. Gera-se assim uma imagem desgastada do sistema de governo em vigor (HOLLING *et al.* 1999, p.1).

Tal fato pode, em parte, estar relacionado com a falta de trabalho de base no âmbito local quando se trata da pesca artesanal e, de forma geral, por falta de instrumentos de ação que vão no sentido de mobilizar todos os segmentos para nova direção do sistema de gestão e governança de pesca. Essa condição passa

necessariamente pelo reconhecimento e potencialização das organizações com dificuldades de responderem aos novos desafios e identificação de problemas em cada esfera. No que tange às ordens de governança (segundo o enfoque de governança interativa), consideramos que não existe nem a primeira ordem e tampouco a segunda. Inexistem interações formalizadas entre as organizações de base e entre estas e as regionais, estaduais e federais. Faltam estruturas de interação<sup>35</sup> (organizações-ponte) entre os *stakeholders* existentes na região - segundo os dados coletados. Isto reduz, conseqüentemente, o volume do fluxo de informação em diversas direções tanto do lado do governo quanto dos usuários (BANVINCK *et al.* 2005, p. 13).

Existe, no entanto, a terceira ordem de governança, mas de uma forma parcial, exercida basicamente por MPA e MMA. Nela, os atores restantes (aqueles bem representados) não aparecem de forma nítida na situação que forma o *jogo de atores* no sistema, assim como o menor número de *loops de feedback*. Isto aumenta a instabilidade, a incerteza e a complexidade dos problemas, devido à generalização das avaliações. Dificulta também uma divulgação mais ampla e efetiva dos princípios e valores que constituem o espírito do processo e aprendizagem, incluindo neste caso o foco de política internacional de gestão de recursos pesqueiros ou de uso durável de recursos naturais renováveis - como consta no Código de Conduta para a Pesca Responsável (BANVINCK, *et al.* 2005, p. 34; FAO, 1995, p. 21-25).

[...] Os Estados, de acordo com os procedimentos adequados, deveriam facilitar a consulta e a efetiva participação da indústria, trabalhadores da pesca, organizações ambientais e outros interessados na tomada de decisão relativamente à elaboração de normas e políticas relacionadas com a gestão e o desenvolvimento do setor pesqueiro (FAO, 1995).

Essa situação evidencia que a centralização do governo da pesca na região visa, não só manter o poder decisório nas mãos do Estado, mas também, nas agências de gestão por uma questão de cosmovisão dos gestores governamentais, derivado da forma axiológica de interpretar a atual crise do setor pesqueiro como

---

<sup>35</sup>A interação é vista aqui como processo de diálogo e debate na qual os atores colocam os seus problemas e preocupações orientado para a busca de informações e soluções com agendas definidas.

parte da problemática ambiental (GARCIA *et al.* 1994, p. 86). Segundo, a literatura sobre os recursos comuns e de governança interativa, a participação social desta, não implica a perda de poder do Estado, mas sim, o seu reforço como pode ser observado no conceito de governança. Também serve como mecanismo de avaliação para a melhoria das medidas do uso de recursos pesqueiros e ampliação da legitimidade num projeto comum, direcionado à busca de sustentabilidade (KOOIMAN, 2008, p. 1; BANVINCK, *et al.* 2005, p. 5). Neste sentido, podemos afirmar que a causa dos conflitos na região do Baixo Vale do Itajaí está relacionada com a excessiva centralização do governo da pesca na região, como reflexo do sistema nacional de governo da atividade pesqueira, na qual a sustentabilidade é entendida como projeto exclusivo do Estado. Tal fato parece resultar em pouco estímulo à cooperação entre as entidades, ou melhor, existem mais tensões entre os interesses do que a cooperação entre as entidades no sistema de pesca do Baixo Vale do Itajaí, conforme os dados levantados nesta pesquisa (BM, 2009, p. 63).

Em contraponto, os atores entrevistados parecem dispor de conhecimentos sobre os principais problemas que os afetam. Incluem-se aqui a falta de organização no setor, bem como o estado do sistema natural (recursos pesqueiros) e, de forma mais ou menos diferenciada, algumas questões como as limitações ou fragilidades do atual sistema de governo, e também o frágil nível de participação da sociedade civil nas tomadas de decisão. Isto nos leva a acreditar que a construção coletiva de um sistema de governança da pesca pode contribuir decisivamente para aperfeiçoar as políticas federais de gestão integrada e compartilhada de recursos naturais de uso comum. Por implicação, pode subsidiar construtivamente a gestão de conflitos socioambientais que limitam a governabilidade do sistema na região em pauta. Esta linha de argumentação pode ser justificada pela própria capacidade de avaliação do sistema do governo da pesca feita por diferentes *stakeholders*, o que demonstra a capacidade de exercer a governabilidade como mecanismo de avaliação da situação de um determinado sistema social (KOOIMAN, 2008, p. 1).

Na governança interativa, as avaliações são vistas como mecanismos de contribuição na identificação de problemas e, conseqüentemente, na construção de soluções, como podem ser observados nas matrizes, e representam a forma como

diversos atores representam os problemas e o atual sistema de governo<sup>36</sup> da pesca exercido nesta região pelo Ministério da Pesca e Aquicultura e do Meio Ambiente, órgãos que respondem por essa governança sediados em Brasília. Por outro lado, acreditamos que o problema não decorre do fato de que os principais atores estejam no Distrito Federal, mas pelo fato de não arquitetarem as estruturas de governança e governabilidade respeitando a diversidade, complexidades e a dinâmica de sistemas socioecológicos - considerados variáveis fundamentais na construção de novos sistemas de governança da pesca (KOOIMAN, 2008, p. 10).

No que diz respeito às informações sobre o sistema natural, em especial de recursos pesqueiros na região, vale a pena mencionar os dados sobre o desembarque da pesca industrial coletados por pesquisadores da UNIVALI. No último boletim publicado em 2010, pode ser encontrada uma síntese sobre a produção pesqueira industrial que, em 2009, marca os dez anos de funcionamento do Programa de Estatística da Produção Industrial (resultante da parceria com três órgãos de gestão da pesca que se sucederam na esfera federal, como o DPA/MPA (2000 - 2002), a SEAP/ PR (2003 – 2009) e o MPA (2009-2010). Observa-se que existem flutuações na produção pesqueira industrial desembarcada na região nos últimos dez anos. Em outras palavras, em certos períodos a produção pesqueira industrial desembarcada registrou um aumento de alguns recursos pesqueiros desembarcados e declínio. Mas em outros, não existem evidências de que os recursos pesqueiros extraídos pelas modalidades da pesca industrial tenham diminuído ou aumentado (PEZZUTO *et al.* 2009, p. 29).

Quedas e aumentos de produção em diferentes períodos entre as várias modalidades podem não refletir um incremento ou diminuição em abundância, embora essa região absorva 90% dos desembarques da pesca industrial no Estado. Pois as licenças deste segmento da pesca são concedidas para serem utilizadas na região Sudeste/Sul. Algumas embarcações que pescam na região Sul podem realizar operações de desembarque nos portos de outros estados e vice-versa. Além disso, a variação dos fluxos mercadológicos pode levar à concentração da produção de um determinado recurso num período ou ano e em outros não. Mas existem

---

<sup>36</sup> Mesmo que haja discórdia em alguns pontos da avaliação colocada nas matrizes, ela representa as percepções que os atores têm sobre o sistema assim como reconhecemos também que nem todos vão estar de acordo com forma que a pesquisa ou o questionário foram feitos. Aliás, havia reclamações sobre a última pergunta da pesquisa não estar de acordo com a questão.

também pescarias sobreexploradas (PEZZUTO *et al.* 2010, p. 27-29). Cabe também ressaltar que aqui não entramos na discussão sobre quais pescarias estão em declínio, sobre a diversidade das espécies extraídas dos ecossistemas ou áreas de pesca, pois isto extrapolaria os limites desta dissertação.

No que tange à pesca artesanal, ao que tudo indica não existem dados ordenados da produção deste segmento na região e também no Estado. Esta situação torna-se ainda muito mais complicada quando se associa a “ausência” de informações sobre o sistema social e natural neste segmento da atividade. Pois ele é considerado uma das prioridades na política internacional de gestão da pesca, por estar relacionado ao emprego autônomo e subsistência de diversas comunidades de pescadores. Essa situação coloca essa região, o Estado e o país no cenário da crise pesqueira mundial, que inclui a governança de pesca, devido aos problemas relacionados com a “falta” de dados, de maior legitimidade de regulamentos e a sua perversa aplicação devido à sua generalização<sup>37</sup> (FAO, 1995, p. 21; COCHRANE, 2005, p. 157; BM, 2009, p. 24).

Esta situação tem a ver, em parte, com o baixo nível de sinergias e com o bloqueio das aspirações relacionadas às condições de vida das comunidades pesqueiras rumo à sustentabilidade ambiental. Isto torna imperativo o estabelecimento de um enlace entre a equidade e a sustentabilidade dos sistemas socioambientais (PNUD, 2011, p. 1). Essa problemática é considerada o berço dos debates focados em busca de novos sistemas de governança da pesca devido aos desafios que cercam a governança desta atividade e da zona costeira (KOOIMAN, 2008, p. 3). Os fatos discutidos até aqui configuram um cenário atual da crise do setor pesqueiro do Baixo Vale do Itajaí. Mas outros fatores não foram explicitamente mencionados nesta análise. Portanto, se não for redirecionado, o sistema de governo continuará reproduzindo os desajustes, alimentando atitudes e ações reativas na atividade pesqueira sem resolver os dilemas socioambientais do setor pesqueiro do Baixo Vale do Itajaí.

---

<sup>37</sup>Generalização aqui está relacionado à falta de informação socioeconômicas e sociológicas dos sistemas locais ou comunitários de pesca.

## **10.2. Aplicabilidade prática do modelo de governança interativa na região do Baixo Vale do Itajaí**

Os desafios do desenvolvimento durável e equitativo consistem em uma dupla perspectiva e demonstram de que forma a degradação ambiental aprofunda as tensões sociais e as desigualdades, devido aos impactos na definição do futuro e na escolha de estratégias. Estas definem, em que medida certos tipos de uso dos recursos naturais podem acabar prejudicando as pessoas que já se encontram em situação de insegurança alimentar, agravando assim a crise socioambiental. Neste sentido, parece indispensável que os pescadores participem ativamente na definição das estratégias do uso dos recursos. Isso de certa forma exige rever projetos de sustentabilidade partindo no nível local, regional, nacional e global, uma condição que exige o uso de meios equitativos e a promoção de capacitação não só no sentido de promover autonomia relativa, mas também das pessoas participarem na construção do futuro rumo à sustentabilidade socioambiental (ONU, 2012, p. 1).

Neste sentido, o modelo de governança interativa proposto por Jan Kooiman ocupa uma posição privilegiada no diagnóstico das lacunas do processo de desenvolvimento de uma determinada atividade social. A interação é vista como estratégia de remoção de obstáculos e promoção da governabilidade entendida como mecanismo de avaliação de governança da atividade social (KOOIMAN, 2008, p. 11).

A sua aplicação prática no sistema de pesca da região do Baixo Vale do Itajaí, que do ponto de vista da teoria de governança interativa, apresenta as “lacunas” mencionadas acima, desvela um cenário promissor de fortalecimento da pesca artesanal. Pois trata-se de uma região que conta com um número considerável de *stakeholders* diferenciado, além do vigor das atividades pesqueiras (a pesca industrial gerou 45.000 empregos diretos e indiretos, sem contar aqueles gerados pela pesca artesanal (SINDIPI, 2012, p. 6). Importa mencionar ainda as presenças da UNIVALI e de outras universidades localizados na região costeira do Estado de Santa Catarina, - como a UFSC, que possui uma série histórica de trabalhos com comunidades locais sediadas na zona costeira (VIEIRA *et al* 2005, p. 114 - 121; SINDIPI, 2012, p. 6).

O potencial de pesquisa, ensino e extensão contido nas universidades representa um fator decisivo na criação de sistemas de governança interativa do setor pesqueiro na região. Pois como vimos, a pesca continua sendo uma atividade geradora de emprego e renda, contribuindo significativamente para alimentar o dinamismo socioeconômico nos níveis municipal, estadual e nacional. Caracteriza-se também como uma atividade de subsistência de um número significativo das comunidades pesqueiras sediadas não só na região, mas no conjunto da zona costeira do estado e do País (MEDEIROS *et al.* 2011, p. 5).

Esse fato torna imprescindível a aplicação das duas primeiras ordens de governança interativa, começando pela primeira, como constam no modelo referido anteriormente - de forma diferenciada ou de acordo com os atores presentes em cada comunidade, região e estado. Trata-se de fazer valer a ideia de governança local, regional e estadual da pesca. É um mecanismo de ação que permite-nos avançar na realização de diagnósticos atualizados em cada região onde subsistem atividades pesqueiras, elucidando os pontos de estrangulamento da transição rumo ao desenvolvimento sustentável (KOOIMAN, 2008, p. 10; VIEIRA *et al.*, 2011, p. 168).

A primeira ordem ocorre na esfera local e poderia ser formada pela Colônia de pescadores, pelo diretório da EPAGRI, e pela Secretaria Municipal da Pesca (AMFRI). Poderiam ser incluídas também outras organizações governamentais, além de universidades envolvidas com projetos de pesquisa e formação relacionados à gestão pesqueira integrada e compartilhada. Essa ordem poderia ser adaptada de acordo com os tipos de *stakeholders* presentes em cada município, a exemplo do formato reproduzido abaixo. A configuração desta ordem de governança interativa em cada comunidade representaria uma mudança importante no processo de gestão e no monitoramento da governabilidade da pesca atualmente (Figura 7).





Figura 7: Diagrama organizacional da primeira ordem de governança interativa

Cada organização continuaria a fazer o seu trabalho como habitualmente, mas construiria outra rotina de trabalho em conjunto com outras organizações. A inserção da academia nesse processo seria voltada para a capacitação das organizações sobre noções básicas de gestão da atividade pesqueira, incluindo-se aquelas relacionados ao uso sustentável de recursos pesqueiros, e também à orientação para ações voltadas para itens considerados estratégicos e urgentes face à crise do setor pesqueiro (BANVINCK, *etal.* 2005, p. 34; VIEIRA & TREMBLAY, 2011, p. 166).

A academia poderia contribuir também para produzir informações mais confiáveis sobre a produção pesqueira artesanal local, bem como para capacitar melhor a mão de obra já existente na pesca e estimular a criação de novos programas de formação profissional. Ajudaria sem dúvida a configurar uma imagem mais precisa sobre o contingente de pescadores artesanais sediados em cada comunidade, e sobre a dinâmica das concessões de licenças de pesca, seguros defeso e aposentadorias, entre outras (como indicam as matrizes). Permitiria ainda o adensamento das interações envolvendo organizações formais (inclusive as organização-ponte<sup>38</sup>) e informais existentes em cada comunidade. Finalmente,

<sup>38</sup> Aqui o termo *organização* ou *organização-ponte* se refere à organização aglutinadora de outras organizações em que cada uma mantém os seus objetivos e estabelece outros em comum com

poderíamos pensar na criação de um banco de dados suplementar para ser utilizado por agentes municipais e organizações civis para a construção de projetos visando melhorar a qualidade de vida dos pescadores locais (BANVINCK *et al.* 2005, p. 21; KOOIMAN, 2008, p. 13).

Para a governança da pesca, isso ajudaria a reduzir as incertezas e ambivalências do processo, com base em bases de dados produzidos em cada município referentes à dinâmica dos sistemas socioambientais. Isso possibilitaria as organizações locais reconhecerem o seu potencial através de ganhos de visibilidade, confiança, melhoria das suas ações e, talvez, recuperação da imagem frente aos usuários locais - um dos problemas cruciais a serem dirimidos no setor pesqueiro artesanal.

Por outro lado, qualquer mudança por questão de política local, nacional e organizacional na estrutura de gestão do âmbito local permaneceria na íntegra ou sofreria menores impactos relacionando à saída e entrada de novos elementos ao mesmo tempo. Além disso, poderiam se tornar num mecanismo de aprendizagem organizacional e social contínuo. O número de pessoas, incluindo os pesquisadores que deverão fazer parte de cada organização-ponte, dependeria da formação de um consenso entre os *stakeholders* quanto à demanda de trabalho em cada comunidade. As informações ou dados coletados poderiam ser trabalhados nas comunidades pelos técnicos das academias e aprimoradas nas universidades - dependendo do tipo de dados considerados essenciais. Tudo isso configura aquilo que na governança interativa é denominado *mobilização de atores para novos caminhos de gestão, de governança e governabilidade* (KOOIMAN, 2008, p. 10; OLSSON & FOLKE, 2005, p. 17).

Nos casos de municípios de Itajaí e Navegantes, o formato da organização-ponte (Figura 8) integraria os sindicatos dos trabalhadores das indústrias pesqueiras e de armadores e empresas de pesca de Itajaí e região. Consideramos que eles podem também ajudar no diagnóstico dos problemas que existem (relacionados à questão trabalhista, custos operacionais, conflitos sobre medidas de gestão, questão de qualificação da mão de obra existente, venda de pesca e segurança de trabalho nas embarcações de pesca). Também poderiam contribuir na sensibilização do setor

---

outras organizações na busca de objetivos comuns ou como somatório de forças que guiam as sociedades. O uso de um termo ou outro reflete uma mera variação estilística dos atores .

social associado a questões relacionadas com a sustentabilidade e outras questões de política nacional do desenvolvimento durável do setor - além do que foi já mencionado nos itens anteriores para pescadores artesanais existentes em cada um dos municípios (KOOIMAN, 2008, p. 10).



Figura 8: Diagrama da primeira ordem de governança interativa no caso de Itajaí e Navegantes

Cabe ressaltar, aqui, que existem dados sobre o desembarque da produção pesqueira industrial destes municípios e outros no Estado produzidos pela UNIVALI<sup>39</sup>. As informações seguiriam a mesma trajetória anteriormente mencionada para definir o número de pessoas a participar no órgão. Poderíamos incluir aqui o esforço visando atingir as empresas que não estão vinculadas aos sindicatos (KOOIMAN, 2008, p. 8). Esse tipo de governança mista representa uma forma de autonomia relativa para organizações locais assim como em termos de poder (COCHRANE, 2005, p. 164).

Já a segunda ordem de governança seria formada por uma representação das mesmas organizações, incluindo as universidades, a representação dos sindicatos separadamente<sup>40</sup>, Secretaria Estadual de Agricultura e Pesca,

<sup>39</sup>Mais informações sobre o assunto estão disponíveis nos Boletins de Estatística da Produção Pesqueira Industrial de Santa Catarina disponíveis na UNIVALI e [www.Univali.br/gep/downloads](http://www.Univali.br/gep/downloads).

<sup>40</sup>Separamos os sindicatos nesta segunda fase de trabalho por questões trabalhistas. Nela o estado regional tem importante papel.

Superintendência do Ministério da Pesca e Aquicultura e o IBAMA, ambos presentes ou existentes no Estado Catarinense (*stakeholders* municipal, estadual e federal). Aqui, as discussões seriam voltadas para os problemas diagnosticados em cada município, mediante as informações coletadas e trabalhadas nas universidades. Essa ordem já poderia dispor da prerrogativa de tomar decisões sobre determinados problemas ou a organização-ponte do Estado regional teria poder de decisão<sup>41</sup> em certos casos. Para tanto, as leis federais deveriam ser modificadas no sentido de abrir essa possibilidade para as organizações-ponte no âmbito estadual. Isso ajudaria a filtrar partes de problemas existentes nas esferas municipais do estado regional (KOOIMAN, 2008, p. 10).

Por outro lado, como estamos imersos num cenário onde predomina a inovação tecnológica, muitas questões de terceira ordem de governança poderiam também ser resolvidas no âmbito da esfera estadual regional. Poderiam ser usadas ferramentas tecnológicas que hoje em dia possibilitam a participação em eventos e reuniões à distância – a exemplo do *Skype*. Isso facilitaria a participação nas reuniões de gestores ou governantes da pesca sediadas em Brasília que, por sua vez, pode ajudar na tomada de decisão sobre determinadas questões e, também, viabilizar o intercâmbio ágil de informações entre as organizações locais, estaduais e federais e de resolução de problemas e criação de oportunidades na esfera estadual (Figura 9).

---

<sup>41</sup> Isso não implica tirar poder do estado federal, mas assim reforçar o seu poder de ação no âmbito local.



Figura 9: Diagrama da segunda ordem de governança interativa.

A terceira ordem de governança interativa poderia ser formada por um número definido de representantes da organização-ponte da esfera estadual, respeitando as diversidades e complexidades das organizações que fazem parte desta organização e que operam no âmbito local. O número de representantes seria definido entre a organização estadual e os dois ministérios (MPA e MMA). O mesmo formato ou repetitório poderia ser seguido entre os estados pesqueiros costeiros, formando assim o que poderia ser chamado de *Conselho Nacional da Pesca* - um outro órgão máximo que integraria todas as representações de *stakeholders* comunitários, regionais, estaduais e federais na definição da política do desenvolvimento do setor pesqueiro no nível nacional. Neste, os valores, princípios, as normas e questões relacionadas à busca de equidade seriam tratadas e repassadas como princípios de orientação para organizações sediadas nas esferas estaduais e municipais (KOOIMAN, 2008, p.10).

Como tal, todas as informações trabalhadas nas universidades e na esfera estadual seriam necessariamente repassadas para a organização da esfera federal, além dos repasses entre os *stakeholders* – entendidos como uma forma de maximizar e otimizar as informações. E todos os debates e recomendações deste órgão máximo seriam também repassados para todas as organizações-ponte de todas as esferas (estadual e municipal). Essa esfera seria o porto de entrada da

política internacional de governança da pesca através dos ministérios dotados de competências para tal e reforçados em diversas esferas por diversas vias de informação e operacionalização (Figura 10) (KOOIMAN, 2008, p. 15; CHUENPAGDEE & JENTOFT, 2009, p. 6). Isso poderia representar um cenário alternativo do atual sistema de governo da pesca na região do Baixo Vale no Estado e talvez na esfera federal.

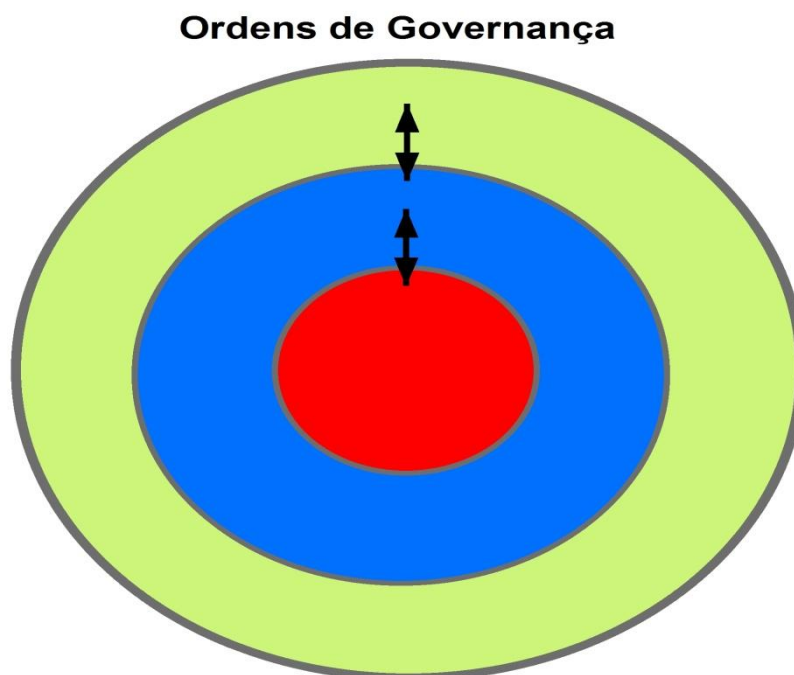


Figura 10: Diagrama da terceira ordem de governança interativa ou meta governança que deve ser lido do interior para o exterior.

Assim, podemos falar do processo construtivo de aprendizagem social orientado para o desenvolvimento sustentável, onde a sociedade civil, o governo e as universidades poderiam desempenhar um papel proeminente na definição do futuro da pesca face ao agravamento da crise socioambiental. Este é um fato que coloca também as instituições de ensino superior e pesquisa frente à urgência de se buscar respostas efetivas no enfrentamento das causas estruturais da crise do setor. Trata-se de uma condição que requer, cada vez, mais a realização de pesquisas integradas ou inter-transdisciplinares (VIEIRA & TREMBLAY, 2011, p. 158; GARCIA *et al.* 1994, p. 87 - 88).

Neste sentido, o desafio se coloca também na construção de equipes de pesquisa como marcos epistemológicos e metodologias integradas no sentido da elaboração de propostas concretas que contribuam como “alternativas” para deflagrar os desafios de atuais sistemas de governança de pesca. Tornam-se necessárias pesquisas em cada escala e onde, muitas vezes, diversas questões relevantes não foram ainda percebidas com nitidez pelos atores governamentais, permanecendo assim à margem das agendas de prioridades. Por outro lado, criaria possibilidades de intervenção das comunidades locais em projetos ou programas do desenvolvimento local apontado na perspectiva de ação para a sustentabilidade (GARCIA *et al.* 1994, p. 87 - 88; VIERA & SACHS, 2007, p. 55 - 59).

Existe também a possibilidade de acompanhamento de todo o processo de governança interativa, uma das premissas a serem assumidas visando tornar mais visíveis os problemas, a capacidade e a complexidade das questões interrelacionadas de ordem socioeconômica, sociocultural, sociopolítica e sociobiológicas relacionadas ao uso de recursos pesqueiros nas sociedades modernas. Isto exige a criação de novas arquiteturas institucionais com abordagens distintas daqueles que nos conduziram ao ponto crítico da crise ambiental como a forma de potencialização do deplorável interesse das organizações sociais em ações coletivas usando indicadores como pontos de referência limiar para a análise de governabilidade de um determinado sistema social em cada esfera de governança (KOOIMAN, 2008, p. 10; VIEIRA & TREMBLAY, 2011, p. 257).

Neste estudo de caso, foram utilizados três indicadores para análise de governabilidade, como fruto da revisão bibliográfica realizada, a saber: **interação**, **ligação** e **diversidade**. Estas variáveis foram utilizadas para nos ajudar a elucidar a complexidade dos âmbitos municipal, regional e estadual (como consta do Anexo 2).

### **10.3. Vantagens e desvantagens do cenário considerado ideal**

No rol das vantagens foram incluídos: a) o ganho de informações sobre o sistema social e natural respeitando a diversidade e a complexidade; b) a redução da complexidade e das incertezas sobre os sistemas locais ou comunitários de pesca; c) o reconhecimento e potencialização das organizações locais para ação; d) a diminuição das generalizações acerca das medidas de gestão, pois além de servirem como instrumentos pedagógicos, ajudam a alimentar atitudes pré-ativas, no sentido de prevenção, e pró-ativo, impulsionando mudanças desejáveis e fornecendo os conhecimentos necessários às tomadas de decisão em tempo útil. e) a identificação dos indicadores territoriais - regionais e municipais ( produzidos na esfera a que se trata), além da criação de oportunidades em cada comunidade ou território específico (KOOIMAN, 2008, p.17; BANVINCK, *et al.* 2005, p.19; COCHRANE, 2005, p. 167). Quanto às desvantagens, vale a pena destacar o fato de ser um processo oneroso e exigente em termos de interação e aquisição de informações – em contraponto ao cenário atual ou anteriormente descrito (conforme os dados coletados).

## **11. Considerações Finais**

O diagnóstico da governança da pesca no Baixo Vale do Itajaí revela que existe um dilema na governança do uso de recursos pesqueiros na região. Esse fato gerou muitos conflitos relacionados à aplicação das medidas de gestão que, associadas à frágil fiscalização e aos desajustes no setor social da atividade pesqueira, faz com que muitos problemas permaneçam sem solução a curto, média e longo prazo. A causa principal parece estar associada ao declínio dos recursos pesqueiros e à reprodução do viés hierárquico-centralizador que tem caracterizado o sistema de governo. Esses são desafios que definem a nossa época e incidem na salvaguarda dos processos socioecológicos, no sentido de garantir o bem-estar de milhares de pessoas. Pois já não é suficiente trabalhar no sentido de um ideal distante do ecodesenvolvimento ou desenvolvimento durável que pressupõe a sustentabilidade como uma função da sociedade. Isto deve constituir um eixo de ação entre o Estado-Nação e a sociedade, reconhecendo os nexos de interdependência envolvendo os sistemas socioeconômicos, culturais e políticos do mundo globalizado.



Neste sentido, a avaliação do governo da pesca nesta região, segundo a ótica da governança interativa e do ecodesenvolvimento, foi resumida de seguinte forma no quadro abaixo.

**Quadro 3: Sobre a avaliação do governo da pesca na região do Baixo Vale do Itajaí**

<p><b>Pressupostos normativos do ecodesenvolvimento</b></p>	<p><b>O modelo hierárquico do atual governo da pesca na região do Baixo Vale do Itajaí</b></p>
<p><b>Satisfação das necessidades básicas</b></p>	<p>Vem sendo parcialmente levado em consideração através de alguns programas como PRONAF, que inclui o pescador artesanal e libera o óleo <i>diesel</i> para o setor artesanal e industrial e de pró - frota para a pesca industrial. Apesar disso, existem ainda poucos diagnósticos focados na subsistência, pobreza e emprego autônomo no setor da pesca desta região. Em ambos os segmentos da pesca, está-se verificando também um distanciamento desta atividade pela questão de maiores oportunidades em outras atividades econômicas - como a construção civil, do petróleo e gás.</p>
<p><b>Autonomia (self – reliance) e participação</b></p>	<p>Uma fração considerável dos pescadores na região do Baixo Vale é de profissionais relativamente autônomos e outros possuem vínculo empregatício nas empresas pesqueiras existentes nesta área. Não participam no governo da pesca e conseqüentemente dispõem de poucas informações sobre a gestão da pesca. Além de não participarem na elaboração das medidas de gestão da pesca, não têm também poder de decisão sobre o uso de recursos pesqueiros. Isto condiciona um quadro de desinformação e de fragilidade de algumas organizações autônomas (colônias de pescadores). Essa situação resulta também de uma considerável “falta” de técnicos com conhecimento do setor nas organizações de base tanto da sociedade civil e governamentais existentes (colônias de pescadores, secretarias municipais, diretórias regionais de MPA) assim como a falta de orientação em temas de governança da atividade pesqueira para um número considerável de <i>stakeholders</i> existentes nesta área.</p>
<p><b>Prudência ecológica</b></p>	<p>a) Nesta região persiste a dominância da racionalidade individualista entre indivíduos, segmentos, empresas e organizações do setor da pesca. Trata-se de uma situação que acaba gerando prejuízos para todos.</p> <p>b) Em termos de gestão, a dimensão social e dos impactos das medidas de gestão sobre o sistema social parece ainda fracamente internalizado. Da mesma forma, as ideias sobre um sistema de prevenção dos danos ou dos princípios de precaução não parecem ter sido suficientemente incorporados até o momento. Permanecem precárias a organização das demandas, a coleta de informações socioecológicas sobre a pesca</p>

	artesanal (pesquisa) e, em termos organizacionais, a fiscalização, a concessão das licenças de pesca, e a efetividade das medidas de gestão (os defesos) – entre outros itens. Por outro lado, verificam-se focos de preocupação com a sustentabilidade da pesca no tecido empresarial do setor nesta região.
<b>Redefinição da economia</b>	A produção no setor pesqueiro está subordinada ao modelo de produtividade vigente no país, centrado em ganhos de produtividade. Em consequência, o setor industrial está mais estruturado, fato que se deve aos apoios concedidos pelo governo ao longo de décadas. Além disso, sua articulação mais intensa com as esferas governamental e mercadológica num cenário globalizado proporcionou-lhe um maior grau de informação, formação e, conseqüentemente, maiores ganhos econômicos e poder de barganha face ao governo da pesca em relação a outros segmentos e organizações na região que, apesar de representarem um potencial, não ganharam ainda essa notoriedade.

Fonte: Adaptado de Filardi (2007: 213).

De acordo com os pressupostos das hipóteses de trabalho, os incentivos ao comportamento individualista e desajustes entre instituições existentes no uso de recursos pesqueiros são intensos. Em grande parte, eles resultam da ausência de uma governança interativa e de um planejamento participativo integrado. Este fato resulta na ausência de um processo de construção coletiva de governança no setor pesqueiro assim como da sua centralização e generalização das medidas incidentes sobre a diversidade, complexidade e dinâmica dos sistemas socioecológicos (social e natural) no país. Em outras palavras, pode-se dizer que o padrão de interação no presente modo de gestão da pesca nesta área constitui um foco de conflito antes os usuários, agências gestoras e o incentivo às práticas ilegais da atividade pesqueira. Isto resulta da inoperância deste modelo de gestão nas esferas de base e alimenta um mecanismo de reprodução de práticas comportamentais não condizentes com o uso durável de recursos pesqueiro entre os indivíduos e os grupos de usuários além das motivações relacionado aos incentivos externos que se referem às questões econômicas dos recursos pesqueiros.

De acordo com literatura sobre a governança, esse modelo de governo da atividade pesqueira tem resultado em pressão sobre o meio ambiente e resultando em conflitos sobre o uso de recursos naturais renováveis em especial pesqueiros. Tem também causado o aumento da pobreza nas camadas sociais estritamente

dependentes das funções sociais destes ecossistemas costeiros e marinhos que, na visão do Banco Mundial, fazem parte dos pobres urbanos nos países subdesenvolvidos e em vias de desenvolvimento (KOOIMAN, 2008, p. 3; BM, 2009, p. 26). Essas ameaças da crise socioecológica vêm criando pistas para a busca de um novo potencial tanto no que tange a novos paradigmas quanto ao potencial humano em diversas escalas. Isso deve partir da esfera local à global, como um novo mecanismo de ação face às disfunções dos sistemas governantes no governo da atividade pesqueira nas sociedades modernas.

Deste ponto de vista, portanto, a arquitetura de novos sistemas de governança interativa devem levar em conta com mais lucidez a diversidade, a complexidade e a dinâmica incerta que caracteriza a governabilidade dos sistemas de pesca. Este processo tem sido conduzido por meio das agências governamentais de gestão de forma mais ou menos “isolada”, sem interação formal com os diversos *stakeholders* participantes. Assim acabam deixando de lado grandes acervos de conhecimento, informação e do potencial humano na sua heterogeneidade, fundamental para o diagnóstico de problemas e a procura de soluções de forma integrada, na criação de oportunidades em cada território, comunidade e nichos de atividade pesqueira.

Por tanto, criou-se uma “desinformação” tanto no tecido social de base, quanto no sistema de governo como consequência da falta do desenho integrado de possíveis soluções dos problemas que afligem os usuários e a criação de oportunidades face aos desafios que estão em pauta. Este fato se transformou em fontes geradoras de tensão, tendo como causa principal os desajustes e a falta de equidade no governo da atividade pesqueira. Isso parece ser uma das principais limitações ou fragilidades do atual governo da pesca nos municípios do Baixo Vale do Itajaí. Uma percepção compartilhada, com número significativo dos entrevistados que constam nas matrizes em anexo, nas quais uma das expressões comuns foi a falta de organização que também pressupõe uma interação como veículo de informação em diversas direções entre os elementos do sistema que são os atores-chave.

As percepções coletadas ou imagens dos atores sobre os sistemas de governo da pesca na região parecem indicar que os usuários diretos (pescadores artesanais, indústrias e suas organizações) seriam incapazes, por si só, de

promoverem a governança interativa. Pois persistem os conflitos de interesse dentre e entre os segmentos na região, além da fragilidade operacional de algumas organizações sociais (colônias de pescadores artesanais). Por outro lado, a “falta” de técnicos nos diretórios ou agências administrativas regional e estadual, do MPA e nas secretarias municipais de agricultura e pesca - assim como a pesquisa sobre o setor como um todo pelas agências federais, incluindo também as interações de governança - configura a ingovernabilidade e, conseqüentemente, reduz o potencial de aprendizagem social.

Neste sentido, torna-se inoportuno intermediarem o processo de governança interativa nesta região, mas podem contribuir com suas experiências, conhecimentos e habilidades juntamente com as suas redes de relações sociais no processo. O processo precisa, pois, ser movido na direção de um trabalho que vai além da realização de reuniões, ou melhor, requer a identificação de problemas, realização de pesquisas, geração de informação e capacitação no sentido do ganho de competência e autonomia relativa dos atores locais.

Parece ser mais promissor, com isso, a ampliação da extensão universitária, pois os pesquisadores dispõem geralmente de *know-how* indispensável para uma articulação eficaz com a esfera governamental e com os atores da sociedade civil organizada. Além disso, podem influir decisivamente na elaboração conjunta de projetos com perfil transdisciplinar. Essa capacidade de melhorar a articulação com as organizações da sociedade civil e pública torna as universidades “organizações-ponte” no processo de governança interativa. Neste processo, as organizações públicas e da sociedade civil existentes e sediadas no Estado podem desempenhar um papel proeminente na construção de um cenário futuro para a atividade pesqueira na região estudada.

Podemos, no entanto, constatar que essa região dispõe de potencialidades para a criação de uma estrutura institucional de governança interativa. Isto se justifica pela existência das organizações de diversos níveis e esferas, dotadas de um nível de conhecimento que já poderia assegurar um padrão sustentável de uso dos recursos e ecossistemas marinho-costeiros – em sintonia com as metas propostas pela Conferência Mundial do Desenvolvimento Sustentável (CMDS) realizada na década de 1990 pela ONU. Isto superaria os atuais obstáculos relacionados com a falta de vontade política dos órgãos federais (MPA e MMA), com

a articulação deficitária das organizações de base e, finalmente, com o nível ainda embrionário de pesquisas científicas na região (e mesmo no País). Tudo isto contraria frontalmente os princípios do MCD no setor da pesca.

Insisto que este cenário cria condições favoráveis para que as universidades sediadas nesta região costeira assumam com mais vigor o seu protagonismo deste processo em articulação com todas as instituições (públicas, privadas e da sociedade civil). Neste sentido, podemos afirmar que é possível o exercício da governabilidade e da governança interativa no setor pesqueiro do Baixo Vale do Itajaí de acordo com os dados analisados. Deste ponto de vista, o momento parece muito adequado para uma ação pragmática no sentido de um enfrentamento mais consequente dos problemas vivenciados pelo setor nesta região, considerando a sua conexão com o Plano Nacional de Gestão da Pesca.

### **11.1. Principais obstáculos para o exercício da governabilidade da pesca na região**

Em síntese, os principais obstáculos e potencialidades para o funcionamento de um sistema de governança interativa identificados na área de estudo, à luz da abordagem analítica adotada, podem ser resumidos da seguinte forma.

- Falhas recorrentes na atribuição de responsabilidades dos estados e municípios nos aspectos relacionados ao uso durável de recursos pesqueiros.
- Interações apenas pontuais ou ocasionais entre *stakeholders* na região, restringindo o potencial de aprendizagem adaptativa contínua.
- Deficiências na capacidade de organização do conjunto do setor pesqueiro.
- “Falta de informação” e de formação do tecido social da pesca, incluindo-se neste caso a pesquisa sistêmica-transdisciplinar sobre a dinâmica dos sistemas socioambientais e sobre as opções mais consequentes de fortalecimento do poder de barganha dos *stakeholders* que representam a esfera comunitária nos espaços de tomada de decisão.

- Inoperância do sistema de vigilância e controle da pesca ali instalado, levando-se em conta a diversidade dos sistemas pesqueiros.
- A hegemonia de uma representação “conservadora” da dinâmica de gestão da pesca ainda hoje profundamente enraizada na esfera governamental, respondendo pela excessiva centralização das tomadas de decisão.
- Conflitos recorrentes de percepção e interesse entre os diferentes atores sociais que integram o setor da pesca (industrial e artesanal).
- Nível reduzido de investimentos para pesquisas sobre a dinâmica de sistemas pesqueiros (artesaniais e industriais) num cenário de globalização econômica e cultural.
- Falta de “vontade política” para uma transição consequente rumo a um sistema de gestão ecológica e socialmente sustentável dos recursos pesqueiros.
- Integração deficitária e dos três níveis de governo no processo de gestão da pesca
- Sobreexploração de recursos pesqueiros considerados tradicionais na cadeia produtiva, exigindo a instituição de períodos de *defeso*.

## **11.2. Potencialidades para o exercício da governabilidade na região**

- Existência de uma complexa diversidade de organizações ou *stakeholders* do setor pesqueiro (governamental, comunitária e empresarial).
- Existência de universidades com históricos de pesquisas realizadas no nível comunitário e envolvendo o setor pesqueiro.
- Existência de um acervo substancial de conhecimento tradicional sobre pesca.
- Existência de uma grande vocação para a atividade pesqueira na região - e no conjunto do litoral catarinense.
- Existência de um vasto conhecimento dos problemas que afligem o setor pesqueiro nesta região, bem como indícios de disposição para mudanças estruturais do sistema atual de governo da pesca.

### **11.3. Recomendações**

De acordo com a avaliação da governança interativa da pesca efetuada nessa região, uma série de recomendações podem ser avançadas de forma ainda claramente exploratórias.

Por um lado, deveriam ser intensificadas e ampliadas as pesquisas versando sobre a compreensão e a gestão de conflitos de percepção e interesse no uso de recursos pesqueiros nesta região. Por outro, tornam-se necessários novos diagnósticos atualizados das cadeias produtivas locais ou comunitárias da pesca, tendo em vista o fortalecimento das organizações de base e o delineamento de alternativas compatíveis com um novo padrão de uso sustentável de recursos pesqueiros.

## 12. Referências

**A grande crise no comércio de madeira na região do Baixo Vale do Itajaí.** JORNAL DO POVO. Itajaí 23 de ago. de 1959.

**A indústria toma vulto em Itajaí:** Sociedade de indústria de pesca implantado em Navegantes JORNAL DO POVO. Itajaí 11 de maio de 1968.

**A pesca elemento importante para impulsionar o desenvolvimento de Navegantes.** JORNAL DO POVO. Itajaí 30 de out. de 1969.

**Ameaça a nossa exportação de madeira para Argentina.** JORNAL DO POVO. Itajaí 15 de jul. de 1961.

AMFRI (Associação dos Municípios da Região da Foz do Rio Itajaí). **Feminização da pobreza na associação dos municípios da foz do Rio Itajaí:** Desigualdade de gênero no mercado de trabalho formal. Itajaí, 2000.

ARANA, P. M.; GUERRERO, A.; AHUMADA, M. & TAPIA, M. S. **Normativa pesqueira chilena.** Universidade Católica de Valparaiso, 2001.

BERKES, F. R.; MAHON, R; MCCONNE, P. & KALIKOSKI D.C. (Organizadora da versão em português) **Gestão da pesca de pequena escala.** Rio Grande: Editora da FURG, 2006.

BERKES, F. **Revedo o paradigma de recursos comuns.** Jornal de Política de Pesquisa sobre Recursos Naturais, vol. 3, p. 261-264, Universidade de Manitoba. Canadá, 2009.

BERKES, F. **Review evolution of co-management:** Role of knowledge generation, bridging organization and social learning: ELSERVIER, 2009 (em PDF).

BIERMANN & PHILIPP, P. **Sociological systems don't exist toward a critical of ontological.** Foundation of Earth System. Social Department of Political. Cambridge University, 2009.

**BM (BANCO MUNDIAL). Saving fish and fisheries:** Toward sustainable and equitable governance of the global fishing sector, 2009 (em PDF).

BONATTI. S. **A reprodução social da pesca artesanal em Armação de Itapocoroy, Penha – SC.** 2005. Monografia (conclusão de curso) – Universidade do Vale do Itajaí, Faculdade de Ciências Sociais e Políticas, Itajaí.

BORZONE, C. A; PEZZUTO, P. R; MARONE, E. **Oceanographic characteristics of the Central South Brazil Bight: Marine Ecology, 20 (2), p. 131-146.** Berlim, março, 1999.

BRANCO, J. **Os aspectos sócio-econômicos da pesca artesanal do camarão sete barbas (*Xiphopenaeus kroyeri*).** Itajaí: Editora UNIVALI, 2005.

BRASIL, Lei nº 7.661 de Maio de 1988. Dispõe sobre o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. Brasília, Presidência da República, 1988.



BRASIL. **Portaria Interministerial nº 2 de 13 Novembro de 2009**. Dispõe sobre a regulamentação do sistema de gestão compartilhada do uso sustentável de recursos pesqueiros. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. MMA/MPA, Brasília. DF.

BRASIL/IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis). **Instrução Normativa nº 189** de 23 de setembro de 2008. Dispõe sobre o período de defeso para arrasto motorizado de camarões.

BRASIL. **Decreto lei n 474, de 22 de Junho de 2005**. Dispõe sobre a criação do Programa de Financiamento da Ampliação de modernização da Frota Pesqueira Nacional – Profrota, institui o Grupo Gestor do profrota Pesqueira e dá outras providências. **Lex**: Coletânea de Legislação e Jurisprudência, Brasília, p.1 -8, março.,1 Trim., 2005. Legislação Federal e marginália.

BROMLEY E. **Economic analysis of law review**; EALR, v.1, n. 2, p. 305 - 323. EUA, 2010 (PDF).

BROWN, K & TOMPKIN, J. **Inovation for consernation and development**. University of East Anglia, 2000.

CAMACHO, R. X. Análise do método do programa Quality Coast: Estudo de caso no Município de Balneário Camboriú. UNIVALI, 2010 (Tese de mestrado).

CAMPBELL, L.M. **Desenvolvimento participativo e a conservação de base comunitária**: Oportunidades perdida pelas lições aprendidas. Centro Internacional da Universidade de Huron College. Ecologia Humana, vol. 31, p. 1 – 15. London, 2003 (PDF).

CEMBRA (Centro de Excelência para o Mar Brasileiro). **O mar – meio de transporte**: O Brasil e o mar no século XXI. Rio de Janeiro, 2012 (p.173 - 248).

CEPSUL (Centro de Pesquisa e Gestão de Recursos Pesqueiros do Litoral Sudeste e Sul). **Site Oficial**. Disponível em: <[www.ibama.gov.br/cepsul](http://www.ibama.gov.br/cepsul)>. Acesso em 16 de fev., 2011

CHUENPAGDDEE, R & JENTOFT, S. **Governability, assessment for fisheries and coastal systems a reality chek**: Departament of Geography, Memorial University of Newfoundland, Science Building, Canadá, 2009 (PDF).

CHUENPAGDE, R. **Interative governance for marine conservation**. Bulletin of Marine Science n. 87(2): 197-211. Canadá, 2011(PDF).

COCHRANE, D. **Guia del administrador pesqueiro**. Itália. Roma, 2005.

DALLAGNOLO, R; SCHWINGEL, P. R. & PEREZ, J. A. A. **Estimativas de produção anual de sardinha-verdadeira** (*Sardinella Brasiliensis*) em Santa Catarina: um modelo de projeção de capturas a partir dos padrões mensais do desembarque no Estado. Itajaí. UNIVALI, 2010 (em PDF).

DIAS NETO, J. & MARRUL FILHO. **Gestão do uso dos recursos pesqueiros marinhos no Brasil**. Brasília. IBAMA, 2003.

DIEGUES, A. C. A. **Pesca Construindo Sociedade: Leituras em antropologia marítima e pesqueira**. São Paulo: NUPAUB – USP, 2004.

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

**Empresas de madeira reclamam sobre o prejuízo**. JORNAL DO POVO. Itajaí 20 de maio 1956.

EMYGDIO, L. C. **Manual de avaliação de recursos pesqueiros: notas técnicas de FAO**. Roma, 2000.

EPAGRI (Empresa de Pesquisa Agropecuária e de Extensão Rural de Santa Catarina). **Site Oficial**. Disponível em: <[www.epagri.sc.gov](http://www.epagri.sc.gov)>. Acesso em 3 de maio, 2011.

**Façamos de Itajaí um porto franco e à altura da sua importância**. JORNAL DO POVO. Itajaí 15 de jan de 1955.

FAO. **La situación mondiale des pêches et de l'aquaculture**. Roma, 2008.

Fao. **La situación mondiale des pêches et de l'aquaculture**. Roma, 2010.

Fao. **La situación mondiale des pêches et de l'aquaculture**. Roma, 2012.

FILARDI, C. A. **Diagnóstico da pesca artesanal marinha do município de Garopaba (SC):** Potencialidades e obstáculos para a gestão adaptativa para o desenvolvimento. 2007. Dissertação (Mestrado em 2007) – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis.

FILIPE, A. J. & COELHO, F. **Drama dos recursos comuns: A procura de soluções para ecossistemas em perigo**: Editora Silabo, 2007.

FOLKE, C. & OLSSON, P. **Adaptive governance of social-ecological systems**. Centre for Transdisciplinary Environmental Research: Department of Systems Ecology. Stockholm University, 2005 (PDF).

**Fomento à indústria da pesca**. JORNAL DO POVO. Itajaí 25 de abr. de 1964.

GARCIA, R., LEFF, E. & GUTMAN, P. **Ciencias sociales y formación ambiental**: Editora Gedisa, 1994.

**Governo de estado e as obras de infraestruturas**. JORNAL DO POVO. Itajaí 14 de jun. de 1963.

**Grande perda para indústria de comércio de madeira da região**. JORNAL DO POVO. Itajaí 15 de maio de 1960.

HOLLING, C.S. **Comando e controle de patologias de gestão de recursos naturais**. Departamento de Zoologia da Universidade Florida. EUA, 1998.

**Início do processo industrial de conserva da sardinha em Itajaí**. JORNAL DO POVO. Itajaí 14 de jul. de 1979.

**Isenção de impostas as indústrias que se instalaram em Itajaí**. JORNAL DO POVO. Itajaí 19 de fev. de 1966.

**Itajaí exporta pescado para o mundo**. JORNAL DO POVO. Itajaí 11 de maio de 1968.

KOOIMAN, J & JENTOFT, S. **Meta – governança: Valores, normas, princípios e realização de escolhas difíceis**. Amsterdam, 2009 (PDF).

KOOIMAN, J & JENTOFT, S. **Meta-Governança: Valores, normas, princípios e realização de escolhas difíceis**. Amsterdam, 2009 (PDF).

KOOIMAN, J. **Governabilidade de recursos aquáticos: Exploração conceitual e aplicação**. The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies. Amsterdam, vol. 2, n. 7, 2008 (PDF).

LEFF, E. **A crise ambiental é a crise desse *momentum in crescendo***: Jornal da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Florianópolis, n. 14, jun., 2001.

**Mais indústrias de pesca para Itajaí**. JORNAL DO POVO. Itajaí 2 de out. de 1976.

MARRUL FILHO, S. **Crise e sustentabilidade no uso dos recursos pesqueiros**. Brasília; IBAMA, 2003.

MEDEIROS, R. **Co-gestão adaptativa de sistemas pesqueiros artesanais: Capital social, inovações institucionais e perspectivas na Baía de Tijucas**. 2009. (Tese de Doutorado em 2009) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

Medeiros, R; Fopa, C. & C. Bonatti, S. **Monitoramento participativo da pesca artesanal marinho do Estado de Santa Catarina**: Núcleo de Estudos Socioantropológicos e Políticos. UNIVALI, 2011 (PDF).

MMA (Ministério do Meio Ambiente). **Macrodiagnóstico da Zona Costeira e Marinha do Brasil**. Brasília, 2008.

MPF (Ministério Público Federal)/Procuradoria da República em Santa Catarina/Divisão da Tutela Coletiva. **Ofício nº 1811/2011-EBSM**. Florianópolis, 2011.

MTCU (Ministério do Tribunal de Contas da União). **Acordo nº 496/2011**. Cidade do Rio Grande do Sul. 2011

NETO, J. A; PONZI, V. R; SICHEL S. E. **Circulação oceânica**: Introdução à geologia marinha. Editora Interciência, 2004.

**O Comando do 5º distrito interessado no problema da pesca em nosso Estado**. JORNAL DO POVO. Itajaí 15 de ago. de 1964.

**O turismo e a indústria da pesca o futuro de Itajaí**. JORNAL DO POVO. Itajaí mar. de 1969.

OLIVEIRA, F. J & SILVA, A.E. **Gestão Organizacional**: Descobrimo uma chave para o sucesso dos negócios. Editora Saraiva, 2006.

OLSSON, P & FOLK, C. **Governo adaptativo de governo de sistemas socioecológicos**: Pesquisa Ambiental Transdisciplinar. Departamento de Ecologia da Universidade de Estocolmo, 2005 (PDF).

ONU (Nações Unidas). **Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar**, 1982 (p. 31 - 68).

ONU (Nações Unidas). **Planet under pressure**: New knowledge towards solution, state of the planet, 2012 (em PDF).

- OSBONE, G. & GAEBLER, M. **Reiventing government in council manager cities**: Examining the role of city manager. Geogia Estate University, 1992.
- OST, F. **O patrimônio um estado jurídico para o meio**: A natureza à margem da lei. Ecologia Aprova do Direito. Bruxelas: Instituto Piaget, 1997 (p. 351 – 389).
- OSTROM, E. & DIETZ, T. **A luta para governar os commons**. Associação Americana para o Avanço de Ciência 1200. Nova Yorque/Washington, 2003.
- OSTROM, E. **A diagnostic aproach for going beyond panaceas**: Central for the Study of Institution, Population and Environment Change. Indiana University, 2007 (PDF).
- OSTROM, E.; DIETZ, T. & DOLSÅK, N. **The drama of de the commons**: Division of Behavioral and Social Sciences and Education Natural Research Council. National Academy Press Washington, 2001.
- PAIVA, M. P. **Administração pesqueira no Brasil**. Rio de Janeiro: Interciências, 2004.
- PERUZZO, A. **As Políticas federais de ordenamento e fomento das pescarias e sua influência no desenvolvimento da pesca industrial de Itajaí, Santa Catarina, Brasil**. 2006. Dissertação (Mestrado em 2006) – Universidade do vale do Itajaí ( UNIVALI), Itajaí.
- PEZZUTO, R. P & VALENTINI. H. **Análise das principais pescarias comerciais da região Sudeste/Sul do Brasil com base na produção controlada do período 1986 -2004** (PROGRAMA REVIZEE). Brasil, 2006 (PDF).
- PEZZUTO, R. P.; PEREZ, J. A. A; RODRIGUES, L. F. & VALENTINI, H. **Reuniões de ordenamento da pesca demersasl nas regiões Sudeste e Sul do Basil**: Notas Técnicas da FACIMAR, vol. 5, CTTMar, 2000-2001.
- PINKERTON, E. **Toward specificity in complexity**: Understanding comanagement from a social science perspective. London, 2003.
- PLUMMER, R. **The adaptive co-management process**: An initial sythesis of representative models and influential variables. Ecology and Society, vol.14 (2): 24, Stockholm University, 2009 (PDF).
- PNUD** (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO). Relatório do Desenvolvimento Humano. **Sustentabilidades e equidade**: Um futuro melhor para todos, 2011.
- PNUMA (Programas das Nações Unidas para o Meio Ambiente). **Panorama da biodiversidade global 3**, 2010
- POMEROY, F. **Co-management**: A pratic handbook. EUA: CABI, 2005 (PDF).
- Problemas de escasses de energia elétrica no Vale do Itajaí**. JORNAL DO POVO. Itajaí 15 de jan. de 1963.
- Programa do Governo Federal para Marinha Mercante Nacional**. JORNAL DO POVO. Itajaí de nov. de 1958.

PRONAF (Programa Nacional de Agricultura Familiar). **Site Oficial**. Disponível em: <[www.beb.gov/pre/pronaf.asp](http://www.beb.gov/pre/pronaf.asp)> Acesso em 13 de abr., 2011.

RAMOS. S. **Os pescadores brasileiros são empobrecidas**: Problema de grande significação para o país. JORNAL DO POVO. Itajaí 29 de nov., de 1959;

SACHS, Y. & VIEIRZ, P. F. (orga). **Rumo à ecossocioeconomia**: Teoria e prática do desenvolvimento: Editora CORTEZ, 2007.

SEBRAE. **Diagnóstico da cadeira produtiva da pesca nos municípios do Litoral Centro-Norte catarinense**. Programa SEBRAE/SC, 2009.

SEPESSCA (Secretaria Municipal da Pesca e Diretório Regional do Ministério da Pesca de Itajaí). **Site Oficial**. Disponível em: <[www.sepesca.itajai.sc.gov.br](http://www.sepesca.itajai.sc.gov.br)>. Acesso em 16 de fev., 2011.

SINDIPI (Sindicato de Armadores Industriais da Pesca de Itajaí e Região). **Site Oficial**. Disponível em: <[www.sindipi.com.br](http://www.sindipi.com.br)>. Acesso em 16 de fev; 2011.

SINDIPI (Sindicato dos Armadores e das Indústrias de Pesca de Itajaí e Região). **Japão: Experiências milenares em gerenciamento de pesca**. O que falta para o Brasil achar o seu caminho. Revista SINDIPI de Maio / Junho n. 51, Itajaí, 2012.

**SINDIPI. Novas áreas para a pesca**: Sindipi e o Ministério da Pesca e Aquicultura têm novos representantes. Confira o perfil e as expectativas de quem vai comandar o setor pesqueiro nacional dos próximos anos. Revista SINDIPI, vol. 3, n. 43, Itajaí, Março/Abril, 2011.

SITRAPESCA (Sindicato de Trabalhadores das Indústrias da Pesca de Santa Catarina). **Site Oficial**. Disponível em: <[www.sitrapesca.com.br](http://www.sitrapesca.com.br)>. Acesso em 30 de mar., 2011.

**SUDEPE comemora o resultado das indústrias pesqueira de Itajaí e do Rio Grande de Sul** . JORNAL DO POVO. Itajaí 11 de abr. de 1970.

**SUDEPE quer o peixe melhor para o povo**. JORNAL DO POVO. Itajaí ago. de 1969 .

SUDEPE. **O Brasil conquista o mar**: a pesca, o novo milagre brasileiro. JORNAL DO POVO. Itajaí, abr. de 1970.

TREMBLAY, G. & VIEIRA, P.F. **O Papel da universidade no desenvolvimento local**: Experiências brasileiras e canadenses. Florianópolis, SC: APED Secco, 2011.

TRIOLA, A. **Introdução à estatística**. Ed n<sup>o</sup> 7. AFILIADA, 1999.

UNIVALI (Universidade do Vale do Itajaí). **Boletim estatístico da pesca industrial de Santa Catarina Ano 2009**. Itajaí, 2010.

UNIVALI (Universidade do Vale do Itajaí). **Site Oficial**. Disponível em: <[www.univali.com.br](http://www.univali.com.br)>. Acesso em 3 de maio, 2011.

VIEIRA, P. F. & FURTADO A. **Desenvolvimento e natureza**: Estudos para uma sociedade sustentável. São Paulo: Cortez, 1995.

VIEIRA, P. F. & WEBER, J. (Org.) **Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento: Novos desafios para pesquisa ambiental.** São Paulo: Cortez, 1997.

VIEIRA, P. F.; BERKES, F. & SEIXA, C. S. **Gestão integrada e participativa de recursos naturais.** Florianópolis: APED Secco, 2005.

VIEIRA, P. **Rumo ao desenvolvimento territorial sustentável:** Esboço do roteiro metodológico participativo. In Eisforia, n. 4, Florianópolis, dez., 2006.

VIOLA, E. & LEIS, H. **O ambientalismo multissetorial no Brasil para além do Rio-92:** O desafio de uma estratégia globalista viável: UFSC, 1995, (p. 134 – 160).

VIVACQUA, M. **Conflitos sócio-ambientais no Litoral de Santa Catarina.** Estudo de caso da Reserva Biológica Marinha do Arvoredo. 2005. (Dissertação de Mestrado em Sociologia Política) – UFSC.

WAMBAR, F. G. **Análise e comparação das leis gerais de pesca do Brasil, Chile e Guiné-Bissau.** 2008. (Monografia de conclusão de curso) – Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI), Faculdade de Oceanografia, Itajaí.

WEBER DOS SANTOS, J. **A influência dos stakeholders na estratégia:** Um estado de caso em uma organização do terceiro setor. 2006. (Monografia de conclusão de curso) Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI), Faculdade de Administração, Itajaí.

YIN, R. K. **Estudo de caso:** Planejamento e métodos. Quarta edição: Bookman

## **Anexo 1: Lista de questionário guia de entrevista semi - estruturado aplicado no campo de acordo com objetivos específicos do estudo de caso.**

### **II.II. Específicos**

- 1) Reconstruir a *trajetória de desenvolvimento* do setor pesqueiro na região do Baixo Vale do Itajaí (Litoral Centro Norte de Santa Catarina).

#### Questões

- Ao longo dos anos de atividade pesqueira, na sua opinião quais foram as mudanças significativas em termos estruturais nesta atividade que você observou? E em termos de recursos pesqueiros?
  - O que causou elas? E a quantos anos você exerce essa atividade?
- 2) Analisar a maneira pela qual os atores locais relevantes (pescadores artesanais e industriais, agentes governamentais, representantes do Terceiro Setor) interagem no atual sistema de governança da pesca.

#### Questões

- Quais seriam os principais problemas da pesca que você identifica na região e o que tem causado esses problemas?
  - De que forma vocês resolvem ou buscam resolver esses problemas, no âmbito local e regional? E quem participa?
- 3) Analisar como os segmentos artesanal, industrial, empresarial, governamental e outras organizações participantes percebem os avanços e limitações do atual sistema de governança, tendo em vista a crise do setor nos âmbitos nacional e internacional.

#### Questões:

- Quais as fragilidades ou limitações na atual maneira de organizar a pesca no município, região e no país.
- No seu entendimento como poderiam ser superados?
-

4) Compreender de que maneira os usuários são afetados pelas medidas de gestão estabelecidas pelo setor governamental e como elas afetam a atividade pesqueira em contextos específicos

#### Questões

- Nos últimos dez anos, as medidas ou leis criadas pelo governo ajudaram a melhorar a atividade pesqueira?
- Em caso afirmativo, o que melhorou no âmbito local e regional?
- Como essas melhorias refletiram nas condições de vida dos pescadores?
- Em caso contrário (em relação aos itens anteriores), quais os prejuízos trazidos para atividade pesqueira no âmbito local e regional?
- Você sente que precisam ser melhoradas as medidas de gestão governamental da pesca? Por quê?
- De que forma essa melhoria deve ser feita? E em que âmbito?
  - a) Local ou regional? E porque?
  - b) Na sua opinião o que leva a violação destas regras ou normas por parte de alguns pescadores?

5) Compreender por quê a participação social no sistema de governança pesca permanece ainda um pouco centralizado na esfera federal?

#### Questões

Para você, porque a participação social na tomada de decisão sobre os problemas regionais da pesca é ainda tímida e sob a vontade do Estado na esfera federal?



## Anexo 2: Informações, variáveis e indicadores associados aos objetivos específicos da pesquisa

Tabela de indicadores da governança interativa utilizados para diagnosticar a governabilidade da pesca na região do Baixo Vale do Itajaí (2003 a 2010)			
Indicadores /esfera	Municipal	Regional	Estadual
Interação formal	-	-	-
Ligação entre diferentes organizações	+ ou -	-	-
Ligação do mesmo tipo de organização	nulo	Sim	-
Diversidades de organizações	Sim	Sim	Sim

O sinal menos (-) significa que não existe; o (+) ou (-) significa que existe algum tipo de ligação fraca entre os stakeholders; o *sim* significa que existe; nulo significa que um stakeholder local não pode interagir com ele mesmo.

## Anexo 3: Representa os principais problemas identificados nesta pesquisa no setor pesqueiro do Baixo Vale do Itajaí

Principais problemas identificados	
1)	Descontrole do esforço de pesca tanto na pesca artesanal e industrial;
2)	Há problemas relacionados às licenças de pesca para todos os segmentos de atividade (pesca artesanal e industrial) e diminuição da mão de obra na pesca industrial;
3)	Problemas em relação de alguns períodos de defeso, altos custos operacionais na pesca industrial e burocracia relacionados aos processos legais (documentação);
4)	Problemas relacionados à organização do setor e a falta de técnicos nas organizações de base e braços administrativos do MPA;
5)	Problemas trabalhistas no segmento industrial da pesca e de venda do pescado por parte de pescadores artesanais e industriais;

6)	Problemas relacionados à aposentadoria dos pescadores assim como da falta de inclusão ou reconhecimento de intervalos dos períodos de defeso neste processo como tempo trabalhado;
7)	Existência de muitas leis e normas no setor pesqueiro assim como a falta de continuidade dos projetos, programas governamentais, além da fragilidade na fiscalização da pesca;
8)	Conflitos de interesses entre as partes envolvidas diretamente com a pesca;
9)	A falta de interações formais entre as organizações na região assim como de pesquisa sobre a pesca artesanal;
10)	Regularização das áreas de trabalho para maricultura e piscicultura.

Principais problemas apontados pelos atores entrevistados que afetam o setor pesqueiro da Baixo Vale do Itajaí.

#### Anexo 4: Dados de entrevistas em matrizes de acordo com os grupos dos atores entrevistados

##### Matriz 1: Entrevistas com alguns pescadores artesanais dos municípios de Porto Belo, Itajaí, Navegantes e Penha.

<b>Grupo de atores entrevistados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Pescadores artesanais de alguns municípios do Baixo Vale do Itajaí</b></li> <li>• <b>Número de entrevistados: 7</b></li> </ul>
<b>Entrevistas</b>	<p>Para nós pescadores artesanais, nos últimos anos, ocorreram mudanças relacionadas com a presença das secretarias de Pesca e Agricultura, existentes nos municípios da região. Essas secretarias constituem-se um novo órgão que juntamente com as colônias dos pescadores já existentes, ajudam nós, os pescadores, a tratarem os seus documentos (carteira e licença de pesca) e a receberem o seguro de defeso no período estabelecido pelo Governo.</p> <p>Outras duas mudanças também importantes para a Pesca artesanal relacionam-se com a criação do Ministério da Pesca e a Aquicultura em 2009. Assim como o programa de financiamento da EPAGRI, que tem – nos apoiado em empréstimos para a melhoria dos nossos meios de produção (embarcações, redes e motores).</p> <p>Principais problemas da Pesca, nesta região estão relacionados aos períodos de defeso de camarão sete barbas, com duração de 90 dias ou três meses de interdição da Pesca (o período que nós pescadores chamamos de parada). Durante esse período recebemos um salário mínimo por mês, e o montante recebido não dá para viver ou pagar as despesas familiares ou manter a</p>

família. Em alguns anos o defeso passa e recebemos dinheiro depois. Se nós ficarmos parados tudo para, pois nós dependemos da pesca para viver e hoje não está dando mais, mesmo pescando todos dias, o recurso diminui em comparação aos 20 e 30 anos atrás, período, onde não havia muitas embarcações de Pesca como atualmente.

As pessoas aia para o pesqueiro (área de pesca) sendo que em até 10 horas voltava com a embarcação cheia de pescado ou melhor nós matávamos muito pescado, hoje estão muito difícil. A Pesca depende atualmente da sorte, no dia que der, consegue pegar até 50 quilos de camarão setes barbas, e é assim também para aqueles que pescam peixes (pelágicos e demersais). Para nós, o defeso estabelecido para camarão sete barbas está errado, quanto também em relação ao primeiro defeso da sardinha que pescamos ovada, este é o período que deveria ser feito o defeso. Um outro problema é que hoje, você só pode ter uma licença para pescar um determinado recurso, isso complicou a situação ainda mais, pois quando estiver na temporada de uma determinada pescaria não podemos pescar se não tivermos a licença requerida. No caso contrário se a fiscalização pegar, levamos multa e perdemos todo o material de

Pesca, anteriormente agente pescava tudo que dava.

Na situação atual, poucos vivem só de pesca, temos que fazer outras coisas se não moremos na praia! O pouco de recurso pesqueiro que sobrou ainda, dos pesqueiros artesanais, algumas das embarcações industriais entram no interior da baía no período de defeso da Sardinha para pegar a manjuba, e esta é usada como isca pelos atuneiros. O fato que reduz o potencial dos nossos pesqueiros, pois quando tiver muita majuba (Sardinha na fase juvenil) há também muitos outros peixes, e se tirarem ela, não sobra nada, ou melhor se diminuir a quantidade da manjuba diminui também dos outros peixes<sup>42</sup>.

Para pescadores artesanais que usam rede de emalhar ou que pescam de emalhe, às vezes, você lança uma rede de 200 metros de comprimento e pega pequena quantidade de peixes ou nada. E para nós isto demonstra que está cada vez mais difícil e não sabemos fazer outra coisa se largamos a pesca, pois é que aprendemos com os nossos pais, familiares porque havia pescaria e hoje muitos trabalham na Pesca e na limpeza de jardins ou outras atividades para poder se manter; e atualmente só se pode aposentar com 65 anos, o pescador nesta idade tem muitos problemas, dentre o quais podemos destacar aqueles relacionados com visão, muitos já não veem e não escutam bem. Fizemos as nossas reuniões nas colônias com os presidentes, sobre questões das carteirinhas, licenças e eles nos informam também sobre as reuniões que participam quando são convocados em Itajaí, Florianópolis e em outros lugares, bem como sobre as conferências da Pesca que eles tomam parte.

<sup>42</sup> São traços do conhecimento empírico dos pescadores artesanais, que segundo a literatura, a espécie acima citada serve de alimento para outros grupos de peixes como será visto mais adiante.

Muitos pescadores artesanais não participam nas reuniões da colônia porque preferem ficar em casa, as nossas reivindicações não são atendidas, estamos lutando há muito tempo sobre esse defeso que está nos prejudicando, ninguém nos escuta nesta questão. Em 2010, na Armão do Itapocoroy, foi realizada reunião com o apoio da UNIVALI, através do Professor Rodrigo Medeiros e Aluísio Reis, com o pessoal do IBAMA – CEPSUL, para conversamos sobre o defeso e não ouve consenso com eles, e até hoje ninguém veio mais, seja do Ministério da Pesca e Aquicultura ou de outras organizações para ver a situação.

Nós levamos os nossos problemas para a colônia de pescadores ou para os secretários municipais da pesca e são pequenos problemas (carteira e pedir licença da pesca aqui em Itajaí ou Florianópolis) e reparo das embarcações como aqui em Navegantes. Isso depende da vontade dos secretários da Pesca e não é assim em todos os municípios, e sobre o financiamento conversamos com o pessoal da EPAGRI. Tudo o que passar disso diz para nós que só pessoal de Brasília ou IBAMA pode resolver.

As reuniões obre a pesca artesanal só ocorrem nas colônias, com as secretarias de pesca dos municípios, e sabemos que são poucas ou talvez sejam apenas com o presidente da colônia, porém com os pescadores artesanais raramente. E só ajudam o pescador no que dizem eles ser possível, como dizemos anteriormente.

É verdade que não somos unidos, cada um puxa para o seu lado, isso não quer dizer que não podemos se organizar ou ser organizado, se chamarem para nos renuirmos sobre os problemas da Pesca, nós podemos ir para ouvir e alguns podem falar ou não. Como sabes a maioria dos pescadores artesanais não tem muito estudo, e muita gente que trabalha nos órgãos do setor, não conhecem a Pesca, fazem lei, que prejudicam os pescadores e não nos escutam.

Para superar esses problemas precisamos ter pessoas nestes órgãos disposto a escutar o pescador, que atendam intendem e conheçam a pesca para poder dar *chances* ao pescador artesanal em termos de orientação para que possamos trabalhar e melhor ganhar a nossa renda. Não somos contra o defeso, mas ele dever ser no período certo, devem-se fazer mais estudos para ver o que pode ser feito. Nestes anos, do jeito que está torna-se muito difícil uma pessoa viver desta atividade, ao invés de eu enfrentar os meus filhos e a minha mulher em casa todos os dias prefiro enfrentar a fiscalização do governo.

Para nós é uma das razões que levam muita agente pescar ilegalmente, pois precisamos viver, somos pais de família e temos problemas como muito tem, a diferença é que tiramos da Pesca o nosso sustento e não temos garantias de salários. Neste país, somente o pescador artesanal pode viver de um salario mínimo, com sua família, porque é analfabeto e não sabe fazer conta de dinheiro, porém outros não! As reuniões para a Pesca só

aparecem em alguns casos no município, no período das eleições, assim como problemas relacionados às licenças da Pesca também, fora desse período político é muito difícil haver reuniões para tratar da Pesca; e é um período que todo mundo te abraça, te escuta e fora dele, tudo volta na mesma coisa ou piora ainda.

O governo deve nos orientar e ajudar, tudo está caro hoje, cada vez mais e quem vive da pesca sabe bem disso. As leis da pesca precisam ser melhoradas através das pesquisas e contribuições dos pescadores, pois conhecemos o que passa em baixo no mar, trabalhamos com a Pesca a vida inteira! Neste sentido as orientações ou apoio as colônias de pescador poderiam ajudar os pescadores a se unirem mais, e a deixarem de olhar para os interesses individuais.

Nunca fomos organizados como o setor industrial, que tem Sindicato e ganham mais com isso. Contrariamente a nós os artesanais onde a situação é cada um por si, sempre foram assim, porque não temos comunicação com gente “grande”, que poderiam tomar para nós ou levar adiante os nossos problemas, por isso a classe é prejudicada em termos das leis, por falta de informação e união.

Tem muitas embarcações que pescam sem licença, mas entram e saem nos portos. Na Pesca artesanal também há muitos que não tem, e alguns não são pescadores propriamente ditos, nos prejudicam porque estão tirando o nosso peixe e as licenças de Pesca. Além da burocracia que também existe no setor, quando se coloca documento para registro da embarcação, avezes leva um ano ou mais para sair, e isto desestimula os pescadores a se legalizarem.

Essa questão de documentação, incluindo licenças para a Pescar é da responsabilidade do governo federal. Por isso tem muitos pescando ilegalmente, se pedirmos não dão porém vivemos da Pesca, não podemos ficar parado também. Vejam só, de 1000 pescadores que existem, 400 são legais e 600 são ilegais por problemas de documentações, e não pensem que é porque querem ficar se escondendo todo tempo. Por isso precisa-se organizar a Pesca, e o processo deveria começar nas próprias organizações do Governo e ajudar organizar a Pesca artesanal, para podemos saber quanto somos e o que fazer? E isso constitui a grande limitação da governança da Pesca.

É uma coisa que não sabemos e nem eles que dão carteirinha de Pesca.

A 10 anos atrás, quando existiam as reuniões, convocadas no IBAMA, com os pescadores, não deixavam o pescador falar, só os “grandões”, os pequenos só tinham que escutar, por isso não adiantava ir na reunião. Nunca participamos das reuniões para discutir as leis ou a tomada decisão, o defeso fica na época que querem, e se agente opinar, somos culpados ainda.

Voltamos a dizer que tem muito trabalho a ser feito tanto pelo lado do pescador, conhecido com “o errado todo tempo” quanto

	<p>do lado das organizações do governo. Temos que conversar desde aqui até Brasília para poder melhorar para todos, são muitas coisas, dependendo do município o problema não é igual para todos, existem várias reclamações e às vezes diferentes de colônia para colônia. Aqui na região alguns pescadores acham que tudo está certo, outros não. Por isso precisamos ver o que está certo ou errado. Não participamos da tomada de decisão, primeiro pela falta de organização e segundo não nos ajudam a organizar também.</p>
--	--

**Matriz 2: Entrevista com algumas colônias de pescadores artesanais dos municípios de Porto Belo, Itajaí, Navegantes e Penha.**

<p><b>Grupo de atores entrevistados</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Colônias dos pescadores artesanais de alguns municípios do Baixo Vale do Itajaí</li> <li>• Número de entrevistados 7</li> </ul>
<p><b>Entrevistas</b></p>	<p>As mudanças nos âmbitos municipais foram muito inexpressivas, elas se resumem a criação das secretarias da Pesca nas esferas locais; dependendo dos secretários da Pesca e do Prefeito, o relacionamento com as colônias de pescadores artesanais podem tornar-se muito difícil ou deixar a desejar, pois não têm obrigação para tal.</p> <p>Mesmo com elas, poucas coisas mudaram praticamente nos municípios ao nosso ver! A mudança que podemos lhe informar é a criação do Ministério da Pesca em 2009, foi um marco na história da Pesca no país, pois não havia um órgão desta natureza; hoje, apesar da sua existência, falta realizar o trabalho de base nas esferas locais, bem como pesquisas nestes âmbitos</p> <p>Estamos acreditando ainda, que por ser um órgão novo, e na fase de estruturação, por isso, não deve estar bem entrosado com o setor pesqueiro como um todo. Esse fato pode estar relacionado com a adaptação dos técnicos que muitas vezes não são da área ou</p>

ganham concurso no setor sem conhecer bem essa atividade ou ainda aqueles que por falta da vontade não querem trabalhar para mudar essa realidade. Mas, temos esperança ainda, que o Ministério vai conseguir se estruturar e atender as nossas demandas, da nossa família; não estamos falando aqui do assistencialismo, mas sim do trabalho, no sentido de nos orientar juntamente com os nossos pescadores! Neste sentido, nós pode afirmar que as mudanças ocorridas, não nos atingiram ainda aqui na base!

Outro importante acontecimento que ocorreu nestes anos, está relacionado ao programa de Crédito **PRONAF**, que os pescadores artesanais são beneficiários como agricultores familiares, mas para conseguir as exigências são muitas, temos que declarar a produção. Muitos compradores do pescado não fornecem esses documentos exigidos para o crédito (a nota fiscal) e muitas vezes a produção de alguns pescadores é financiada por eles! Assim como é exigido que 70% da renda da família saia ou seja da Pesca, além de pedirem fiador para isso. E uma parcela significativa das nossas companheiras fazem outros tipos de trabalho com carteira assinada e isso impossibilita o acesso a esse crédito. Por outro lado, é sabido que a Pesca é uma atividade muito instável num ano, pode ser bom, no outro não, a empregabilidade das nossas companheiras em outras atividades tem a ver com isso e não é levado consideração.

O período de defeso estabelecidos para o camarão sete barbas está errado, leva os pescadores a terem receio de pegar esse dinheiro também, no sentido de talvez não poder em pagar o banco. Pois, produzimos pouco e o camarão é miudinho na época liberada para pescá-lo, o preço cai devido ao tamanho do pescado e sabemos que o pescador artesanal pesca para comer a manhã, então torna-se uma situação difícil. Se pescássemos no período certo seria bom para todos, e a maioria dos pescadores artesanais preferem pescar neste período do que receber o seguro defeso, pois ganharíamos mais. Na nossa região, o período de defeso constitui-se um dos principais problemas da Pesca. Associado a problemas das licenças de Pesca que chegam tarde e são poucas diante do que deveriam ser. Existem muita burocracia para tratar documentos, embora esteja melhorando um pouco nos últimos anos, mas isto precisa ser melhorado muito ainda.

As limitações da organização da pesca na esfera municipal estão relacionadas a falta de diálogo com os pescadores, as colonias de pesca, as secretarias de pesca ou melhor a orientação para essas organizações; internamente não realizamos reuniões no município entre nós, (organizações locais dentro do município) para falar da pesca e nem com os pescadores! Como Colonias (organização dos pescadores artesanais) fizemos reuniões com os nossos associados somente; mas é uma coisa muito difícil para dizer verdade, pois poucos vêm para reunião! Tudo que falamos e reivindicado com os nossos associados nas reuniões como colonia de pescadores, levamos ao governo nas reuniões, convocadas por

ele, onde as colônias participam, porém não se cumprem nada e nem há uma justificativa.

O que fizemos para os associados é simplesmente ajudá-los em tratar de documentações, como a carteira e pedir a licença da pesca. Nós falamos dos nossos problemas para todas as organizações da região, começando pelas secretarias municipais da pesca, Secretaria de Agricultura e Pesca do Estado, Superintendência da pesca e para o Ministério da Pesca e Aquicultura, porém nada se resolve e tudo vai ficar assim mesmo, não nos escutam e não nos levam em consideração!

O mais difícil nesta história, é que há pouco estudo sobre a pesca nos municípios! Os poucos estudos que existem muitas vezes não são respeitados. Ao exemplo do estudo de camarão sete barbas feito, na Armação por um pesquisador da UNIVALI. Temos hoje pescadores com 30 anos de pesca que não têm licença para pescar, e alguns que começaram hoje já tem e muitos nem são pescadores ou têm a Pesca como renda complementar, o que está sendo um problema para a Pesca, pois aumentaram muito o número das embarcações, e com isso tornou-se muito difícil dividir o que tem para todos, assim como o que leva as safras acabarem muito antes do esperado e mais cedo.

Outro é a captura da Manjuba (Juvenil da Sardinha) para isca na Pesca industrial também constitui problemas, pois a Manjuba atrai muitos peixes para a costa (Robalo, Badejo, Garoupa e outros)<sup>43</sup> e não havendo Manjuba, afeta a nossa atividade artesanal! Na Pesca da tainha também existem problemas das licenças para os pescadores artesanais; ela é uma pesca tradicional de grande importância no sul desta região. Isso em alguns casos os pescadores vão pescar antes de a licença chegar ou ficam parados por isso.

Tudo isso, eles sabem mas não resolvem, mandam agente para cá e para lá e no fim de tudo dá em nada, e dizem que tudo depende de Brasília! O pessoal de Brasília quando chega aqui promete resolver tudo, principalmente as novas equipes, por que sabem que vai ser difícil cobrar deles mesmos pois não temos condições para ir lá, pessoalmente, cobrar, mesmo que uma meia dúzia de pessoas tivessem essa condição, não vão ter força, pois precisamos fazer muito barulho para ser ouvido. Todos esses problemas poderiam ser resolvidos com equipes que conhecem, o trabalho dos pescadores e que trabalhem com as colônias, as secretarias municipais e os sindicatos existentes na região para podemos falar uma única linguagem. Acreditamos que trabalhar na Pesca com base no papel, é muito diferente de fazer o trabalho na base com as nossas organizações e com os pescadores que na sua maioria exercem essas atividades desde sua infância, com os

<sup>43</sup> São traços que mostram o conhecimento empírico dos pescadores artesanais, que segundo a literatura, Robalo pertence ao Gênero *Centropomus*, o Badejo Gênero *Mycteroperca* e Garoupa Gênero *Epinephelus*. Todos alimentam de pequenos peixes, crustáceos, moluscos e são peixes que vivem e habitam a região costeira. Maiores informações a respeito podem ser encontrado no Manual de Peixes marinhos do Sudeste/ Sul do Brasil ( Figueiredo e Minezes, 1980) .



pais e familiares, e não sabem fazer outra coisa, a não ser isso. O que poderia ser talvez muito produtivo do que foi feito e está sendo até aqui.

Reconhecemos também que é muito difícil fazer uma lei ser totalmente eficaz, mas se ouvir as pessoas, organizações e trabalhar junto com eles muitas coisas poderiam ser melhorado. Pois alguns dos problemas são de longa data, até o momento não foi resolvido e continuam nos afetando! Aqui nas praias têm pescadores com quase 60 anos pescando mal enxergam bem, e a idade para aposentar é 65 anos, para receber um salário mínimo. Enquanto não for realizado um trabalho a fundo na Pesca isto vai continuar nessa situação e o pescador vai pescar e violar as leis porque precisa viver e não há salário mensal fixo, nem também a seguro de saúde ou melhor o seguro de saúde é o mar e a pesca, atividades no qual crescemos fazendo!

A nossa participação no processo é muito pouco sim, somos convocados para algumas reuniões somente, quando nos convocarem ainda; das que participamos tratavam dos defesos de camarão sete barbas e tainha, tudo organizado pelo governo (MPA e suas agencias gestoras) pela falta dele mesmo organizar o setor da Pesca principalmente no segmento artesanal. Nós como colonas não temos condições para fazer isso, mas podemos ajudar ou fazer juntos. O agente gestor sabe nos criminalizar quando o pescador é pego pescando ilegalmente, numa reserva ou área proibida para Pesca e no período de defeso. Eles fazem leis nos escritórios e nem querem saber se está bom ou não, e às vezes as colonas de pescadores artesanais são os últimos a serem chamados. Por isso dizemos que eles esquecem que precisamos de viver e de fazer trabalho para que continuamos pescando!

Neste sentido, não estamos dizendo que não deve haver as fiscalizações, só que ela vai ser efetiva quando tiver informação sobre a Pesca em cada município, é neste sentido que podemos afirmar que para a melhoria do sistema, a fiscalização deveria ser no âmbito Federal, Estadual e municipal com participação de todas as organizações! Um exemplo, da Reserva Biológica de Alvoredo, nem todos os pescadores que trabalham na região do Porto Belo, conhecem o seu início e fim; primeiro o seu espaço não está sinalizado e os pescadores não têm informações sobre isso, assim como usam outras formas de marcação do território no mar ou melhor tem uma outra forma de regulação e orientação no mar que é importante conhecer também, por isso muitos resistem essa reserva, por falta de orientação e informação.

Muitos pensam que só os pescadores artesanais e as suas colônias trabalham mal, aumentam os números dos pescadores artesanais, muitos fazem carteira sem o nosso conhecimento e isso precisa ser resolvido, nem as secretarias e colonias podem resolver isso. Conhecemos muitas pessoas que não são realmente pescadores, mas tem carteira barquinho para pescar e recebem o seguro defeso; atualmente estão dando licenças específicas para pescadores. Isto é, existem licenças para cada recurso ou cada

	<p>recurso tem a sua licença, desde de camarão até tainha e outros. Tudo isso é bom, mas não resolve o problema da pesca, muitos pescadores reclamam disso porque pescavam historicamente tudo e hoje não podem. Por isso voltamos a dizer precisa-se ser feito trabalho com todos, pois existem muitos problemas a serem resolvidos.</p> <p>Existem até hoje 35 colonias de pesca no Estado, com todos problemas que tem e sabem não nos ajudaram a organizar ou trabalhar neste sentido, só prometem e nos chamam quando é o período eleitoral, municipal, estadual e federal, acabando isso dependendo, de quem ganhar colocam-se novas pessoas e tudo começa de novo.</p> <p>O nosso segmento da pesca é diferente da Pesca industrial que já se estruturou e aprendeu a se organizar porque tem meios para isso! Voltamos a dizer, pescamos para comer amanhã; e não interagimos muito com eles para não dizer que nunca, e eles não nos procuram, nós também, embora pertencemos a classe dos pescadores! Talvez esse relacionamento possa ocorrer a nível da confederação das colonias de pescadores, mas na esfera local nunca aconteceu. Todos devem ter em mente que o pescador artesanal neste país sempre foi colocado à margem de tudo e por muitas vezes tratado como bandido e é histórico no Brasil. O óleo de pescador artesanal é mais caro e o subsídio que nos disseram para conseguir é uma burocracia muito grande, não tem local próprio.</p>
--	--

**Matriz 3: Entrevistas com os escritórios/unidades da EPAGRI de Porto Belo, Itajaí, Navegantes e Penha**

<p><b>Grupo de atores entrevistados</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Escritórios/unidades da EPAGRI de alguns municípios do Baixo Vale do Itajaí</li> <li>• Número de entrevistados 6</li> </ul>
<p><b>Entrevistas</b></p>	<p>As mudanças mais significativas que ocorreram no setor pesqueiro durante anos, que trabalhamos nesta região, estão relacionadas a criação do Ministério da Pesca e Aquicultura, que foi uma grande conquista para o setor pesqueiro e hoje tem o poder de fazer a governança de toda atividade relacionada com os recursos pesqueiros. Essa atribuição era difundida em vários órgãos do União que trabalhavam com o setor, e é neste sentido que isso marcou uma grande mudança, pois, ele detém maior poder para governar a atividade pesqueira atualmente.</p> <p>Nós trabalhamos com a Pesca artesanal que foi integrada</p>

Agricultura familiar dentro do PRONAF, onde a mudança referida anteriormente foi importante para o pescador artesanal devido a esse programas que existem atualmente e que não existiam anteriormente.

Outras mudanças têm a ver com a diminuição dos recursos pesqueiros devido a sobrepesca, embora não sendo da nossa competência falar disso, mas é o que dá para perceber.

Para dizer verdade a gestão da pesca nesta região não funciona, para não dizermos que não existe, assim como o controle sobre atividade é muito fraco ou frágil. E isso contribui para diminuição dos recursos pesqueiros; é um fato, observável ou que pode ser observado no Estado todo, embora exista diferenças nos espaços e de atuação nesta atividade devido as questões ecológica locais, como no caso do complexo lagunar no sul do Estado, mas a questão é geral e acreditamos que isso ocorra também a nível Nacional.

Os principais problemas da pesca, aqui na região do Baixo Vale do Itajaí, começam pelo aumento do número das embarcações de pesca, o que é registrado é diferente do que existe na Pesca artesanal ou melhor o registrado é diferente do real. Isso pode ser explicado pelo fato de qualquer pessoa, de um dia para outro poder se tornar pescador e são falhas do sistema de governo da Pesca. A questão é que existe uma grande falha na regulação e no processo e se justifica primeiramente pela grande quantidade de regulamentos que existem e muito difíceis de interpretar mesmo para quem estudou e imaginem para o pescador! Portanto representa um desfalque no governo, principalmente no que refere-se a regulação do uso dos estoques pesqueiros.

Outros problemas que temos observado na extensão pesqueira na região estão relacionados com o período de defeso, para a Pesca de arrasto de camarão sete barbas, que segundo os pescadores ocorre numa época inadequada, pois para eles é o período que esse recurso deveria ser pescado. Por outro lado, é uma questão divergente entre os pescadores de diferentes municípios da região ou melhor observa-se uma divergência quanto a questão entre os pescadores artesanais entre os municípios, bem como entre os Estados, devido a questão ecológica.

Hoje, está havendo uma cobrança ambiental maior, o pescador tem que ter licença para pescar camarão ou outros recursos. E é um fator importante para poder ter acesso ao crédito se a sua embarcação tiver muita você não tem a licença de pesca, então não tem crédito, isto era algo que pescadores artesanais não davam muita atenção e atualmente passou a ser importante a licença, para pescar qualquer recurso. Neste sentido, de certa forma está se pensando também no recurso natural, pois a Pesca é uma atividade extrativa que depende destes recursos naturais. O que agente fala para eles é que não podemos e não temos como resolver esses problemas das licenças da Pesca ou não compete a nossa instância para resolver isso ou a gestão é da

competência do Ministério da Pesca e Aquicultura, e do Meio Ambiente.

Neste sentido podemos dizer que tem um grande trabalho a ser realizado ainda e existem problemas que precisam ser resolvidos neste âmbito. E só serão resolvidos com a organização deste seguimento da Pesca, pois estão muito desorganizados e precisam de serem orientados para que possam organizar melhor. E isso deve ser com a participação de diversas organizações. Nos anos, passados tivemos aqui apoio da UNIVALI, no projeto de monitoramento, embora, não ia muito nesta direção, mas tem ajudado mais ou menos em a noção da produção pesqueira artesanal de alguns pescadores nos municípios contemplados.

Fora disso não teve mais outra intervenção e tratamos problemas que nos cabe e que podemos resolver juntamente com as secretarias de Pesca ou de Agricultura. A questão tem a ver também com as competências dos órgãos, muitos problemas sobre a pesca artesanal foram colocados pelas entidades da classe (colonias de pescadores), e algumas das reivindicações já foram algo de intervenção do Ministério público chamando atenção sobre a necessidade de melhorar a gestão da pesca principalmente em questões relacionados com a pesca de pequena escala.

As principais dificuldades aqui nos municípios têm a ver com falta de organização dessa classe. Eles só vão conseguir algo de bom se organizarem para uma causa comum. Isso tem sido uma grande dificuldade até para eles mesmos e acreditamos que talvez seja a por questão cultural; e é uma das grandes fragilidades ou limitações de atual sistema de governo da Pesca. Eles precisam ser organizados, processo que passaria primeiramente pelo fortalecimento das suas organizações no âmbito local. Esse fato (falta de organização) marca de certa forma uma grande diferença com os agricultores familiares que facilmente se organizam na zona rural. São muito diferentes dos pescadores artesanais no litoral.

Neste sentido, é preciso ser feito intervenções articuladas entre os órgãos do setor, no sentido poder organizá-los, capacitá-los, no âmbito local e ver qual seria o melhor caminho a ser adotado. Embora reconhecemos que tem havido esforço no sentido de deixar na pesca quem é pescador através das restrições das licenças de pesca e a sua atribuição para cada modalidade de pesca específica. Isso vai na direção de melhorar a regulação da pesca no futuro. Por outro lado, reconhecemos que muitos problemas ainda precisam ser tratados como anteriormente mencionamos e envolvendo eles mesmos e uma limitação do atual sistema de governo.

Nos últimos dez anos, ocorreram algumas melhorias, existem hoje crédito para o pescador artesanal como agricultor familiar; o que possibilita alguns pescadores melhorarem as suas embarcações, podendo pescar mais e essa melhoria certamente

	<p>tem implicação no aumento da renda familiar. Assim como reconhecemos também que muitas leis precisam ser melhorada, no caso das instruções normativas sobre o defeso. Muitos pescam neste período ilegalmente pela necessidade. E existe muitas leis, instruções normativas, sobre a Pesca, muito difusas e confusas mesmo para nós que temos os estudos é difícil, precisam ser enxutas para facilitar todos e até para o próprio pescador poder se achar facilmente. A melhoria deve ser feita no âmbito nacional, mas passando pelas esferas estaduais e locais. Pois tudo isso se dá muitas vezes por falta de informação e a explicação só pode ser encontrada onde ocorrem os problemas. É neste sentido que afirmamos precisar apoiar e capacitar as organizações de base, para poder ter informações. Isso vai além da existência dos programas financiamento da Pesca artesanal como parte da agricultura familiar ou programa de fortalecimento do agricultor familiar (PRONAF). É necessário também mais informações sobre o que um pescador artesanal pode fazer com esse recurso disponibilizado através do crédito, e é um fato a ser trabalhado, eles precisam compreender porque estão sendo ajudados, para evitarmos de incrementar esforço numa atividade sem melhorar a qualidade de vida dos pescadores.</p> <p>A participação social na processo de tomado de decisão sobre a gestão da pesca primeiro é da competência da União, e segundo pela falta da organização do setor como um todo neste sentido torna mais fácil o Estado Nação tomar medidas e elaborar as instruções normativa o que acaba criando também problemas de diversas ordens no setor, devido as particularidades não serem observadas pela falta de informações. Por outro lado há resistência dos pescadores. Neste sentido é preciso trabalhar com os pescadores juntos para poder ser definido onde queremos chegar e o que vamos fazer para chegar onde queremos.</p>
--	--

**Matriz 4: entrevista com associação da maricultura nos municípios do Baixo Vale do Itajaí**

<p><b>Grupo de atores entrevistados</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Associação da maricultura nos município do Baixa Vale do Itajaí</li> <li>• Número de entrevistados 1</li> </ul>
---	--

<p><b>Entrevistas</b></p>	<p>A maricultura também é uma das mudanças que ocorreu na atividade pesqueira nesta região. Esse tipo de Pesca não existia e passamos por vários processos relacionados com a organização dessa nova atividade devido a mentalidade que tínhamos, muitos não a creditavam que ia dar certo, e hoje estamos com 17 anos de trabalho.</p> <p>Passamos por muita dificuldade, sem crédito pois não tínhamos a licitação que nos dá o reconhecimento pelos órgãos estaduais e federais; não por falta de pedir, mas por não sair ou ficar travado, e sem esses documentos nenhum Banco pode nos conceder crédito como pescadores autônomos. Todos os anos nos exigem cadastro de produção, além da guia de transporte de produto de origem animal (GTA) como complemento e exigências que temos de cumprir como SIF (Serviço de Inspeção Federal). Nós solicitamos documentos ou licitação para área de trabalho, pela lei deveriam durar três meses, porém levam um ano para sair e se sair ainda. Funcionamos com licitações de 7 dias de GTA, o SIF de produção com a validade de 25 dias.</p> <p>E temos que estar pedindo isso mensalmente, assim como devemos contratar uma empresa para o controle de água da caldeira, devendo ser reconhecida por eles. O nosso maior problema aqui é com a fiscalização ambiental e a legitimação da área de trabalho como uma organização de produção. Aqueles que trabalham na ilegalidade, não tem nenhum encargo trabalhista e nem passam por essas exigências. Neste sentido, quem trabalha legalmente sofre mais do que aqueles que trabalham na clandestinidade.</p> <p>A falta de documentos é um problema, pois, nos dificulta na comercialização do produto, onde poderíamos ganhar melhor, porque não conseguimos avançar no mercado e não temos banho de congelamento. Tudo pela falta e concessão da área de produção e o ganho de reconhecimento pela CIDASC (Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina) e dos documentos acima mencionados.</p> <p>É feita análise da água de cozimento carne da que sai deste processo. Além da guia para quem nós vendemos, a nossa produção conhecida aqui como a nota de produção, além do cadastro que devemos ter de produção. A criação do Ministério da Pesca e Aquicultura foi bom para nós, só que não conseguiu nos ajudar na questão ambiental, fomos até Brasília e apresentamos o nosso produto, como produzimos e nada saiu ou tudo ficou assim por questão das exigências ambiental. A EPAGRI tem nos ajuda através de alguns projetos e nos dá apoio em assistência técnica, a secretaria de Estado da Agricultura e Pesca também nos visitou.</p> <p>A produção da maricultura na Penha é de 3000 toneladas, utilizamos 300 toneladas, o restante corre por vias da ilegalidade. Pois isso evita exigências legais que ao invés de ajudar prejudicam. No nosso país ainda não há apoio político, nada vai para frente mesmo querendo fazer o certo. Para ultrapassarmos</p>
---------------------------	--

precisaria primeiro a legalização das áreas de produção como disseram que fariam neste ano, do resto pode ser fiscalizado e feito todas exigências pois estaríamos no mercado com o produto para vender e melhorando cada vez mais.

Havia de certa forma uma conversa em 2010 através da política do Território da pesca, e foi bom para nós. Todos apresentavam as suas ideias e demandas, os pescadores, colonias de pescadores artesanais e as secretarias de Pesca juntamente a nós, só que não foi para frente, parou sem nenhuma justificativa, não conseguimos resolver problemas mas estava se começando um diálogo maior com as entidades, embora algumas organizações saíram por não ser conveniente. Mas marcou o início de um processo importante e precisa ser feito em cada município.

As leis do governo precisam ser adequadas, pois algumas são boas e outras prejudicam os pescadores e outros usuários do sistema como mencionado anteriormente. Aqui temos problemas com o defeso, que está num período errado, mas não temos como resolver e para nós da maricultura também há muitas exigências que precisam ser readequadas. Para isso precisamos ouvir todas as partes envolvidas com a atividade, capacitação para nós e para os pescadores artesanais.

A violação das leis tem a ver com a necessidade, pois a produção do pescador artesanal é pequena e muitas vezes financiada pelo atravessador, eles sozinhos não vão conseguir sair disso senão forem ajudados a organizar, eles trabalham hoje para comer amanhã, com a produção hipotecada na maioria das vezes. Os recursos que eles pescavam diminuem, hoje precisam de ajuda em termos de organização para poderem sair dessa situação, embora tem o apoio financeiro, sem organização não tem como avançarem.

A nossa participação é fraca, primeiro não temos preparo para isso, o setor da Pesca não está organizado e nunca foi, principalmente o segmento artesanal, como havíamos dito a política do território da Pesca começou e não avançou tudo ficou como era antes, para nós ainda não houve mudança, talvez um dia, trabalhamos 17 nos com a maricultura nada mudou é a mesma coisa até hoje. As questões deveriam passar a ser discutidas no âmbito local, regional e estadual para depois Brasília lá não tem a Pesca como aqui, que saindo na rua esbarramos com pescadores ou melhor partindo de onde ocorrem os problemas e depois para as instâncias superiores.

Neste sentido, sentimos que a Pesca está centralizada pois tudo depende de Brasília, o que gera problemas para todos aqui na região, quem deveria nos ouvir está distante, os que estão não podem resolver os nossos problemas, neste sentido, nós como pequenas organizações sofremos mais como estamos sofrendo.

**Matriz 5: Entrevista com a Confederação de colônias de pescadores artesanais do Estado de Santa Catarina**

<p><b>Grupo de atores entrevistados</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Confederação de colonias de pescadores de Santa Catarina</li> <li>• Número de entrevistados (1).</li> </ul>
<p><b>Entrevistas</b></p>	<p>As principais mudanças que ocorreram no setor pesqueiro que considero mais significativos em termos da estrutura do setor começam pela criação MPA, o Ministério que tantos pescadores artesanais lutaram para tornar uma realidade nos países. Saímos de SUDEPE. Órgão que tinha embarcações de pesquisa e o apoio da FAO em termos técnicos e de pesquisa, para o IBAMA 1989 deste para outros até o ministério anteriormente mencionado criado em 2009. Em termos de gestão podemos dizer que nada praticamente mudou na região, no Estado e no país como um todo, os técnicos ainda não se acertaram para uma governança verdadeira da Pesca. Embora reconheçam o esforço</p>



que foi feito e está sendo feito.

Participamos de várias conferências da Pesca em diferentes anos e mandatos federais, onde foram feitas as propostas, assim como em reuniões regionais com governo e suas agências, pouca coisa se traduziu em resultados concretos para os pescadores artesanais classe que representamos. São vários problemas começando pela dimensão dos recursos, falta de pesquisa sobre os mesmos, os períodos de defesos errados, a falta de licenças para os pescadores com muitos anos de pesca ou melhor de forma geral não existem dados, sobre os recursos os pescadores artesanais, embarcações pesqueiras artesanais, na região, no Estado e país, só se fazem estimativas.

Para resolver isso deve-se escutar os pescadores, os seus representantes legítimos e sempre falamos disso para eles e poderíamos contribuir neste processo no sentido de deixar na pesca quem é realmente o pescador pois está muito difícil hoje se manter pelo aumento da frota conseqüentemente do esforço da pesca. Para os pescadores, tem havido um esforço na questão das carteiras, que se tornou mais ágil, porém aumentou o número de pescadores porque não nos escutam e nem valorizam as colônias de pescadores no âmbito local;

Para além das burocracias no atendimento dos escritórios regionais e sub-regionais da MPA ou falta realmente de pessoas que conheçam a Pesca nestas agências para podermos avançar, se a MPA quiser como nós queremos. Há muitos que têm carteira que não são pescadores e nem vivem realmente da pesca, ao nosso ver não poderiam ter carteiras de pescador, mas infelizmente tem.

Tudo isso configura hoje grande limitação do processo de gestão da Pesca em todas localidades.

Nos fizemos só reunião com as colônias de pescadores que representamos no Estado mas com outras organizações sociais da pesca raramente. Isso não quer dizer não que podemos reunir e estamos abertos. Não temos uma organização que junta todos aqui no Estado, ele próprio tem limitação em atuar na Pesca e paradoxalmente é o Estado com maior produção pesqueira do País, as organizações sociais só conversam em CONAPE (Conselho Nacional da Aquicultura e Pesca), OCPP (O conselho pastoral dos Pescadores – uma organização nascida em 1976, ligada a Igreja Católica) de forma muito difusa ou nos encontros pontuais com os governos locais e federal.

Os problemas que nos aparecem colocam para as agências do governo, na região, no Estado e em Brasília onde tudo se resolve, nem estão conseguindo resolver, o pescador desacreditou no ministério que ele lutou para criar. Não há estatística da pesca artesanal em todos municípios. Isso implica na falta de informações e assim não podemos avançar, sem saber onde queremos ir, é o mínimo que deveríamos fazer. Isso só pode ser superado ouvindo todo mudo que está no setor pesqueiro e técnicos com conhecimentos da área nos lugares certos. Os

pescadores e as colônias podem colaborar como já colaboraram em outras ocasiões como dados de produção, informações sobre os pescadores. Voltamos a dizer que a falta de informação e organização do setor artesanal é ponto crucial para o setor da Pesca hoje no Brasil.

O PRONAF (Programa Nacional de fortalecimento da agricultura Familiar) veio para ajudar os pescadores artesanais, mas nem tanto, pois a renda familiar do pescador deve ser 70% da pesca e algumas famílias, nem todos os membros trabalham na pesca, principalmente as mulheres que trabalham em outros serviços como limpeza, em hotéis e outros. Os maridos pescadores não conseguem se enquadrar porque a renda da família não vem na sua totalidade da Pesca. Isso prejudica o próprio pescador, pois não consegue melhorar a sua embarcação ou apetrechos da Pesca que poderiam melhorar a sua qualidade de vida.

Outro, não existe um preço fixo para o pescado, quando pescamos uma quantidade significativa de pescado acaba vendendo a qualquer preço. Pois é uma matéria-prima perecível não tem como conservar, levando assim a uma grande perda. Associado a isso está a própria questão da burocracia e a falta de licenças, o que leva a necessidade de vender o pescado para poder se livrar da fiscalização, pois eles vendem o pescado na praia porque é demais para eles.

Alguns que tentaram criar peixarias para agregar o valor no pescado, muitos acabam desistindo, pois passam a ser considerados como empresários com muitos tributos para pagarem, além de estarem sujeitos a perder outros benefícios como seguro de defeso e a licença da Pesca que se tornou também muito incerta. O subsídio de óleo *diesel* para Pesca artesanal tornou-se meramente comercial, pois os juros são altos não compensando ao pescador.

Toda essa conjuntura obriga os pescadores e as salgas familiares a trabalharem como clandestinos, pois a lei não ajuda a melhorar a situação e tem a ver com a falta de organização do setor pesqueiro artesanal como havíamos dito. A gestão da Pesca deveria ser feita no campo, não nos gabinetes sem conhecimento dos pescadores. Mesmo que fossem nos gabinetes, precisaria ser feito um trabalho com os pescadores sobre certas instruções normativas. Pois, se não forem convencidos infelizmente vão cair na ilegalidade, porque desconhecem o processo.

Temos que reconhecer que eles trabalham com conhecimento empírico, experiência do dia a dia ou conhecimento tradicional que também é importante para a gestão. Neste sentido as medidas de gestão não deveriam cair de paraquedas, pois precisam de um trabalho de base. Exemplo no defeso da Sardinha, os pescadores artesanais não podem pescar, mas algumas modalidades de pesca podem pegar Sardinha como isso viva para pesca de atum, é um paradoxo na lei que precisa ser trabalhada e explicado, pois eles questionam essa questão.

Existir dois defesos para sardinha que os cientistas defendem,

	<p>mas não precisava ser dois períodos, poderiam dilatar um dos períodos que sardinha é ovada e os pescadores aumentarem o tamanho da malha para não pegar o juvenil. A violação das leis tem a ver com a falta de orientação, de diálogo entre as partes da Pesca. Imagine a perda da licença de pesca para um pescador de 15, 20 e 30 anos de Pesca e que toda sua vida só fez isso, não há como, pois vai continuar pescando para viver.</p> <p>Na região do Baixo vale do Itajaí, muitos pescadores reclamam do defeso, nunca foram lá para convencer eles ou ver como eles estão sendo afetados. Os gestores nos acusam de implicância nesta questão porque participamos na reunião que definiu o período de defeso. Devemos lembrar que questão foi por votação na reunião, perdemos por votação com o pessoal de Sudeste/Sul, não tínhamos como fazer. Além de não trabalhar a questão para amenizar tenções nas colonias que se opuseram a essa Instrução normativa. É Neste sentido que a melhora deveria partir do âmbito local para nacional. E com isso poder saber os efeitos positivos e negativos das instruções normativas que nunca neste país, foram avaliadas infelizmente.</p> <p>A participação dos pescadores na tomada de decisão é ainda frágil, sim porque eles desconhecem sistemas de gestão que existem pela falta de serem organizados, bem como por questão cultural um pouco, pois eles não gostam de aparecer pela dificuldade de articulação e discursar numa reunião com o governo. Por isso ao nosso ver o trabalho deveria partir do âmbito local (municipal).</p>
--	--

**Matriz 6: Entrevistas com as Secretarias Municipais de Pesca de Porto Belo, Itajaí, Navegantes e Penha**

<p><b>Grupo de atores entrevistados</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretarias municipais de alguns municípios do Baixo Vale do Itajaí</li> <li>• Número de entrevistados 7</li> </ul>
<p><b>Entrevistas</b></p>	<p>As principais mudanças que observamos durante os anos que trabalhamos no setor pesqueiro e dos quase quatro anos que estamos trabalhando na Secretaria da Pesca começam pela mudança de SUDEPE para o IBAMA em 1989. Órgão que herdou todo o patrimônio do extinto órgão, e comandou o setor pesqueiro até quase uma década, depois foi dividido entre esse órgão do MMA, com DEPA (Departamento da Pesca e aquicultura), ligado ao Ministério da Agricultura em 1998. Essa divisão tinha como</p>

causa o excesso do contrário que fazia o extinto órgão anteriormente mencionado ou melhor havia muita restrição no setor pesqueiro, sendo o principal foco, a preservação dos recursos, através do **ordenamento**, sem levar em conta outras partes do sistema pesca (sistema social e econômico). Logo em seguida veio a Secretaria de Aquicultura e pesca (SEAP), em 2003, recebendo as atribuições do DEPA e outras novas.

Os dois órgãos com atribuições separadas governaram a pesca até em 2009, quando foi criado MPA, e até hoje a Pesca está entre MMA e o MPA. A outra mudança está relacionada a diminuição dos recursos pesqueiros ou melhor a quantidade que se pescava nas décadas passadas (20 a 50) anos atrás não tem hoje mais, devido e o aumento de esforço de Pesca e novas tecnologias que vêm sendo adquiridas no setor pesqueiro e hoje o pescador (Industrial) fica mais dias no mar, para poder trazer o pescado e também este recurso diminuiu para o artesanal. Trabalhamos mais com os pescadores artesanais que industriais, exceto a secretaria da Pesca de Itajaí que tem a maior participação neste segmento do setor.

Os principais problemas da Pesca estão relacionados aos Períodos de defeso que para pescadores artesanais estão colocados num período errado e estão sendo afetados por isso e o nosso país tem 8.500 km de costa, com diferenças socioecológicos, não se pode fazer o defeso para uma grande parcela do litoral (Sudeste/Sul) sem um trabalho com os pescadores na esfera local. Não podemos ignorar que eles têm conhecimento pelas suas próprias experiências com a Pesca.

O defeso deveria ser tratado no âmbito regional para as pescarias com embarcações de baixo poder de deslocamento espécies que são capturas ali e as que são capturas em regiões maiores sejam trados também com essas regiões. Outro não tem apoio no nível de base para além do apoio relacionado ao crédito que também muitos pescadores não têm acesso, pois você tem que ter algum bem como garantia para o Banco, além do avalista, que o pescador tem que levar para poder ser liberado ou ter acesso.

Também tem problemas com as licenças de Pesca, muitos trabalham sem licença porque pedem para o governo, não recebem ou recebem tardiamente e são pescadores de muitos anos de atividade pesqueira.

Nas Secretarias sentimos muita dificuldade de atender as demandas dos pescadores artesanais, pois temos pouco apoio neste sentido ou melhor têm só o apoio dos nossos prefeitos e fizemos o que é possível fazer de acordo com as possibilidades, e o que passar disso não temos como fazer, pois depende de outros órgãos do MPA e de MMA em Brasília, embora temos aqui a diretoria da Superintendências da pesca que só faz o atendimento referente aos documentos (Cartaria dos pescadores e pedido de licenças). Essa parte burocrática, não negamos seja importante, mas precisaria ter técnicos, para fazer trabalho de gestão e hoje nem sabem problemas que tem em cada localidade

ou municípios, das questões relacionadas com a capacitação dos nossos pescadores também. Tudo isso é o reflexo da gestão pesqueira do Governo Federal do passado até aqui.

Nós acreditávamos que a situação ia melhorar com a criação MPA, até então, não evoluiu no nível de base e afeta a gestão da Pesca. Pois é problema relacionado com a falta de informações e isso é evidente quando os pescadores reclamam de uma questão ou problemas vai num determinado órgão Federal te jogam de um lado para outro também; isso implica que eles mesmos tem dificuldades ou não estão se entendendo sobre questão pesqueira.

Por outro lado, deixam de fazer trabalho necessário no campo, no sentido de constatar na realidade o que os pescadores estão passando, precisando ou a necessidade real que eles têm; todo mundo deveria sair dos gabinetes para fazer trabalho no campo. Só assim pode melhorar a Pesca na região, no país, e teríamos informações necessárias.

Quando nos colocam problemas tentamos resolver nas Secretarias, recorremos aos nossos prefeitos ou entidades privadas para nos ajudar ao exemplo de Navegantes onde foi colocado numa das áreas da Secretaria de Agricultura e Pesca que tem um carreira municipal para ajudar os pescadores artesanais no puxarem e fazerem reparos das suas embarcações e pagam mais barato para essa atividade. Eles não pagam puxada, só dão material para poderem trabalhar e se manterem também.

Aqui fazemos parte da associação dos municípios da AMFRI, 11 Secretários da pesca / Agricultura, reunimos para discutir os problemas do setor e agricultura na região do Baixo Vale do Itajaí. Agente participou também do último Aquapesca/Aquabasil, onde temos oportunidades de levar para o ministro da Pesca as preocupações, fizemos isso porque não conseguimos resolver muitos problemas com os órgãos do âmbito federal e estadual que existem no Estado, e não por falta de serem informados porque dependem de Brasília.

Para a pesca artesanal tem o apoio da EPAGRI, que prestam uma assistência técnica aos pescadores deste 2010, pois eles trabalhavam mais com a Agricultura que a Pesca e estão avançando nesta direção ainda. Foi organizado uma reunião com pescadores onde participou a pessoal da IBAMA, Marinha, e FATMA para discutir problemas que os pescadores queixavam da atividade da draga do Porto de Itajaí em conjunto com outras organizações, mas não se avançou em nada.

Também realizamos alguns eventos isoladamente nos nossos municípios relacionados a questão histórica como a Semana do Peixe em Itajaí e organização de alguns cursos juntamente com a EPAGRI. Tudo isso são iniciativas individuais locais que diferem de município para município. A gente preocupa com a questão econômica, sendo o foco principal a geração do emprego sem deixar de lado também a questão ambiental dos recursos

pesqueiros cuja maior competência é das organizações federais existentes no Estado e em Brasília.

Hoje mesmo com essas iniciativas isoladas ou em conjunto para resolver problemas, falta organizar esse segmento da pesca. Os pescadores artesanais estão desconfiados e falta de união entre eles e isso prejudica eles mesmos em sentido de lutarem para os seus interesses. Eles precisam ser organizados, pois também é um problema de gestão da Pesca federal nesta região, as entidades sociais não se comunicam.

Esse fato é um problema para o setor pesqueiro como um todo e dentro de segmentos existem também uma certa tensão entres as modalidades de pesca mesmo no segmento industrial cada grupo puxando para um lado e para outro. Falta um trabalho realmente de gestão tentar uma aproximação entre os segmentos e entre as modalidades. Boas ideias existem, mas que só não saem do papel, e é neste sentido que dizemos, falta o Governo sair dos gabinetes para ir no meio dos pescadores dar orientação, pois não é só carteira de pesca e licença de pesca, tem muitos outros problemas que precisam serem resolvidos e é o que constitui a fragilidade ou limitação da gestão da Pesca na região, como no país como um todo, pois é a política do governo que está em causa não as entidades em si.

Por outro lado, reconhecemos que existe uma organização do segmento industrial muito forte diferentemente do segmento artesanal SINDIPI, que hoje tem maior poder que agente, porque consegue resolver problemas dos seus associados, além de ter maior contato com outras organizações nacionais. Os problemas que aqui existem só poderão ser resolvidos partir de uma política de integração. Os Pescadores tem conhecimento importante, mas é conhecimento que podemos considerar empírico, isso não significa que não é valioso, precisamos de escuta-los, de fazer pesquisa onde estão e a opia-los também, sem isso não vamos resolver problemas e o pescador artesanal não sobrevivera ao longo tempo, devido a diminuição de recursos.

Nos últimos anos leis governamentais ajudaram muito pouco, pois não sabemos quantas embarcações de Pesca tem por cada município. Sem as licenças, muitos trabalham escondidos para não serem pegos pela fiscalização. De igual forma reconhecemos que não da para liberar para todos, precisamos de saber quantos tem do total artesanal e industrial para ser definido melhores estratégias de gestão da pesca.

As melhorais tem a ver com o credito para a Pesca artesanal através de EPAGRI, a fiscalização, por programa de rastreamento (PREPS) na Pesca Industrial, que pode ser considerado um importante medidas de segurança para segmento industrial hoje tem acidentes com menos mortes se comparados aos períodos anteriores onde não havia isso e a rádio costeira com maior capacidade de cobertura da região atualmente, comunicando todo tempo com os pescadores.

Os prejuízos estão relacionados aos períodos de defesos, pois

	<p>muitos acabam trabalhando de forma ilegal para se manterem ou por questão de sobrevivência é precisamente nesta questão dever ser feitas a melhorias, que vão no sentido de maior dialogo entre os atores começando pelo âmbito local, regional para depois nacionais. Temos 8.500 km da costa é difícil fazer trabalho sem as organizações locais, que também são importância na busca de soluções para gestão da Pesca ou melhor deveria haver um mecanismo de acompanhamento regional em cada Estado deste para esferas nacionais, onde algumas situações poderiam ser tratadas o pior de tudo já existem Superintendências regionais, porém precisam trabalhar na questão de gestão, só melhorar um pouco mais.</p> <p>As violações das leis por parte dos pescadores em parte estão relacionadas a sobrevivência, altos custos operacionais, pois algumas leis são criadas de noite para o dia sem o conhecimento do setor pesqueiro, o resultado da falta de organização do setor. Além dos pescadores alegarem que o período que deveria ser liberado para a pescar o recurso é proibido pelo governo através de suas agências gestoras, não temos como resolver, isso é muito complicado, além de não participarmos de forma íntegra no processo onde essa questão é discutida ou a nossa atuação é muito limitada. É um fator que contribui para aumento da “desconfiança” do pescador artesanal, pois não é tratado como deveria ser pela falta de informação. A participação do setor social é ainda fraca no processo de tomada de decisão por falta do interesse político em organizar o setor.</p> <p>Na época da política chamam para tudo, fazem projetos, depois acaba e nada. Hoje a pesca industrial através do seu Sindicato (SINDIPI) tomou a iniciativa de fazer a coleta de dados, junto da UNIVALI, embarcando observadores de bordo na pesca industrial. Na pesca artesanal houve Projeto de monitoramento da pesca por EPAGRI, não tinha muita orientação para o pescador, precisava saber se dados que pescadores colocavam nos cadernos era verídico ou não, pois eles têm medo de ser incriminado pois muito não tem licença de Pesca ou melhor pescam ilegalmente num período considerado erado pelos gestores. Precisava de um acompanhamento maior do que foi feito. Tudo o que falamos resume-se na falta de direcionamento na política federal para o setor ou não existe um modelo de gestão a ser seguido para proporcionar uso durável de recursos pesqueiros inspirada num projeto de longo prazo, orientado pelo governo.</p>
--	---

**Matriz 7: Entrevista com a associação dos Municipais do Baixo Vale do Itajaí – AMFRI**

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Associação dos municípios da Baixa Vale do Itajaí (AMFRI)</b></li> <li>• <b>Número de entrevistados<sup>2</sup></b></li> </ul>
--	--

Não podemos falar sobre as mudanças que ocorreram no setor pesqueiro desta região, pois o nosso envolvimento com a pesca nos períodos anteriores era muito pouco. E em razão de haver diversos segmentos na sociedade cível que trabalham diretamente com o setor. A AMFRI direcionou mais para demandas que os municípios sentem no dia a dia. São críticos e vão mudando com o tempo e houve momentos em que a preocupação centrava sobre o retorno do ICMS, recursos dos municípios. Hoje as nossas ações de modo geral estão voltados para atender as demandas propostas pelos colegiados que temos dentro da instituição dentre os quais o colegiado da Pesca, composta pelos secretários da Pesca e Agricultura dos 11 municípios da AMFRI.

Nos últimos quatro anos tivemos uma gama de serviços em projetos voltados para a Pesca e em especial para demandas relacionadas com capacitação e treinamento dos pescadores. E quando iniciou esse colegiado, o foco inicial foi buscar uma compreensão como funciona o setor da pesca - em especial de pequena escala, as dificuldades e encaminhamentos solicitados aos secretários da Pesca e Agricultura dos municípios da AMFRI.

Foi realizado em outubro de 2011, uma visita técnica no sentido de inteirar-mos sobre as condições de estruturas físicas, os recursos humanos que secretarias de Pesca e Agricultura têm em cada município. E era uma forma de sabermos porque ações sobre a Pesca não se avançaram. Constatamos que existem falta de técnicos que tem conhecimento sobre a atividade em praticamente 80% dos municípios da AMFRI. Assim como não tem planejamento de ações que possam contribuir na melhoria ou seja as ações são fragmentadas sem critérios de trabalho. E estão sempre resolvendo a problemas conforme esses aparecem. Tudo isso é o resultado da falta de orientação e um planejamento das ações relacionados com as demandas dos pescadores ou muitos não tem projetos concretos que guiam as suas ações no âmbito local. E em parte uma a situação geral da pesca de pequena escala no Estado e na maioria dos municípios costeiros.

Esse problema poderia ser resolvido se os municípios tivessem além do secretário um funcionário efetivo que fosse um técnico para possibilitar o desenvolvimento das ações contínuas dentro de um planejamento que vai na direção dos problemas locais. Sem isso vamos continuar com ações do tipo conflagração, por falta de orientação. E em alguns casos os problemas dos pescadores são os mesmos - carteira e licenças de pesca; Hoje os pescadores artesanais se apoiam muito na EPAGRI e CIDASC, pois os municípios sozinhos não teriam como fazer. Mesmo assim observa -se que tem falta de recursos humanos, não tem investimento do governo estadual nesta questão; Como resultado temos falta de orientação, tem muita demanda dos pescadores artesanais que não são atendidas.

O que fizemos é repassar para os secretários da Pesca e Agricultura as informações sobre possibilidades de obterem



financiamentos através dos editais ou projetos dos órgãos públicos (Estaduais e federais) relacionados com a atividade pesqueira e Agricultura, para que providenciem em se informem sobre. Assim como enviamos as informações sobre determinadas políticas, leis, instruções normativas ou tudo que se relaciona com a Pesca e agricultura.

Não trabalhamos com colonias de pescadores esperávamos que talvez tivesse uma interação maior com as secretarias locais, mas em alguns casos não acontecem essas interações. Neste sentido foi muito importante realização da visita anteriormente mencionada, que nos possibilitou ver porque muitos encaminhamentos não avançam.

Nas discussões do colegiado da pesca aqui essas questões são discutidas a questão de falta de reuniões locais, da capacitação dos gestores, equipes técnicas e constitui uma das preocupações que estamos procurando ultrapassar neste colegiado da pesca da AMFRI, mas tem questões que não dependem dos secretários ou estão além das suas atribuições, além de terem um período de quatro anos, eles só trabalham segundo o calendário eleitoral.

Nas reuniões de colegiados procuramos convidar outras organizações como técnicos da EPAGRI para falar sobre as possibilidades tem sobre o financiamento das atividades dos pescadores. Isso tem a ver com a troca de informações sobre as nossas atuações no âmbito local ou melhor entre as organizações que a atuam nos segmentos de base.

Para ultrapassar isso seria traves de um projeto que trabalhe com todo os municípios em conjunto, mas respeitando as suas particularidades, porque as colonias dos pescadores são diferentes e os problemas muitas vezes são diferentes também. A melhoria deveria ser feita do âmbito local à nacional por que são problemas de gestão relacionados a falta organização da Pesca artesanal. Esse fato pode ser observado nas colonias, nas suas reapresentações que colocam sempre os mesmos problemas ou melhor, não mudam porque não tem informação e orientação por parte das organizações gestão governamental.

A participação social é ainda tímida por falta de gestão da pesca. Pois muitos trabalham no setor sem saber o que fazer, metas de trabalho orientado por um plano ou uma política. A falta de engajamento de muitos atores locais tem a ver com a ausência de recursos humanos, técnicos e resumo o olhar do Ministério da Pesca sobre questões locais. Por isso alguns programas governamentais acabam mudando de foco ao exemplo de subsídio de óleo *diesel* que torna comercial na pesca artesanal e muitos municípios não assumiram por ser caro para os próprios pescadores. Por outro lado, deve também a falta organização de próprios pescadores artesanais não visam o interesse coletivo. Outra questão é que políticas da Pesca são sempre benfeitas, mas na prática avançam, porque não escutam a base, resultando na falta de informação de todas as partes por isso muitas leis não se efetivam porque não é feito trabalho na base e para os

	<p>pescadores é estranho até ter que cumprir uma lei que ele não entende. Neste sentido deveria haver um pouco de descentralização os recursos pesqueiros são de todos, mas com maior responsabilidade da esfera federal.</p>
--	---

<p><b>Grupo de atores entrevistados</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Algumas empresas de industrial de Pesca do Baixo Vale do Itajaí</b></li> <li>• <b>Número de entrevistados (6)</b></li> </ul>
<p><b>Entrevistas</b></p>	<p>No setor pesqueiro onde trabalhamos a muitos anos, não houve mudança que tivesse uma repercussão significativa. Pois se saímos de um período que liberava a pesca para qualquer pessoa (SUDEPE), entramos em outro que somente restringia o setor produtivo (IBAMA). Lutamos para a criação do então Ministério da Pesca e Aquicultura de 2003 até 2009, onde foi criado realmente esse órgão que esperávamos fazer alguma coisa.</p> <p>Mas até então continuamos perguntando quem é realmente o nosso pai, pois praticamente nada mudou ou voltamos novamente uma época onde tudo pode-se fazer ou melhor qualquer pessoa pode pescar, resultou num aumento de esforço de pesca que daqui para frente, se não for tomado providencias, o nosso parque industrial poderá desaparecer daqui a poucos anos.</p> <p>Não negamos que foi algo importante, só precisamos que realmente funcione como o Ministério do Setor da Pesca. Portanto sentido, nada mudou na história do nosso setor pesqueiro aqui no Baixo Vale, pois a região recebe as ordens do governo federal vindas de Brasília ou nada se discute aqui e no Estado.</p> <p>O Brasil tem 8500km do Litoral, precisava de um órgão que cuidasse de isso exclusivamente, mesmo que a produção pesqueira do nosso país, não seja uma das melhores em produtividade, devemos cuidar disso, para tornar a situação mais viável. Temos as sedes regionais que não funcionam como repartições do Ministério, pois só fazem atendimento de balcão, sem profissionais que intendam da Pesca infelizmente, o setor produtivo deveria merecer maior respeito pelos gestores da Pesca deste país. Há aqui na região empresas, com 40 nos de funcionamento, de trabalho contribuíram para o bem-estar de muitas famílias e na economia deste país.</p> <p>Existem muitos problemas, dentre os quais, o principal é organização da nossa casa ou o Ministério da Pesca e Aquicultura, não se organizou para fazer gestão da Pesca. Por isso continuamos vivendo ainda com absurdas instruções normativas relacionadas aos períodos de defesos, alguns com mais de 10 anos, sem um estudo prévio ou continuo.</p> <p>Não negamos a importância destes períodos, mas que sejam feitas com estudos ou de acordos com as pesquisas comprovadas e que o setor tenha conhecimento ou não que seja estabelecido para depois comunicar o setor produtivo. Na Pesca da Sardinha verdadeira foi estabelecido dois períodos de defeso, que poderia ser um só, iniciamos e terminamos capturando Sardinha ovada. O defeso da Corvina e a sua a proibição de captura para Pesca de cerco, sem uma justificativa convincente para a frota que a muitos anos pescou esse recurso.</p> <p>Existem também problemas da falta da mão de obra no setor industrial da Pesca, muitos pescadores estão saindo da Pesca,</p>

indo para outras áreas de trabalho, onde ganham melhor. O sobe e desce no preço de pescado, acaba construindo um grande problema para eles, pois não ganham o suficiente ou preço pode ser hoje um determinado valor, amanhã é outro, e com o aumento do esforço de pesca a diminuição dos recursos pesqueiros, o desespero que levam muitos a capturarem indivíduos de menor tamanho e trabalharem em áreas proibidas. Outra questão é que a Pesca nesta região não se profissionalizou desde o seu desenvolvimento, foi atividade quase familiar onde o aprendizado era do pai para filho e do vô para o neto em alguns casos ou não tem uma mão de obra preparada.

A superação disso, deveria passar primeiramente pela organização do Setor pesqueiro e pela diminuição da frota pesqueira industrial e artesanal, pois como dizemos tem um esforço de pesca que os recursos não suportam, muitas embarcações teriam que ser indenizadas pelo governo, para que os donos possam fazer outras coisas e aqueles que queiram seguir, prossigam no setor, bem colocar técnicos nas diretórias regionais com conhecimento do setor e da gestão da Pesca. Assim a natureza agradece e o Brasil também, para que os estoque pesqueiros se recuperem cada vez mais, assim como economia do setor também.

Muitas empresas estão fechando as portas porque não dá mais. Pois quando tem pescado é para quem pode mais, aqueles que ainda no mercado tem pouca barganha acabam vendendo o pescado a preço que não compensa as despesas ou custo operacional. Não existe problemas das empresas venderem ou comprarem o pescado, só que existe o problema de capturar aquilo que o mercado precisa.

Todos esses problemas são discutidos no nosso sindicato (SINDIPI), onde existem câmaras setoriais da Pesca relacionados as modalidades da atividade pesqueira industrial depois é lavada para o Governo ou os órgãos Governamentais do setor. Com outras organizações locais acreditamos que não ou seja a nossa discussão é a nível do nosso Sindicato. Embora exista um bom relacionamento com a Secretaria Municipal da Pesca Aquicultura de Itajaí, mas nada que vai no sentido dos pescadores artesanais. Reconhecemos também que é da nossa responsabilidade também os problemas de gestão.

É muito difícil o consenso mesmo dentro do setor produtivo industrial, cada modalidade da Pesca a tira só para o seu lado, e cria dificuldade para o setor alcançar resultados que poderiam ser benéficos para todos. Embora está havendo uma mudança de pensamento no setor pesqueiro devido a existência de novos empresários com cabeças mais abertas diferentemente dos períodos anteriores onde a predominância era as pessoas que não tinham esse perfil, era realmente complicado em relação esses últimos anos.

As limitações ou fragilidades do setor pesqueiro nacional, podemos dizer que consistem exatamente na falta de organização

entre o governo e o setor produtivo como anteriormente mencionamos. Organizar é o segredo da vida e não tem outra saída; se organizarmos em conjunto com governo, problemas que existem poderão ser resolvidos, para que no futuro aqueles que decidirem prosseguir, poderão ter uma boa produção pela redução de esforço e melhoria na governança.

Nos últimos dez anos, aconteceram poucos acertos e muitos erros, pois deu-se uma continuação daquilo que já existia ou era feito tais como os defesos sem estudos, limitação da captura de alguns recursos que foram criminalizados que acabam sendo jogados no mar, pois se a fiscalização pegar, a consequência é uma multa. E ao invés disso pescadores amadores preferem jogar na água para não se incomodar, ao exemplo de algumas espécies do cherne (*Epinephelusniveatus*).

O preço do pescado flutua muito, as vezes o pescador vai pescar o preço do pescado é um, na sua volta já outro e não tem como fazer, o pescado é perecível, vende-se a um preço muito baixo, porque não tem frigorífico para armazenar o produto. O fato que acontece aqui, quando há muita produção de determinada pescaria ao exemplo da Cavalinha agora (abril, 2012). Por outro lado reflete o aumento de esforço de Pesca para um determinado recurso. Em alguns recursos poderiam haver a descentralização do defeso (Sudeste/Sul) no caso da Corvina pescado “praticamente” no Sul pelos Barcos de Emalhar. Pois no Sudeste ele ainda se encontra na fase juvenil e vem migrando quando chegar nesta região sul já é adulto. Cada peixe pescado tem em torno de 8 kg a 10 kg<sup>44</sup>. Isso pode ser feito pois a número das embarcações não aumentaram muito neste últimos anos, não tem como centrar o esforço de pesca de uma região para outra, pois a licenças são Sudeste/Sul, e existe o PREPS, para ajudar no controle. Essa proibição de captura destes recursos para a pesca de cerco acarretou prejuízo para outras frotas que pescavam também esses recursos a muitos anos.

As melhorias que ocorreram pelas leis governamentais, tem a ver com programas de óleo *diesel* para pescador Industrial e artesanal embora este último segmento existe ainda maior dificuldade de acesso e cobertura, por questão da organização. Nas empresas de processamento e comercialização, esta havendo maior cobrança para qualidade de produto pelo Ministério da Agricultura, muitas empresas estão deixando o *Glaiser* (glasiamento), (dar banho no produto como forma de conservação) que algumas empresas usavam para injetar água no pescado; e é muito positivo essa exigências, pois o consumidor merece o respeito, portanto deve ser cobrado a todas empresas de comercialização.

<sup>44</sup>Manteve isso para mostrar a presença do conhecimento empírico no setor produtivo industrial também. Esse recurso pesqueiro faz parte das espécies mais comum do sudeste sul do Brasil, com ampla distribuição geográfica desde oceano Pacífico, Atlântico e Mediterrâneo. Mais informações podem ser encontradas no Manual de Peixes marinhos do Sudeste/Sul do Brasil (Figueiredo & Menezes, 1980)

Por outro lado, isso deveria ser acompanhado com a qualificação da mão de obra de forma geral para que produto possa chegar com qualidade no mercado que também está cada vez mais exigentes o consumo de peixe cresceu nos últimos anos devido o aumento de poder de compra do brasileiro. Pode se colocar nisso também os períodos de defesos só que precisam ser acertados, pois são importantes para todos nós do setor pesqueiro, assim como emissão de cupom fiscal pelas empresas de comercialização de pescado, insumos com visto de maior controle do governo de Estado.

A melhoria destas medidas de gestão devem ser no âmbito nacional, mas ouvindo todos e fazendo pesquisas também. Por isso acompanhamento das atividades em cada região e área é importante e deveria ser feito por governo. Isso é fundamental para definir aquilo que o setor não conseguir se entender como anteriormente dizemos pelas discórdias dentro do setor produtivo (por questão econômica).

As violações das normas são provocadas pela falta de organização, as leis não são discutidas como deveriam ser com o setor. E como recurso a Pesca é pouca, depende da natureza um ano pode ser bom ou ruim, leva também a violação das medidas de gestão, pois muitos são pais de famílias. Em cada embarcação dependendo da modalidade quantos pais de família está a bordo? Não podemos negar também que existem aqueles que fazem porque conseguem fugir da fiscalização ou ela é conveniente.

A participação social no processo de tomada de decisão fraca, ainda, pela falta de organização do setor, de pessoas nos lugares certos, com conhecimento e que saibam o que fazer dentro das organizações do próprio setor governamental, para que a Pesca ganhe o reconhecimento, incluindo o importante setor social da Pesca que tem na região. Por outro, lado reflete, fraca abertura para o setor produtivo, e por isso as instruções normativas de muitos anos, estão ainda em vigor, sem uma revisão. E não escutam o setor social e esse também não é organizado a ponto fazer realmente funcionar o setor. Em Santa Catarina, única organização do tecido social da Pesca ativa é o SINDIPI e sozinha não poder resolver a maior parte dos problemas que existem da Pesca.

**Matriz 9: entrevistas com pescadores industriais de alguns municípios da região do Baixo Vale (Porto Belo, Itajaí, Navegantes e Penha)**

<p><b>Grupo de atores entrevistados</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Alguns pescadores industriais da região do Baixo Vale do Itajaí</b></li> <li>• <b>Número de entrevistados (5)</b></li> </ul>
<p><b>Entrevistas</b></p>	<p>Para nós pescadores Industriais, mudou pouca coisa dentre os quais, destacamos primeiramente modernização nas embarcações pesqueiras, pois tem mais segurança e conforto quando comparados 20 e 30 anos atrás onde muitos pescadores morreriam por que não era exigido muito e não haviam também como hoje equipamentos de segurança disponíveis. Mas mesmo assim precisa mais fiscalização, pois tem embarcações cujos armadores ainda não tem essa preocupação ou ainda não levaram a sério a questão. A outra importante mudança tem a ver com a criação do Ministério da Pesca e Aquicultura, nos últimos anos.</p> <p>Principais problemas da Pesca nesta região estão relacionados com a venda do pescado, os custos operacionais da Pesca, a proibição da Pesca em algumas áreas em que poderíamos atuar (limitação de milhas para pescar e áreas para pegar isca viva), e a limitação da área de atuação para algumas modalidades de Pesca, como o cerco e arrasto. Os armadores e os mestres de barcos resolvem problemas, ou participam na resolução de problemas, na maioria das vezes, não temos o conhecimento sobre isso.</p> <p>Não participamos e nem somos chamados para isso, só os armadores. E se você tiver problema com armador ou mestre do barco, quando voltar ao porto ou terra é mandado embora e não “será” mais contratado para Pesca. Para resolver isso é muito complicado, mas deve a falta de diálogo entre os pescadores, bem como com as entidades que representa a classe ou melhor não há muita conversa, faz ou não.</p> <p>Nos últimos dez anos, houve algumas melhorias medidas como subsídio de óleo <i>diesel</i> para Pesca industrial que ajudou melhorar os custos operacionais, mesmo assim, os custos operacionais, são altos ainda. Outra melhoria está relacionada, aos períodos de defesos de algumas espécies (camarão rosa), a sardinha verdadeira (<i>Sardinella brasiliensis</i>) que nos últimos anos, a pescaria deste recurso melhorou bastante e tem refletido na melhoria de condições de vida, pois pescamos mais. Os prejuízos estão relacionados aos desajustes destes períodos em algumas pescarias (Sardinha) que precisam ajustar melhor. Outra questão é a desunião da nossa classe, não conseguimos organizar porque passamos mais tempo pescando em mar e não participamos nas reuniões quando chegamos ao porto, pois temos que voltar para o mar.</p> <p>A melhoria deveria ser no âmbito feral, não estadual, no sentido</p>

de melhorar para toda classe, mas ouvindo os pescadores, sindicatos também ou as entidades locais. Pois, nós pescadores somos uma classe que não tem muita informação sobre os nossos direitos e as leis, ficamos sabendo de algumas mudanças nas leis pela rádio, familiares, amigos ou armador quando chegamos em terra, bem como pela fiscalização também em alguns casos.

A violação das normas tem a ver com a falta de conhecimento e informação sobre erro que está fazendo. Outro é a questão da limitação do número de licenças, os donos das embarcações não querem ver elas paradas também. Mas de forma geral tem melhorado, nos últimos anos, pois tem havido mais respeito às leis, que 8 a 10 anos atrás, pois a fiscalização melhorou bastante pelo uso de PREPS (Programa Nacional de Rastreamento de Embarcações pesqueiras por satélite, criado em 2005).

Não participamos da tomada de decisão pela falta de união entre nós pescadores, o que torna problema para nós mesmos não para o Governo. E existe pouco de diálogo entre entidades que representam a classe (SITREAPESCA e o SINDIPI) e é uma situação muito complicada, pois não avançamos no sentido de melhoria do setor, cada grupo luta pelos seus interesses. Por outro lado, tem falta de informação tanto da parte do governo, bem como das entidades do setor social. Hoje nesta região, um número significativo de pescadores saíram e estão saindo da Pesca para outras atividades onde são mais respeitados.



**Matriz 10: entrevistas com o Sindicato de Trabalhadores da Indústria pesqueira de Santa Catarina**

<p><b>Grupo de atores entrevistados</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sindicato dos Trabalhadores da Indústria pesqueiras de Santa Catarina .</li> <li>• Número de entrevistados (2)</li> </ul>
<p><b>Entrevistas</b></p>	<p>No setor da pesca o que mudou durante os anos, que estamos trabalhando nesta casa, começa pelas embarcações que deixaram de ser de madeira para aço, que aumentaram de tamanho, bem como as tecnologias aplicadas a Pesca hoje. Outra mudança relaciona-se a abertura para com os direitos dos pescadores industrial, as suas lutas, saber o que fazer? Como fazer? E quando?</p> <p>Anteriormente não havia isso ou não havia um trabalho com acompanhamento do Governo ou melhor anteriormente os pescadores recebiam salário mínimo na carteira, sem os direitos assegurados. Atualmente tem maior seguridade em termos trabalhistas, facilidade em termos documentais e também a questão de saúde do pescador com o Ministério de Saúde ou tem maior acompanhamento nesta questão. Como diz anteriormente a criação do ministério da Pesca foi muito importante para todo o setor pesqueiro, pois temos quem falar.</p> <p>O principal problema para nós está relacionado a questão trabalhista da Pesca que tem melhorado e precisa ainda avançar nessa direção. Muitos pescadores que se aposentaram trabalham como vigias ou em outras atividades fazendo força para poder melhorar a renda. Isso é uma questão muito difícil, pois fazer entender que melhorar as condições de vida do pescador é muito importante para o setor é difícil. De 2011 a 2012, houve intenção de reduzir salários dos pescadores. No pagamento de horas extras trabalhados e em aceitar o pagar o adicional noturno para a classe, alegando que isso inviabilizaria o setor.</p> <p>Outro problema que existe a questão da segurança, pois existe embarcações que não estão em condições de continuar na atividade ou pescando. Ela é relacionada aos acidentes de trabalho e vidas humanas em questão, neste sentido temos que trabalhar para diminuir os números de acidentes de trabalho. Por último a questão de proibições e instruções normativas que vem de Brasília para serem cumpridas sem nenhuma pesquisa, acompanhamento daqueles que realmente dependem da Pesca. E para superar isso precisamos de conversar sobre a necessidade desta categoria, dessa atividade para que todos nós e o país ganharmos com a Pesca. A nossa luta tem sido fundamentalmente nestas duas questões, que os armadores e Governo têm conhecimento.</p> <p>No país ainda temos um problema a ser vencido, pois falar não é uma coisa valorizada, principalmente quando a questão mecher</p>

com bolso, quando tona a lei. Precisa ação ou fazer barulho para ser escutado, algumas embarcações fora multado pela fiscalização da Marinha neste ano (2012), por trabalharem sem mínimas condições de segurança e documentação. E já vínhamos falando disso para os amadores e o Governo Federal, mas não nos escutam ou escuta quando agente faz barulho. Isso acontece não por falta solicitação da nossa parte, mas por falta de vontade de promover uma política que venha no sentido de melhorar o setor pesqueiro.

Nós fizemos reuniões com os pescadores industriais para discutir a questão de salários, seguranças nas embarcações, bem como de ampliação dos direitos. Neste encontro organizado por nós foram poucos pescadores. Pois uma questão cultural (pouca participação nas reuniões), ainda mais quando é relacionado as pessoas que passam o maior tempo fora de casa ou vive mais no mar que em casa. Em outras palavras significam que existe comodismo de deixar para outros resolver, sem a apoiá-los, e alguns nem acompanham o que está sendo feito.

E esse é um problema que se verifica, em todos setores sociais do país, não só nos Sindicatos. Nós levamos problemas relacionados com a segurança para o município onde está acontecendo, para o Estado, confederação dos Sindicatos desta categoria no Estado do Rio de Janeiro e para o Governo Federal. E a questão da gestão, instruções normativas, levamos para MMA, MPA e IBAMA. Dentro da nossa casa os problemas são discutidos e resolvidos numa assembleia, entidade máxima, segundo o nosso estatuto e outras questões mais simples usamos rádio costeira, telefone para conversar com os nossos associados.

Primeiramente conversamos com o Sindicato patronal (SINDIPI), no que lhe cabe, com o governo municipal, estadual e a nossa confederação e o governo federal que dependo do que se trata o assunto ou problema e alguns casos pedimos a intervenção do Ministério Público (MP) Não existem uma organização no nível municipal e estadual que nos integra. Participaremos agora do conselho nacional da Pesca (CONAPE) neste ano de 2012. E levaremos todos esses problemas para serem discutidos. Fora disso não existem espaços de debates sobre problemas da Pesca de forma geral como anteriormente mencionamos.

As superintendências que existem em todos Estados e em alguns casos com diretórias sub-regionais, como no nosso caso só tratam da questão burocrática. Para nós é uma pena, representava um avanço não se efetivou na verdade, pois não trata o que deveria ser tratado aqui no estado onde problemas acontecem ou tudo está dependente de MPA e MMA em Brasília. A limitação da atual maneira de governar a pesca começa pela falta de união entre os pescadores ou não reconhecem a suas forças quando organizado. Isso ajudaria muito em termos de estabelecimento de única posição a ser apresentar para entidade patronal, ao governo e outras organizações do setor pesqueiro.

Outra tem a ver com a falta de espaços para isso no âmbito local e estadual por parte de governo federal ou melhor da nossa parte como entidades sociais só seria muito difícil, pois cada entidade está focada aos seus interesses e existem interesses entre as modalidades também; para vencer isso seria pelo governo mesmo. Neste sentido, podemos dizer que é o próprio governo que não faz o trabalho. Hoje tirou aposentadoria especial instituída em 1998 para todas as categorias da Pesca, por que sabem que os pescadores não vão fazer nada ou pescadores vão pescar para não perderem seus trabalhos.

Nesta mesma questão da gestão inicialmente o pescador profissional era contra, temiam que iam ficar parados e não ganhar os seus salários, mas hoje mais 70% vê as paradas por questão de gestão com bons olhos, bem com questão de melhoria dos apetrechos. Entendemos que conservar os recursos e preservar é manter as atividades para nós mesmos. Esse fato pode ser visto nos períodos de defeso de algumas espécies como a sardinha, corvina, período que pescadores industriais ficam parados pelo governo federal e não tem o seguro defeso para a nossa categoria. E nestes meses não conta para sua aposentadoria que é também um dos problemas da nossa luta e é problema de gestão dos recursos.

Participamos em reuniões convocadas pelo governo para debater esse problemas de gestão com os seus técnicos, quando chegar a parte final, se torna dor de cabeça, pois muitos pontos discutidos não constam no documento ou vem diferente daquilo que foi acordado. Neste sentido é o próprio governo que não está cumprindo a sua parte; e não é por questão de preservar os recursos. Mas na maioria das vezes prevalecem as ideias dos seus técnicos, que acabam sendo publicadas. Neste sentido podemos dizer que não adianta realizar reuniões para não constar que se reuniu.

E muitos técnicos das agências de gestão não têm conhecimento profundo do setor pesqueiro e são eles que elaboram e assinam os documentos que vêm afetar todo mundo de Sul ao Norte do país. Nos últimos dez anos as leis do governo no setor pesqueiro não ajudaram em nada, pelas suas determinações que nos afetam aqui, há termos econômicos que têm grandes prejuízos pela determinação dos defesos, locais de captura, definição dos tamanhos dos apetrechos ou em suma o governo prejudicou mais o setor e isso afeta os pescadores, pois eles dependem da pesca para sobreviver, e não pode ficar no termo que “tudo não pode” e ainda sem o porque convincente.

Portanto o pescador passou a ser vítima deste processo de gestão. Isso pode ser visto em algumas licenças de pesca, concedidas para pescar certos recursos como tainha, qual embarcação tem limitação de atuação. Dois defesos para a sardinha. E são criminalizados quando pescarem certos recursos, bem como levam multas elevadas se passarem o limite estabelecido para pescar o mesmo recurso do que ele tem

autorização para pescar. Só que esquecem que as embarcações têm despesas que hoje chegam em torno 70.000 (reais). A embarcação sai do porto, quando chegar no mar vê recurso e não pode pescar porque alguém diz não que não pode pescar por ser problema de gestão governamental federal.

A melhoria nas medidas de gestão deve ser no âmbito feral, pois os municípios e o Estado não participam, as determinações da Pesca são de competência federal. E isso deveria ser mudado para que tudo possa começar de base com os elementos que participante da pesca e respeitando aquilo que for acordado em conjunto e assim como valorizando o conhecimento de todas entidades e dos pescadores ou tudo não pode ser simplesmente mudado em Brasília por vontade de alguns.

As leis foram feitas para serem cumpridas pelos pescadores e é bom que fossem de consenso com a maioria das pessoas ou participantes. E que todo mundo tivesse a consciência dos seus impactos sobre os pescadores também. Violam as leis para não morrerem de fome. Pois eles vão cometer algo ilícito quando não tiver como fazer. A nossa participação na tomada de decisão ainda tímida pela questão da desunião do setor da Pesca entre entidades e os participantes em particular do setor social. Pois como existem falta de informação por nossa parte existem também por parte do governo. Por isso podemos dizer que é meramente pela falta de organização do setor social da Pesca, bem como se levarmos em consideração a questão dos direitos de pescadores vê-se que eles foram sempre esquecidos em detrimento de questões econômica. Temos que fazer uma avaliação geral de todo setor pesqueiro para podermos avançar, sem isso não teremos resultados algum ou faremos a mesma coisa como sempre foi.

**Matriz 10: entrevistas com alguns armadores da pesca industrial em alguns municípios do Baixo Vale do Itajaí (Porto Belo, Itajaí, Navegantes e Penha)**

<p><b>Grupo de atores entrevistados</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alguns armadores da pesca Industrial do Baixo Vale do Itajaí</li> <li>• Número de entrevistados (5)</li> </ul>
<p><b>Entrevistas</b></p>	<p>Para alguns armadores entrevistados, principais mudanças que houve no setor pesqueiro estão relacionadas, primeiramente com a modernização das embarcações pesqueiras industriais, pela produção que esta cada vez mais se afastando da costa, sim como a necessidade de oferecer mais conforto aos pescadores. Juntamente a isso a criação do Ministério da pesca em 2009.</p> <p>Outras mudanças no setor produtivo estão relacionadas, a diminuição da mão de obra no setor industrial da Pesca para outros setores como no caso da construção civil, naval e petróleo que nos últimos anos nutriram-se dessa mão de obra. Isso está relacionado incapacidade do nosso setor competir com outros em termos de salários, pois nós dependemos dos sistemas naturais e de qualidade de produto a ser disponibilizado para o mercado.</p> <p>Os principais problemas da Pesca estão dentro setor social produtivo e governamental; no que diz respeito ao setor produtivo social está relacionado aos conflitos de interesses entres as modalidades de pesca, bem como algumas tenções com o sindicato dos trabalhadores do setor pesqueiro industrial, por questão laboral. A pesca não tem condições de equiparar os salários com outras áreas de trabalho como anteriormente mencionamos. Além de oferecer condições deles estarem também perto de suas famílias, descansar no final de semana, contrariamente quando esta trabalhado numa embarcação pesqueira industrial.</p> <p>Nesta região, uma parte de mão de obra do setor pesqueiro industrial, veio de uma condição familiar ou de laços de parentesco, uma facilidade que está em declínio atualmente. Além da existência de muitas embarcações de Pesca, variando de modalidade para modalidade e não tem licenças para todas capturarem certos recursos ou da questão de chegarem muitos anos tarde. Tudo isso configura a saída dos pescadores para outras áreas mais “estáveis” e com melhores ofertas no mercado de trabalho.</p> <p>Associado isso tem também problema dos custos operacionais</p>

que são muito altos, mesmo com subsídio de óleo *diesel*, não dá para melhorar a remuneração dos pescadores. E isso constitui um dos problemas ou umas das reivindicações dos pescadores, pois pensam que não está contemplado na nota fiscal deste insumo. Esses altos custos acabam de certa forma inviabilizando o avanço na melhoria da remuneração dos pescadores, e em alguns casos o armador faz despesa para depois receber. O fato que está tornando hoje mais fácil importar, que produzir no país, e por isso temos entrada de pescado de outros países no nosso mercado regional e nacional.

Por parte do governo, a questão está relacionada na falta de estruturação do setor pesqueiro, pois a gestão não funciona, não só pelo fato de o Ministério estar em Brasília, mas pelo fato que os departamentos regionais não funcionarem para cobrir essa distância em termos de gestão dos recursos pesqueiros. Nem o básico faz e não têm técnicos para cuidar da Pesca. Cuidam só da questão burocrática, afrente de problemas dos períodos de defesos, das licenças e da pesquisas ao menos para podermos ter noção de como produzir e quanto podemos produzir por ano; as únicas informações que temos sobre os recursos são da UNIVALI.

Os problemas são resolvidos entre os dois sindicatos do setor laboral e patronal. A condição de interdependência, nos obriga a conversar pois somos do setor pesqueiro, atividade que nos identifica e une. Neste sentido deveria haver maior diálogo entre as partes para acertarmos melhor a nossas condições e podermos cobrar do governo a parte que está em falta e que nos afeta. O que tem sido observado é cada parte desta atividade puxar para o seu lado a questão; e é nisto que deveria haver intervenção do governo para que o setor encontre a melhor saída dos problemas que nos afetam. Existe problemas que não podem ser resolvidos pelas regras que vem de Brasília ou liberação de documentos, mas que poderiam ser resolvidos com o diálogo entre as partes do setor produtivo e governo. Não deveríamos estar só recebendo as regras do MPA e MMA, órgãos responsáveis pela gestão da pesca no país, devemos trabalhar juntos se o governo realmente valoriza o setor pesqueiro que temos, e que contribui muito para a nossa sociedade. E dessa forma poderíamos superar as limitações do setor de forma geral não só aqui nos municípios do Baixo Vale mas é também um problema nacional que o setor enfrenta.

Nós conhecemos aparte do segmento industrial da pesca e pouco artesanal, mas eles têm a suas entidades também para lhes representar e manter o diálogo com o governo. Nos municípios do Baixo Vale do Itajaí - em especial Itajaí e Navegantes, têm melhores condições em termos de serviços que o segmento industrial da Pesca requer, temos o melhor porto pesqueiro e assim como atendimento sobre os serviços de reparo, manutenção das embarcações disponíveis, além da mão de obra, em relação a outras regiões do país, onde esses atendimentos

são demorados e muitas vezes ineficientes.

Nos últimos dez anos medidas de gestão governamental ajudaram a melhorar um pouco a Pesca não como queríamos que fosse. Pois as leis são muitos conflituosos, a começar pelo defeso da sardinha período interditado para a pesca mas outras embarcações capturam o mesmo recurso para isca viva. Foram lançados a ideia de utilizar outros recursos como alternativa, foi impedido por questão ambiental, e sem também o governo mostrar uma possível saída para esta questão.

E pode observar que existe conflitos dentro da própria gestão governamental o fato notório pelos conflitos de ordenamento pesqueiro ou deste gestão compartilhada entre MMA e MPA; nós levamos o pior, pois não podemos produzir por questões da desordem no setor governamental. As repartições estaduais do MPA não fazem trabalho de gestão ou melhor dependem de Brasília e isso afeta o setor produtivo, pelo fato de não temos as respostas rápidas das nossas demandas.

Paradoxalmente estamos num mundo onde existe mais alternativas para nos comunicar mais rapidamente, condição que poderia tornar mais fácil o diálogo dentro do setor pesqueiro ao exemplo da internet, mas não está sendo bem aproveitado. Até hoje existe instruções normativas de 20 anos, que não foram reelaborados e o contexto da Pesca mudou. Além daqueles que restringem e criminalizam o desembarque de espécies ameaçadas de extinção que acidentalmente são capturados nas redes, para não correrem a risco os pescadores jogam fora o peixe morto. Assim como não existem um estudo para saber se essas espécies recuperaram ou não? Como consta na instrução normativa que proibiu a sua captura (Instrução Normativa número 5, IBAMA, 2004). Os períodos de defesos precisam ser melhor acertados também com o setor produtivo e com organizações locais que fazem parte da pesca.

Não tem um programa governamental para requalificar os pescadores para que possam trabalhar e ganhar melhor, bem como aposentarem com melhor renumeração. O período de defeso estabelecido pelo próprio governo não conta na aposentadoria dos pescadores, pois não é registrado como embarque ou não tem definição e o pescador acaba sendo penalizado. Tudo isso são as falhas do processo de gestão, pois não trabalham na base onde tem problema. As melhorias que podemos apontar aqui é a existência de programas de empréstimo para o setor industrial que também para conseguir precisa-se ter longo fôlego ou melhor existe muita burocracia, e outra melhoria é a fiscalização por **PREPS**, que para nós funciona como uma medida de segurança.

Para nós, as leis precisam serem melhoradas com a contribuição de todas as esferas partindo do municipal, estadual e federal, sem isso continuaremos sem direção e convivendo com problemas que tem solução, muitas vezes mais simples que se possa imaginar. Temos que resolver problemas desde a Pesca artesanal

até industrial. As violações das leis têm muitos fatores que precisam ser compreendidos, a partir da questão da necessidade, os salários recebidos nos períodos de defesos pelos pescadores. Não podemos definir o que pode levar ou motivar a violação das leis. Mas podemos dizer que a culpa não pode ser só do pescador deve-se talvez a múltiplos fatores do contexto ou cenário do setor pesqueiro na atualidade.

A participação social é tímida no processo de tomada de decisão porque não se tem informações mais ampla do setor pesqueiro, na dúvida preferem fazer assim, sem ter que conversar ou ouvir o setor pesqueiro para tornar mais fácil e bem como acomodarem os interesses individuais ou institucionais. Temos que ter um bom senso sobre o setor da Pesca, respeitando a cada parte do setor, falar da importância anteriormente por que tem uma boa demanda do pescado no nosso país. O que não tem, a gestão da pesca; se o governo fala em luta contra, desemprego, então temos tratar bem os nossos pescadores, e o setor pesqueiro para que todo mundo possa ganhar comum bom trabalho. Para isso a participação social deve ser ampliada no sentido do governo entender melhora que está passando no setor da Pesca.



**Matriz 11: entrevistas com o Sindicato de armadores e das indústrias de Pesca de Itajaí e Região**

<p><b>Grupo de atores entrevistados</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Sindicato de armadores da pesca Industrial da região do Baixo Vale do Itajaí e região (SINDIPI)</b></li> <li>• <b>Número de entrevistados (2)</b></li> </ul>
<p><b>Entrevistas</b></p>	<p>Para nós do SINDIPI, mudanças mais significativas que se observou no setor pesqueiro industrial durante os anos que estamos trabalhando na Pesca e em representação desta categoria, relaciona-se aos incentivos governamentais que existiam na década de 1970 a 1980. O período que caracteriza o livre acesso na Pesca, pois qualquer pessoa podia montar uma embarcação para Pescar sardinha e outros recursos que tinham aceitação no mercado na época. Assim como marcava também o <b>boom</b> das safras de recursos pesqueiros nesta região.</p> <p>“O grande problema da Pesca hoje, está relacionado aos desajustes entre o setor governamental da Pesca entre o MPA e o MMA. Pois os dois atores responsáveis pela governança da Pesca, não estão cumprindo com suas obrigações. E até hoje não temos um limite de número de embarcações definidas para cada modalidade da Pesca, no sentido de não permitir, mais as novas entradas. Assim evitaríamos o aumento do esforço de Pesca, pois se não organizamos agora juntos estaremos fadados a desaparecer pelo fracasso nas pescarias. Por outro lado, convivemos ainda com falta de informações devido também a falta de pesquisas sobre os recursos pesqueiros, os centros de pesquisa federal do setor, não estão funcionando para nos orientar nesta atividade; e o pior de tudo é grandes centros de pesquisa com técnicos competentes.”</p> <p>Para superarmos isso precisamos de organizar e trabalhar com todos os segmentos ou atores do setor pesqueiro desde do setor produtivo, as academias e governamental que é o principal ator, para que possa ser feita a gestão da Pesca. Até hoje não sabemos quanto de biomassa pode ser extraído de cada recurso pesqueiro disponível ao exemplo da pescada e tainha. A partir disso, estabeleceria em conjunto os princípios que venham orientar as nossas condutas como setor produtivo e o que pela lei constitui uma das obrigações do MPA e MMA.</p>

O setor não deveria estar passando por disputas de poder entre os grupos políticos, que consideramos na prática não gestor da Pesca. Anteriormente, os armadores tinham a fama de ser pivô da situação ou das complicações de gestão. E era verdade, pois o segmento não tinha visão para a sustentabilidade e o ideal era pescar tudo, por não terem essa consciência. Hoje essa visão está mudando consideravelmente devido a interação com os ambientes acadêmicos que fazem a pesquisa sobre a Pesca. Reconhecemos que os recursos pesqueiros são públicos e precisam ser usados de forma sustentável. Isso faz parte também das mudanças que vem acontecendo, observadas no setor produtivo industrial nos últimos cinco anos, graças a nossa aproximação com **FURG** (Universidade Federal do Rio Grande do Sul) e UNIVALI (Fundação Universitária do Vale do Itajaí). Os principais problemas estão exatamente relacionados ao descontrole do esforço da Pesca e inoperância da fiscalização da pesca, bem como a Pesca ilegal. Para melhorarmos isso precisamos de conhecer o tamanho da frota no país inteiro, realizar pesquisas no sentido de sabermos o que podemos Pescar ou não e partir disso diminuir os esforços de Pesca. Pois temos consciência que na pesca extrativa quando mais o número de pessoas, menor é o bolo para todos e financeiramente não é lucrativo ou viável para o armador. O outro problema está relacionado com a centralização da governança da pesca entre MPA e o MMA em Brasília que precisa também ser superado, e tudo isso está relacionado com a falta de organização. Nós temos, mostrado ou apontado para o governos as sua falhas de governo e em alguns casos, isso contribui para reelaboração de um novo modelo de permissionamento da Pesca no país. Acreditamos que a nossa participação nos comitês de CPGS (comitê Permanentes de gestão da Pesca dentro de CTGP<sup>45</sup> com outros atores venha continuar a contribuir neste sentido. Para resolvermos os nossos problemas reunimos aqui e levamos para o governo federal naquilo que lhe compete, assim como do Estado para aquilo que diz respeito ao exemplo de entrada de pescado vindo ou importados de outros países colocamos para o governo de estado a situação; é uma condição que afeta a produção e comercialização do pescado nacional. Pois a nossa carga tributaria é muito alta o que nos desfavorece em termos de competitividade no mercado. A nossa interação com a pesca artesanal é pouca e é um segmento ainda pouco organizado ou com pouca organização quando comparado com a Pesca industrial e temos também trabalhado junto com secretaria municipal da Pesca de Itajaí em certas ações, mas poucas secretarias de pesca são organizadas. Nos últimos cinco anos percebemos que algumas medidas de

<sup>45</sup>Comissão técnica da Gestão Compartilhada dos Recursos Pesqueiros – CTGP, órgão consultivo e coordenador das atividades do sistema de gestão compartilhada, com a finalidade de examinar e propor medidas e ações inerentes às competências conjuntas de que trata este Decreto nº 6.981 de 13 de Outubro de 2009 (art. 6 e 7).

gestão careciam de fundamentação técnica com base em pesquisas pela falta de dados, uma condição que nos colocava em situações difíceis frente dos gestores públicos, decidimos colaborar, fornecendo mapas de bordo, dados de captura da pesca industrial. Fizemos isso porque sentimos corresponsáveis também pela falta de dados estatísticos verdadei<sup>46</sup>ros embasados na nossa produção não de outros Estados, e hoje o setor apresenta dados verdadeiros da produção. Para nos é uma forma de dissipar a ideia prevalecente de que as pescarias estão se acabando ou pescadores industriais estão acabando com tudo sem dados. Isso complicava a situação com os gestores públicos, embora reconhecemos que a abundância dos recursos não é como era antes.

Neste sentido, torna-se fundamental organizar o setor para que possa se manter produzindo o necessário, segundo dados estatísticos disponíveis da produção pesqueira industrial de Santa Catarina. E nos últimos anos houve algumas supersafras de alguns recursos ou uma boa produção ao exemplo da sardinha verdadeira em 2007, do camarão rosa, vermelho e ferrinho nos últimos três anos devido aos períodos de defesos, uma experiência é importante ser ampliada para outros recursos pesqueiros. Assim como podemos falar da supersafra da tainha em 2007. E essa condição, não acontece em todos os anos, pois, num ano pode haver um bom pico de produção em outro não, pelas condições naturais ou ambientais.

A grande limitação ou fragilidade do sistema da atual governança da pesca reside no estabelecimento das normas e a sua violação pelo próprio governo ao exemplo da Instrução Normativa número 5 ou famosa IN nº5 2004-IBAMA, que estabelece a elaboração plana de uma recuperação para recursos pesqueiro em extinção e aqueles que se encontram em estado de sobreexploração. Mas nunca para o setor pesqueiro ou produtivo foi apresentado um plano de manejo de cinco anos, para os recursos neste estado. Outra tem a ver com a falta de organização e orientação do setor pesqueiro como um todo como mencionamos anteriormente. E isso é uma questão de gestão governamental ou melhor são as disfunções da governança da pesca governamental.

E hoje muito pescado é jogado fora ao invés de serem levados aos portos por questão da governança. Por outro lado, essa forma de proibição leva a sobreposição em determinados modalidades de Pesca pelo fato de não possibilitar a diluição das frotas pesqueiras em determinadas modalidades, tendo como causa a falta de dados científicos ou pesquisa que permitisse a melhor orientação do setor pelo governo.

Nos últimos dez anos as medidas de gestão governamental ajudaram a melhorar um pouco atividade pesqueira, quando se trata de períodos de defesos, que possibilitaram o aumento de

<sup>46</sup>Art.7 Ato conjunto dos Ministérios de Estado do Meio Ambiente e da Pesca Aquicultura poderá constituir comitês, câmeras técnicas e grupos de trabalho vinculados a CTGP, com o caráter consultivo e de assessoramento.

produção de algumas pescarias mencionada e de certa forma teve um impacto positivo para toda cadeia produtiva destes recursos a começar pelo pescador. Um aspecto positivo é o estabelecimento de três milhas náuticas como o limite de atuação de algumas frotas industriais da Pesca, para nós deveria ser aplicado as todas as embarcações industriais que possuem licença Sudeste/Sul, no sentido de atender outras modalidades de pesca. Quando falamos da regulação da frota incluímos a artesanal também, que deve ser regulada como as de toda atividade de pesca ou deve ser ordenada como as demais para podemos definir o esforço de pesca. Aqui existe uma modalidade da Pesca industrial que é o arrasto de meia água, uma frota que não está regulada ou não tem nenhum critério.

Por outro lado, houve mais prejuízos que os acertos a começar pela restrição do número de licenças para a Pesca da tainha, pelos incumprimentos da instrução normativa acima mencionado e pela falta de organização do setor produtivo (da pesca artesanal e industrial). Finalmente podemos incluir nisso as importações de pescado que também acarreta prejuízos para o setor produtivo. Além da existência de muita burocracia, demora na tomada de atitude por parte do governo por falta do pessoal que tem conhecimento do setor pesqueiro, a perda de aposentadoria especial para o pescador industrial, e portar embarque 24 horas, quando o pescador não embarcar, o período não conta na sua aposentadoria, o que acaba sendo problema no caso de períodos de defesos, para os próprios pescadores.

Neste sentido, podemos afirmar que, as medidas de gestão governamental precisam ser melhoradas, pois muitas foram estabelecidas sem uma fundamentação técnica com base nos dados científicos ou temos problemas de dados de pesquisa. Assim como para acertar melhor os períodos de defesos. As violações das leis têm a ver com inoperância da fiscalização ou ela conveniente com impunidade e pela falta de conscientização das pessoas também. A participação social no processo de tomada decisão é ainda tímida porque tudo está centralizado em Brasília e não tem gestão da pesca no país o que haveria neste sentido foi também congelada, como os de comitês de gestão **CPGS** (Comite permanente de gestão da Pesca) E também responde a falta de organização de toda atividade pesqueira.

**Matriz 12: entrevistas com alguns pesquisadores de Fundação Universitária do Baixo Vale do Itajaí**

<p><b>Grupo de atores entrevistados</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Alguns pesquisadores da universidade do Baixo Vale do Itajaí (UNIVALI)</b></li> <li>• <b>Número de entrevistados (2)</b></li> </ul>
<p><b>Entrevistas</b></p>	<p>Para alguns pesquisadores da UNIVALI, não houve mudanças significativas no setor pesqueiro desde época da SUDEPE, órgão que foi extinto nos fins da década de 1980, por não conseguir cumprir com suas obrigações técnicas e políticas. O fato que levou a criação do IBAMA, 1989. O órgão que recebeu todo patrimônio existente do anterior órgão. Inicialmente trabalhava quase com o mesmo foco, que gradualmente foi mudando mais para questão ambiental.</p> <p>E com isso a Pesca passou a ser tratada mais na questão ambiental, esquecendo-se que é uma atividade que não se resumia só nisso ou melhor, o foco era mais para limitar o acesso aos recursos. O fato que levou criação do DPA (Departamento de Pesca Aquicultura) ligado ao Ministério da Agricultura em 1998, por questão da pressão contrária, contra as medidas de gestão e tinha pouca força para levar a suas iniciativas em frente, por falta de apoio político para se estruturar melhor.</p> <p>Neste período o foco dado para pesquisa era um pouco menos proativo, devido a falta de uma política de gestão de Estado, que pudesse dar orientações sobre importantes iniciativas realizadas por essa nova Instituição (IBAMA). E eram basicamente a participação do setor produtivo, pesquisadores de algumas instituições de pesquisa e Universidades na elaboração das recomendações de ordenamento pesqueiro. Isso pode ser considerado minimamente como ponto de partida quando se fala de gestão. Em 2003, foi criado a Secretariaria Especial da Aquicultura e Pesca (SEAP/PR) órgão ligado a presidência da República e extinto DPA, e em 2009, foi criado MPA. São esses a mudanças que se resumem praticamente em nomes de instituições.</p> <p>Os problemas crônicos relacionados com o controle do esforço de Pesca, continuam até então, bem como a forma de atuação feita através das instruções normativas que ampara a atividade e as espécies controladas (pelágicos e demersais) ou melhor, a gestão governamental continua a mesma. Mas não obstante, houve alguns aspectos marcantes no setor pesqueiro do Baixo Vale do</p>

Itajaí, relacionado a mudança de visões do setor produtivo industrial, eles perceberam e estão percebendo que deveriam investir na pesquisa em tecnologia para poder continuar pescando. Isso de certa forma está contrapondo a visão prevalecente que a Pesca industrial não está preocupada com a conservação de recursos pesqueiros. Isso é muito recente na região e é um processo que iniciou praticamente em 2010.

O setor produtivo percebeu que se continuasse com o anterior modelo de produção estariam fadados a desaparecer daqui mais duas décadas. Hoje estão aceitando a limitação de tamanho da frota, bem como os que estão na Pesca não querem perder o espaço e não aceitam novas permissões para a Pesca industrial. E estão percebendo que a Pesca extrativa é diferente da agricultura pela sua dependência estreitamente aos ecossistemas naturais que exploramos; Esse fato de certa forma diferencia o setor produtivo do Baixo Vale do Itajaí, nestes últimos dois anos. Pois nem sempre foi assim ou depende dos dirigentes do Sindicato dos armadores da Pesca industrial – SINDIPI.

Toda essa nova percepção é muito distante do que eles pensavam nas décadas atrás, onde não existia essa aproximação ou diálogo. Por outro lado, não implica que a visão da universidade é congruente com a do setor produtivo. Mas sim eles estão preocupados em não deixar os investimentos do parque industrial de fora. Estão hoje preocupados com a sustentabilidade por que ela daria lucro para eles. Isso reflete um pouco uma mudança cultural, no sentido de que não adianta velar só pela questão do emprego e geração da renda, mas ter uma atividade contínua para poder manter produzindo.

Temos que reconhecer que a Pesca é uma atividade comercial que funciona a partir do lucro para poder manter atividade. Mas em altos patamares pode colocar em colapso os recursos pesqueiros e gerar graves problemas para Pesca e sociedade, nisso que está inserido o diálogo com as universidades. E a condição do porto pesqueiro desta região onde ocorre 90% dos desembarques da Pesca industrial no Estado, representa uma condição privilegiada, do ponto de vista do diálogo com o setor pesqueiro industrial pois está próxima de uma instituição que faz pesquisa neste âmbito.

O grande problema do setor pesqueiro está relacionado a falta de organização e orientação de forma geral. Incluindo nisso o crônico problema de aconselhar o esforço de Pesca com a capacidade de recuperação dos estoques pesqueiros. Embora está se caminhando para isso na Pesca industrial onde o governo tem maior controle de atividade em comparação a artesanal com maior número de pescadores e sem informação. A questão hoje é como conciliar tudo isso com o que o mar pode dar para todo o mundo ou para todo o setor pesqueiro. Por outro lado, reconhecemos que o País carece dos estudos para poder estimar quanto da biomassa suportaria um número X de frotas e assim como não se tem o exato número total das frotas, industrial e

artesanal em todo território nacional. Esse fato tem como causa o livre acesso.

Atualmente, o setor pesqueiro está recebendo frequente abandono da atividade pesqueira tanto na Pesca artesanal e industrial para outras atividades por questão de estabilidade no emprego e melhores salários de outros setores empresariais (construção civil, petróleo e gás), o que a Pesca não oferece. Por outro lado, esse fato tem em parte a ver com baixa qualificação dos pescadores para colocarem produto de qualidade no mercado. E ao invés disso o produto irá para uma indústria que pagará pouco pela qualidade do pescado, resultando em pouca remuneração para o pescador, devido às exigências do mercado. Na Pesca costeira as safras são menos numerosas (Sete barbas e a tainha), os pescadores pescam para sobrevivência, praticamente, quando comparado a Pesca industrial que tem maior autonomia e pode se manter apesar da diminuição dos estoques pesqueiros.

A superação destes problemas passaria por uma organização e um esforço para sabermos ou conhecermos a frota real e a realização de pesquisas contínuas. Assim seria possível definir o número da frota e dos pescadores sejam elas artesanais ou industriais. O esforço para organizar a Pesca deve ser dado em maior foco para a Pesca artesanal, pois ela tem maior dificuldade de se organizar e tem maiores números de pessoas envolvidos além vulnerabilidade das suas instituições. Isso não significa excluir a pesca industrial, mas pelo fato de ser mais fácil de organizar e organizado. Apesar de atuarem de forma quase em conjunto em algumas pescarias são dois mundos diferentes e isto é uma característica bem evidente no Estado de Santa Catarina, quando comparado aos outros estados do país.

O setor pesqueiro industrial resolve ou tenta resolver esses problemas levando as suas demandas para governo Federal e procurando também informações com as universidades como mencionamos anteriormente além do suporte técnico que eles têm. Mas é notório que as ações do governo Federal são ainda muito tímidas, embora tem também o conjunto de Programas estabelecido sem resultados ou não resultam em grandes efeitos por falta de continuidade de trabalho governamental, mudando a equipe tudo muda; e as pesquisas feitas não têm continuidade e muitos trabalhos a caba sendo ideais de um grupo de técnico ou acabam no ambiente acadêmico pela falta da cultura de continuidade, por não existir também instituições que garantem a continuidade de importantes trabalhos, sejam no ambiente institucional ou acadêmico. Isso mostra que não tem princípios e diretrizes que transcendem as disputas políticas e que sejam permanentemente construídos, controlados e reestruturados para o que for necessário.

As limitações do atual sistema de gestão da Pesca têm a ver com a frágil organização da Pesca em todas as esferas e reflete também a falta de vontade política. Incluindo também as

limitações em termos de capacidade técnica relacionada com a governança da pesca. Neste sentido para avançar a pesca precisa sair um pouco da questão política, pois representa um grande entrave ao setor pesqueiro do país. Isso responde em parte a falta de organização do setor pesqueiro e de gestão de forma geral. Pois governança da pesca não se faz pela questão de oportunidades ou vez como mencionamos anteriormente.

A governança da Pesca é da responsabilidade do governo Federal, embora reconhecemos que existem diferenças regionais nítidas. Mas no caso da Pesca industrial não se pode levar a descentralização, a não ser que seja com base nas unidades de gestão ou o ecossistema. Pois os recursos, as licenças e o poder de pesca das embarcações industriais não respondem essa divisão política e o principal ponto de gestão é o recurso. A pesca artesanal poderia ser uma boa opção devido a pouca autonomia das embarcações cujas ações de Pesca ocorrem mais dentro do território da Estado da sua base. Neste sentido se o Estado Regional estabelecer nomas para a Pesca não gerariam fortes impactos sobre os recursos pesqueiros em outros Estado, contrariamente do segmento industrial.

Nos últimos dez anos, houve algumas melhorias devidas as medidas de gestão governamental como no caso da Pesca do peixe-sapo que recuperou-se depois de uma década. As áreas de exclusão do segmento na Pesca da Tainha, que variam de Estado para Estado. A limitação de atuação da frota de cerco na pesca de Corvina. O defeso da sardinha também que tem dois períodos de defesos, essa pescaria tinha sido bastante afetado na década de 1990 ao início do ano 2000; chegou a serem registrados 17 mil toneladas e nos últimos três anos o nível de captura registrado é de 70 mil toneladas deste recurso. Assim como sobre a fauna acompanhante. A recuperação da cadeia produtiva destes recursos ajudou a melhorar a qualidade de vida dos pescadores seja ele industrial ou artesanal, pois está se produzindo ganhando o seu salario e sustento. Para isso o cessa deve ser e continuar sendo controlado. Por outro lado existem também medidas que precisam ser melhorados como no caso IN nº 5 /2004. De tamanho mínimo para pesca de arrasto. A melhoria deve ser sempre no âmbito federal, mas com participação social. Pois geral é muito genérico preciso das leis menores consistentes, no sentido de evitar as injustiças no sentido de não penalizar os que cumprem as normas e tirar os programas governamentais como intensões manifestas. Aqui na região, as medidas de gestão com os efeitos positivos foram aqueles tomados juntos com o setor produtivo nestes anos de 2000, pois isso amplia legitimidade.

As violações das leis por parte de pescadores tem a ver com o ganho financeiro e as impunidades como principais causais. Por outro lado existem também a questão de sobrevivência de pescadores com condições econômicas difíceis.

O processo de tomada de decisão contínua centralizada na esfera federal por falta de organização do setor pesqueiro e falta de



	<p>informação por parte do setor social, que tem importante conhecimento empírico para contribuir na busca de informações científicas. Por outro lado, não justifica-se a existência das organizações federais e estaduais até municipais de Pesca sem participação ativa na gestão, uma vez que precisam haver informações. Neste sentido deveriam ser propiciado ampla participação social para que os pescadores consigam colocar problemas que os afetam.</p>
--	---

**Matriz 13: entrevista com a secretaria de agricultura e Pesca do Estados de Santa Catarina**

<p><b>Grupo de atores entrevistados</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Secretaria de Estado da Agricultura e Pesca de Santa Catarina</b></li> <li>• <b>Número de entrevistados (1)</b></li> </ul>
<p><b>Entrevistas</b></p>	<p>As principais mudanças no setor pesqueiro estão relacionados a criação do Ministério da Pesca e Aquicultura no âmbito feral e associado a esse fato, no Estado temos hoje também a Secretaria da Agricultura e novos órgãos federais, municipais que trabalham com a Pesca e Agricultura. Todo esse processo reflete a importância da Pesca no Estado, uma atividade histórica que convivemos no nosso dia a dia nesta região litorânea e no interior no caso da piscicultura continental. Embora a nossa atuação no setor da Pesca esteja ainda na fase embrionária devido a duas condições: primeiro pela criação recente desta Secretaria algo que anteriormente não existia; segundo por estar na fase inicial de estruturação do trabalho deste novo órgão.</p> <p>A nossa pretensão é tornar o Estado não só como referência na Pesca marinha, mas também na piscicultura uma atividade que pode ajudar os agricultores familiares aumentarem as suas rendas a partir das suas propriedades com condições para realização desta atividade. Isso tem a haver condições de armazenamento da água na propriedade ou a existência dos açudes na propriedade do agricultor. Mas de forma geral observa-se que no Estado como um todo, existe potencial, para essa atividade inclusive na região do Baixo Vale do Itajaí.</p> <p>Os principais problemas nesta região e no Estado estão relacionados a regularização das propriedades na casa da maricultura, piscicultura atividades que muitas vezes ocorrem áreas irregulares ou trabalham ilegalmente. Na pesca artesanal temos problemas de organização e de qualificação dos</p>

pescadores nas colônias de Pesca e na indústria a entrada de pescado de outros países no nosso mercado acaba afetado o segmento industrial, na questão de comercialização. Por outro lado, existem também a falta de informação e pesquisas na piscicultura. Resolvemos esses problemas que chegam até nós em conjunto com as organizações que nos passam informação ou através de ações que podemos prestar e ajudar a comunidade. Na pesca artesanal temos atuado na capacitação dos pescadores, no apoio a maricultura no sentido de terem área própria para poderem atuar legalmente ganhando os seus sustentos.

No segmento industrial estamos nos aproximando cada vez mais principalmente na questão do mercado, assim como com outras organizações federais e locais existentes no Estado. Apesar de não termos ainda uma estrutura que nos une ainda, mas precisamos de trabalhar em conjunto para podermos ter informações sobre atividades desenvolvidas em cada localidade, as potencialidades de cada unidade de produção e que tipo de apoio precisa ser feito.

No Estado atualmente torna-se cada vez mais necessário o incentivo a pesquisa na área da piscicultura no sentido de poder aumentar a produção usando as próprias espécies nativas que tem mesmo potencial das espécies exóticas cuja produção tem ganhado espaço na esfera nacional. Para que isso torne-se uma realidade, foi aprovado neste ano a política de Pesca do Estado cujo foco principal é na piscicultura. Isso não significa que Estado vai deixar de olhar para outros segmentos da Pesca, mas sim uma forma de poder aumentar a renda dos nossos agricultores familiares. Neste sentido estamos conversando com as indústrias do setor, no sentido de passarem a comprar esse produto do agricultor familiar ao invés de comprarem em outros países ou em outros Estados uma vez que tem o produto no Estado.

As fragilidades na atual maneira de organizar a Pesca têm a ver com a falta de organização da pesca de pequena escala, na qualificação dos pescadores e assim como integração entre diversas organizações que atuam no setor da Pesca do âmbito local a nacional. O processo basicamente depende de Brasília, entre MMA e MPA, desde liberação ou legalização das áreas de produção no caso maricultura e nas pisciculturas em áreas consideradas de preservação permanentes (APP) onde muitos produtores produzem de forma ilegal pela lei, devido as restrições ambientais.

A superação desta falha deve ser através de processos que avançam na direção da organização das colônias para que possam ter uma outra visão de atividade assim como outras organizações locais. E só assim podemos juntos resolver problemas do setor, pois um órgão não tem estrutura para organizar a Pesca em todo território nacional. Neste sentido, a participação dos municípios e dos Estados deveriam ser definida. Não tem como resolver problema num município sem a

participação de quem tem informação sobre a realidade local e que muitas vezes participa dos processos.

A participação e a interação com organizações locais podem ajudar a definir melhores políticas que nos possibilitam resolver problemas de diversas naturezas em cada localidade. Por outro lado, possibilitariam o ganho de informações e aumento das demandas sociais que muitos gestores não são habituados e por isso muitos preferem manter o sistema assim que fazer inversão no sentido das demandas iniciarem da base para cima. Uma lógica que deveria ser invertida no sentido de começar a olhar o problema a partir dos municípios onde estão os pescadores, maricultores, piscicultores. Assim podem possibilitar cada ator trabalhar na sua localidade de forma integrada com os Estado e a federação.

Neste sentido, podemos dizer que as leis, precisam ser melhoradas na esfera local e estadual tendo como guia as orientações gerais que devem ser da esfera federal. Pois cada Estado tem a sua particularidade na qual as questões específicas possam ser trabalhadas com participações dos municípios locais que trabalham com a Pesca. A política estadual para a Pesca vai neste sentido de provocar o diálogo com todos, e isto não é uma afronta à federação, mas uma estratégia para debates sobre abertura na política da Pesca. Nos últimos dez anos houveram maiores diálogos no setor produtivo algo que diferencia esse período da década de 1990, onde o diálogo era mais restrito.

A melhoria nas leis deveria ser feita na esfera dos Estados no sentido de possibilitar melhores ajustes com condições locais, além das questões sanitárias que precisam ser observadas também na cadeia produtiva dos pequenos produtores, que constituem um dos obstáculos para entrarem no mercado e estão também associados aos conflitos de informações, a disputas relacionados a qualidade de produtos a ser disponibilizado no mercado.

A participação social no processo de tomada de decisão é ainda limitada pela falta de organização do setor, pois tirando fora o segmento industrial o resto não está organizado e onde há colônias de pescadores até aparenta ser área discriminado pela própria sociedade. A mudança desta situação passa pela organização deste segmento para que em conjunto caminhemos de forma unida, respeitando as particularidades de cada ator, as suas histórias e mais.

**Matriz 14: entrevistas com alguns funcionários do IBAMA – SEPSUL, Itajaí**

<p><b>Grupo de atores entrevistados</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>IBAMA</b></li> <li>• <b>Número dos entrevistados 2</b></li> </ul>
<p><b>Entrevistas</b></p>	<p>Para alguns funcionários desta instituição federal, as principais mudanças em termos de estrutura organizacionais e gestão começaram em 1989, de SUDEPE, para o IBAMA, e tem a ver com as falhas do anterior órgão em ajustar a questão do fomento, a preservação de recursos pesqueiros ou questão ambiental e a fiscalização da Pesca, funções que concentravam até 1988. E até essa data potencial dos recursos pesqueiros eram desconhecidos sob muitos aspectos, o que resultou no elevado número de concessões serem superiores a capacidade de regeneração de alguns estoques, que passaram a ser controlados posteriormente. Por outro lado, os investimentos feitos em alguns estados foram posteriormente sucateados, pois os recursos naturais não atendiam a demanda com que foram projetados. Ao exemplo do parque industrial do Rio de Janeiro, Santa Catarina se manteve numa condição privilegiada nesta situação em relação aos demais Estados pelas condições naturais. E a causa da mudança na condição dos recursos tem a ver com o descontrole da atividade e aplicação das tecnologias para captura cada vez mais avançadas pelo setor produtivo.</p> <p>A partir da data mencionada no parágrafo anterior, o novo órgão assumiu atribuições que lhe foram confiadas, com os recursos pesqueiros em declínio em todos os Estados do país. E começa a fazer a gestão da Pesca de forma integrada e sozinha. E como um órgão ambiental, o processo era benéfico no sentido dos recursos poderem regenerar; e a ótica era trabalhar neste sentido, avaliando o potencial de cada recurso pesqueiro disponível. O setor econômico da Pesca teve um entendimento</p>

contrário, porque se deixou de investir em infraestruturais e financiamentos como era anteriormente e esse fato levou primeiramente a criação DPA (Departamento da Pesca e Aquicultura) em 1998, órgão subordinado ao Ministério de Agricultura e do Abastecimento. E em função dos arranjos político governamental a gestão da Pesca no país se divide em dois órgãos (IBAMA e DPA) e o processo de apoio econômico ao setor produtivo volta posteriormente com SEAP (Secretaria especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República) órgão que substituiu o DPA, pelos programas de financiamento do óleo *diesel* e outros de empréstimos ao setor produtivo.

Por sermos um órgão ambiental não poderíamos assumir esse foco de fomento da Pesca e a partir de 2003 a nossa atuação foi direcionada para a responsabilidade com os recursos sobreexplotados e em extinção até 2008, e a SEAP/PR, trabalhava com os recursos pesqueiros subexplotados e em fase inicial de exploração ou inexplorados, até a criação do Ministério da Pesca e Aquicultura 2009, onde ocorreu outra mudança na gestão que mais a frente falaremos.

A nossa atuação na gestão de recursos pesqueiros foi focada naquilo que nos cabia pelas leis e assim como outros órgãos federais também do segmento e muitas vezes as ações ou objetivos eram conflitantes. Isso criou de certa forma dificuldade no processo de gestão da Pesca e a política do setor que existia e existiu é muito complexa e ampla. E com isso eram muito complicados terem regras específicas para determinados Estados ou comunidades e usuários, por que as licenças são Sudeste/Sul ou para todo litoral brasileiro. E por mais que quiséssemos trabalhar com grupos específicos era incompatível com as regras, ou seja, era impossível fazer trabalho por trechos do litoral, a não serem unidade de conservação onde o uso é restrito pela lei.

Por outro lado, era muito difícil trabalhar em negociações com grupos comunitários com pequeno poder de Pesca, socioeconômico, político que na hora de negociar não tem força para fazer valer os seus direitos. Foi o que observamos quando a gestão da Pesca era, digamos participativa, pois as discussões eram feitas aqui no SEPSUL, com todos os representantes do setor social (Colônias de pescadores, com a Confederação das Colônias, pescadores industriais, armadores, Sindicatos do setor, Secretarias municipais e pesquisadores além do setor governamental IBAMA, SEAP/PR), e em algumas vezes participava o Ministério de Trabalho e de Previdência Social, as reuniões eram no âmbito algum âmbito de Sudeste/Sul ou Sul.

Também havia trabalhos em conjunto com algumas comunidades ao exemplo da comunidade de pescadores artesanais de São Francisco do Sul e outros, no qual fizemos pesquisas com o apoio dos pescadores e das suas representações. E essa condição mudava com a alteração de representação e em alguns observou-se que as representações não retratavam as próprias

comunidades que diziam que “representavam”. Assim como foi possível perceber as tentativas de derrubar tudo que se concordava, pois sempre havia aqueles que depois voltavam para trás no sentido de derrubar aquilo que foi acordado tanto da parte do segmento industrial quanto artesanal, mas suas representações participavam das reuniões e assinavam as recomendações ou atas de reuniões.

A partir de 2009, a gestão passou a ser feita em Brasília por um grupo de oito pessoas, não mais como se fazia ou passou a ser de forma mais pontual; e tudo agora decidido por essas oito pessoas. Neste sentido, podemos dizer que o processo tinha-se evoluído em termos de gestão quando estava sob responsabilidade do IBAMA.

Embora reconhecemos de que não existiam também critérios precisos para todo o setor pesqueiro, assim como não tínhamos pernas para trabalhar em cada comunidade. Além de questões levantadas anteriormente sobre as frotas pesqueiras, tínhamos que criar as condições igualitárias para todos ou para que todos tenham a mesma condição de participara seja da Pesca artesanal ou industrial. E em certas áreas queríamos criar reservas, mas não foi possível por que comunidades não assumiram o processo ou as representações eram pervertidas por grandes interesses econômicos.

A superação desses problemas passa pela organização do setor pesqueiro, fato que constituía a nossa preocupação e para isso apresentamos um plano para o setor produtivo de redução da frota, e do tamanho dos apetrechos de Pesca num período de 20 anos, e era basicamente do esforço da pesca no segmento industrial e posteriormente para o artesanal. O plano foi refutado e hoje cada um faz o quiser, sem controle e sem limitações de nada e “mantém” praticamente aquilo que já vinham sendo feito.

Os principais problemas estão relacionados ao descontrole do esforço da Pesca, e falta de limites ou critérios de atuações para certas modalidades da Pesca no caso da pesca de emalhar e dos apetrechos de pesca utilizados. Assim como ineficiência da fiscalização, e podemos incluir nesta questão o desajuste entre os próprios órgãos governamentais de gestão. Isso muitas vezes nos parece ser que somos de países diferentes ou não pertencem ao mesmo Estado-Nação. Por outro lado, leva-se em alguns casos as injustiças com aqueles usuários que não tem como reagir à situação ou instruções normativas, ou melhor, os menos barganhados ao exemplo do IN nº59/1999, e os pescadores de pequena escala, por questão econômica ou valorização de recursos no mercado (ovas da tainha). Não temos como resolver, pois a gestão da Pesca está em Brasília o que nos resta se formos solicitados pelos dois órgãos podemos colaborar como cidadãos e fizemos o que podíamos fazer até 2008.

As limitações ou fragilidades na atual maneira de organizar a Pesca estão relacionada ao descontrole do esforço da pesca e a

desorganização do setor pesqueiro assim como falta de informações para o estado a atuar, não necessariamente sejam os dados de captura, que não deixam também de ser importante, mas em caso de não existir a decisão final deveriam ser pro-natureza. Pois temos que defender o patrimônio público e o direito de futuras gerações. O outro problema tem a ver com a falta de continuidade de trabalho e programas governamentais, como exemplo da política do território da Pesca, lançado em 2010 pelo MPA, que para nós repetia um pouco aquilo que já era feito na região desde década de 1980, mas que não teve continuidade.

A superação disso passa pela organização e temos que conversar como gestores públicos da Pesca. Assim como saber que todos os segmentos da pesca têm uma confluência de atuação. Neste sentido, o esforço incidente sobre os recursos deveriam ser limitado a partir de critérios técnicos para todas as modalidades da Pesca e entre os segmentos desta atividade, pois não tem recurso para todo mundo. Também neste aspecto inclui o estabelecimento de os corredores para atuação de cada modalidade da pesca, de pequena escala até industrial e assim como as áreas marinham protegidas para servir de refúgio aos recursos no caso de alta pressão incluindo áreas de reservas de uso sustentável onde podem ser realizada ou admitida a Pesca controlada. Outra questão fundamental é colocar em práticas as leis, a nossa política pesqueira atual, no papel é muito bonita, porém não é aplicada, ou melhor, precisa-se tirar a sua lógica do papel e pensar em longo prazo. Neste sentido poderia haver a participação dos Estados até municípios, mas deixando o peso maior para o governo federal ou resolução que deve ser na esfera federal.

Algumas medidas de gestão governamental da Pesca ajudaram melhorar atividade pesqueira e outras não; pois nem todas as leis têm o mesmo efeito para todas as comunidades ainda mais quando se fala do litoral de um país como no nosso, sem contar também que muitas delas foram feitas em períodos diferentes. Neste sentido, reconhecemos que algumas medidas de gestão precisam ser enxutas, devido ao volume considerável das medidas já existentes que muitas vezes são confusas. Além de poderem também dificultar o processo de fiscalização devido ao seu desconhecimento pelos agentes tendo como causa um número muito grande das normas ou medidas de gestão existentes até aqui. A melhoria deve ser a partir de critérios técnicos adequados no âmbito federal, mas passando pela esfera local e regional.

A outra questão muito importante a ser levada em consideração é que não se pode continuar a tratar os usuários de forma paternalista, sendo que ao mesmo tempo violam as normas estabelecidas para gestão de recursos. Muitos não param de pescar, colocam muitas pessoas como pescadores para beneficiar dos recursos em dinheiro de contribuintes; além

	<p>daqueles que violam as medidas de gestão pelos interesses meramente econômicos e esse fato tornam os períodos de defesos como medidas de gestão inútil. Todos esses fatos resumem em parte a ineficiência de fiscalização da Pesca; se existisse uma boa fiscalização à situação mudaria ou seria contrário do que se vê até hoje nas atividades pesqueiras. Em certas circunstâncias a mudanças exigem medidas duras para que as pessoas possam mudar realmente, ou melhor, não só na conversa.</p> <p>A participação social é ainda limitada por questão da cultura que inclui a questão da participação social ou não está ainda segmentada o processo de participação social. Assim como as demandas das pessoas podem não coincidir as demandas do Estado no processo de gestão ou serem contrárias. Neste sentido o estado deve-se impor acima de todos os interesses. Outro aspecto que pode ser levando em consideração é a falta de credibilidade e responsabilidade, pois não temos muitos recursos pesqueiros como pode se pensar. Portanto o Estado deve conduzir o processo, pois tem muita politicagem no setor pesqueiro e o recurso é da união.</p>
--	--

**Matriz 15: entrevistas com a Superintendência do Ministério da Pesca e Aquicultura no Estado de Santa Catarina**

<p><b>Grupo de atores entrevistados</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Superintendência do Ministério da Pesca E Aquicultura no Estado de Santa Catarina</b></li> <li>• <b>Número de entrevistas (1)</b></li> </ul>
<p><b>Entrevistas</b></p>	<p>As principais mudanças em termos de gestão da pesca na região do Baixo Vale e no Estado estão relacionados ao maior diálogo com o setor produtivo e o Ministério da Pesca, que foram criando num período de bastante discussão e conferências. Mas as demandas tiradas a partir disso tem resultado ainda em poucas ações ainda. Mas tem uma boa perspectiva para os próximos anos, tendo em termos das instituições estarem cientes do que querem partir disso elaborarem projetos bem definidos sobre problemas locais da Pesca, das instâncias municipal, Estadual até a federal. Pois temos que preparar para dar conta dos problemas do Setor pela sua importância. Neste sentido precisamos desenvolver ações efetivas, precisamos de técnicos, orçamento para poder trabalhar no âmbito local. Sem isso tudo vai continuar se resumir em conversa sem resultados ou melhor os programas vão continuar a ser discutidos e não terão resultados, fato histórico em diversos países e no setor da Pesca.</p> <p>Por isso na prática nada tem mudando, apesar de termos mais organizações sociais relacionados com pesca ao exemplo de Secretarias Municipais da Pesca, Estaduais e o próprio Ministério</p>



da pesca. Em geral o que se percebe é falta de clareza em relação ao papel das instituições locais e Estaduais em relação ao setor pesqueiro.

Está se buscando construir esse processo, mas as relações entre os governos é bastante frágil no se trata da Pesca. O Ministério tem programas mas pouco se tem dialogado com os municípios e por isso muitas ações não se efetivam, pois chegam na base e não tem como dar a continuidade ao processo. Por outro lado, cada gestor que entra não se preocupa com as ações anteriores desenvolvidas pela instituição, criam novas grammas sem levar em conta os outras e tudo acaba resultando em nada por falta de continuidade. Isso acontece com pessoas individualmente e com as instituições públicas em todas as esferas (da local à federal). Em parte tem a ver com a falta de técnicos em todas as instâncias de gestão seja eles municipais, estaduais e federais no setor da Pesca. Por isso os governos locais não têm orientação para o que fazer e como trabalhar.

A organização da sociedade civil não tem papel definido na política pesqueira nacional e as recomendações trabalhadas neste em 2009, na conferência da Pesca em Itajaí, onde foram apontados alguns pontos sobre essa questão até então não se efetivou ou melhor ficou no papel. Por outro lado cria-se expectativa que algo venha mudar e não muda ao longo percurso de novas equipes por isso deve começar a trabalhar do âmbito local para ver se mudam essa realidade.

Os principais problemas da Pesca na região do Baixo Vale do Itajaí têm a ver com a falta de diálogo entre o setor artesanal e industrial. Não houve um trabalho de aproximação entre os dois segmentos e paradoxalmente o pescado produzido na Pesca de pequena escala também vai para as segmento industrial da Pesca, passando por vários intermediários até chegar ao final. Outro problema não existe, poucos trabalhos integram a parte da cadeia produtiva do setor da Pesca como um todo, cada parte é considerado como independente de outras a se virar por conta própria. A parte das indústrias e armadores da pesca são mais organizadas ou mais consolidadas porque tiveram suporte há muito tempo, além também de terem pessoas com conhecimento nas suas estruturas ou empresas, contrariamente a Pesca artesanal e a maricultura que ainda estão a quem da organização da sua cadeia produtiva. Se esse diálogo não provocando cada segmento vão continuar lutando meramente poles seus interesses. Isso pode tornar a situação mais complicada ainda porque cada organização tem a sua ideologia, por isso deveriam ter organização.

A política do território da pesca tinha um pouco desta filosofia, de provocar o diálogo no âmbito local com organizações sociais, mas algumas não se interessaram porque o que se tratava nesta esfera não atendia as suas demandas e não tintam orientações sobre o que cada organização poderia fazer, assim como não haviam obrigação da participação por lei. Por outro lado, foi

positivo pois permitiu ver o que é possível ampliar no diálogo com as organizações locais, algo que pode ser bom para todos e que precisa ser criado as condições para oportunizá-lo entres as organizações e com o governo.

Neste sentido, as organizações sociais locais, devem propor e cobrar ações do governo, sem isso tudo pode se resumir na resolução problemas pontuais que como acontecendo a muitos anos; e trabalhando em conjunto com as organizações locais poder melhorar até a questão das representações destas organizações que em alguns casos não apresentam as categorias, não fazem reuniões locais e quando chamados para reuniões com o governo falam o que tem na cabeça, não falam o que é consensual com a sua comunidade. Não tem planejamentos das demandas das comunidades, dos municípios sobre atividade pesqueira, nem termos de gestão no âmbito local. Por outro lado, não tem informações sobre programas do Ministério da Pesca e Aquicultura. E tudo isso é problema de gestão que basicamente tem a ver com organização e sem ela não tem como trabalhar. Portanto a superação destas lacunas deve ser com a organização dos segmentos de base e na maior interação com Estados. Pois existem alguns problemas locais que poderiam ser resolvido no âmbito local e Estadual, sem precisar chegar a Brasília e por falta da interação em alguns problemas acabam ficando sem solução.

As fragilidades e limitações da atual maneira de organizar a Pesca resume-se basicamente o anterior item, por isso precisa-se descentralizar um pouco o sistema de gestão e trabalhar com Estados e municípios, cada um com a sua atribuição, além as das organizações locais de modo a facilitar o trabalho, a melhorar as demandas sociais, os planejamentos locais, informações sobre cadeia produtiva local com vista a melhorar o que precisa se ajustar em cada segmento e localidade. Neste sentido podemos dizer que a falta de diálogo no âmbito local, os CTGPs que foram criados e acontecem em Brasília, até chegar aqui as informações e tudo se formalizar passa muito tempo. Além de não poderem dar conta de todos os problemas que existem na Pesca. Por isso seria melhor começar CTGPS no nível de Base até chegar em Brasília, ao contrário não vai resolver problemas e nem com demandas isoladas.

Nos últimos dez anos as medidas de gestão criadas pelo governo ajudaram a melhorar a atividade pesqueira, embora seja muito difícil apontar, porque muitas atividades não dependem só do Ministério da Pesca e Aquicultura o que acaba sendo também um problema para os usuários e setor social. Apesar disso, tem-se feito esforços em atender as demandas sociais que se prendem a questão trabalhista junto do ministério de trabalho, de previdência social e outros além da sua atuação em conjunto, com o Ministério do Meio Ambiente.

A melhoria nas leis começou pela lei geral da Pesca em 2009 Decreto-lei nº221 de 1967, que era algo muito defasado com

a realidade, programas de subsídio de óleo *diesel* para a Pesca artesanal e industrial que existem hoje, créditos de financiamento para melhorar a frota na Pesca Industrial (através dos BNDS e BRDE); na Pesca artesanal capitaneada pela EPAGRI. O Programa de monitoramento de algumas embarcações pesqueira industrial por Satélite conhecido como PREPS. Tudo isso, em todo o caso resultou em algumas melhorias na condição de vida dos pescadores, das empresas de Pesca, por que tem meios para trabalhar, conseqüentemente condições para produzir e de segurança no caso das embarcações controladas. Mas mesmo assim, algumas medidas de gestão precisam ser melhoradas, pois alguns são muito genéricas e devem também a questão do diálogo com o setor no sentido de poder saber o que se precisa e como melhorar em cada Estado, a partir das informações locais. Portanto a melhoria nesta questão deveria ser no âmbito Estadual, pois existem diferenças em algumas questões e os problemas locais são muito diversos.

Os prejuízos podem estar relacionados a falta ainda das definições das competências com as organizações locais, trabalho a nível de base. Não pode ser desprezadas informações sobre segmentos de base que possuem uma produção significativa, com uma frota muito numerosa que precisa ser conhecida. A violação das leis tem a ver com as facilidades que existem para isso, oportunismo existente dentro do setor, falta de denúncias e assim como respondem em parte na falta de articulação e trabalho de base com todas as organizações locais. Tem muitas reclamações, mas os documentos que nos chegam aqui para pedir carteira vêm completos e enviados pelas organizações de pescadores e em alguns casos essas pessoas não são pescadores. Essa situação nos levou a procura de outros bancos de dados em outras repartições públicas ou Ministérios, que não é também fácil pela burocracia mesmo sendo a pedido de um órgão do Estado para outro. É demorado e responde pela falta de organização do setor desde o âmbito local e prejudica o próprio setor. Assim como a mesma situação responde também pela tímida participação no processo de tomada de decisão, pois se houvesse a melhoria nas organizações sociais as ações poderiam ser mais efetivas e descentralizadas um pouco. Por isso é muito importante organizar primeiramente para depois agir, muitas ações hoje não tem respaldo da base por causa das falhas de integração e comunicação.

