

# ACORDOS DE PESCA:

**GOVERNANÇA E MONITORAMENTO**  
para garantir efetividade do ordenamento  
territorial e da conservação socioambiental  
na Amazônia



# FICHA CATALOGRÁFICA

Azevedo, Graziela Donario de.

**Acordos de pesca [recurso eletrônico]: governança e monitoramento para garantir efetividade no ordenamento territorial e da conservação socioambiental na Amazônia / Graziela Donario de Azevedo, Samir Luna de Almeida, Samir Eid Pessanha - São Paulo: FGVces, 2024.**

22 p.

Inclui bibliografia.

ISBN: 978-85-94017-31-4

1. Pesca - Amazônia. 2. Monitoramento ambiental. 3. Recursos naturais - Conservação. 4. Planejamento regional - Amazônia. I. Almeida, Samir Luna de. II. Pessanha, Samir Eid. III. Fundação Getúlio Vargas. IV. Título.

CDU 639.2(811.3)

Cristiane de Oliveira CRB SP-0008061/O

Karl A. Boedecker Library, Fundação Getúlio Vargas - SP

# ACORDOS DE PESCA:

**GOVERNANÇA E MONITORAMENTO**  
para garantir efetividade do ordenamento  
territorial e da conservação socioambiental  
na Amazônia



**FGVCS**  
**DEZEMBRO 2024**

# EXPEDIENTE

## **SOBRE O PROJETO**

### **REALIZAÇÃO**

Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getulio Vargas (FGVces)

### **COORDENAÇÃO GERAL**

Mario Monzoni

### **COORDENAÇÃO TÉCNICA**

Graziela Donario de Azevedo; Kena Azevedo Chaves

### **PESQUISA**

Samir Eid Pessanha; Samir Luna de Almeida; Wilde Itaborahy

### **APOIO TÉCNICO**

David Souza; Líllian Rodrigues; Nara Perdigão

### **COLABORAÇÃO TÉCNICA**

Eric Silva Macedo; Giulia Leonaldo; Guilherme Pereira; Karine Julião; Taina Baptista

### **COMUNICAÇÃO E APOIO ADMINISTRATIVO**

Cintial Dall'Agnol; Guilherme Horta; Marina Borges; Marina Kuzuyabu; Maurício Jerozolimski; Thiago Rosan

**ESTE PROJETO FOI POSSÍVEL GRAÇAS AO APOIO DA TINKER FOUNDATION.**

## **SOBRE A PUBLICAÇÃO**

### **TÍTULO**

ACORDOS DE PESCA - Governança e monitoramento para garantir efetividade do ordenamento territorial e da conservação socioambiental na Amazônia.

### **AUTORIA**

Graziela Donario de Azevedo; Samir Luna de Almeida; Samir Eid Pessanha

### **COLABORAÇÃO TÉCNICA**

Kena Azevedo Chaves; Wilde Itaborahy

### **PRODUÇÃO E EDIÇÃO**

Graziela Donario de Azevedo

### **PLANEJAMENTO VISUAL**

Mandalla Comunicação & Design

### **DIREÇÃO DE ARTE**

Sâmila Braga

### **DIAGRAMAÇÃO E PROJETO GRÁFICO**

Thalia Silva

### **FOTOGRAFIA**

Guilherme Horta

### **CONTATO**

FGVces. Av. 9 de Julho, 2029 -11 andar, CEP: 01313-902 - São Paulo, SP - Brasil.

[www.fgv.br](http://www.fgv.br)

# SUMÁRIO

- 06**    **INTRODUÇÃO**
- 08**    **1. ACORDOS DE PESCA: DO RECONHECIMENTO AOS DESAFIOS DE IMPLEMENTAÇÃO**
- 12**    **2. CAMINHOS PARA ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DOS ACORDOS DE PESCA**
- 16**    **3. RECOMENDAÇÕES PARA ACORDOS DE PESCA MAIS EFETIVOS NA AMAZÔNIA**
- 19**    **CONSIDERAÇÕES FINAIS**
- 20**    **REFERÊNCIAS**

# INTRODUÇÃO

# A

pesca é uma das principais atividades econômicas no Brasil, regida pela Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca - conhecida como Nova Lei da Pesca<sup>1</sup>. No entanto, são muitos os desafios para melhoria da gestão pesqueira no país, que conta com regulamentos defasados e ausência de dados para acompanhamento das dinâmicas do setor e da efetividade de políticas voltadas para a pesca artesanal, marítima e continental<sup>2</sup>.

Também consta dentre os desafios a governança da política de pesca no país. Nos últimos 25 anos, a gestão pesqueira contabilizou pelo menos nove diferentes arranjos institucionais<sup>3</sup>. Tais arranjos estiveram mais ou menos alinhados com as demandas do setor, e, em alguns casos, proveram maior robustez institucional para a política de pesca. Atualmente, com a recente recriação do Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA) foi retomada a gestão compartilhada da pesca entre MPA e o Ministério do Meio Ambiente e da Mudança do Clima (MMA).

A variação entre os arranjos institucionais e as estratégias de gestão da política de pesca também está refletida na gestão da pesca nos diferentes estados. Na Amazônia Legal, objeto de análise deste documento em específico, a pesca é uma atividade extrativista de extrema importância social, econômica e cultural, principalmente para as populações tradicionais e ribeirinhas<sup>4</sup>, com a predominância da pesca continental. Com o aumento da demanda pela exploração da atividade pesqueira, é urgente o fortalecimento de estruturas de governança que enfoquem o desenvolvimento sustentável dos territórios e das cadeias da pesca<sup>5</sup>, com especial atenção para as populações pescadoras.

Nesse contexto, uma das preocupações centrais é o manejo adequado para manutenção dos estoques pesqueiros que sustentam a atividade e as comunidades e famílias pescadoras artesanais. Dados de 2019 estimaram que cerca de 80% dos recursos pesqueiros do país foram explorados além de sua capacidade natural de regeneração<sup>6</sup>. Para além do esgotamento de estoques, a sobrepesca culmina no acirramento de conflitos entre os indivíduos envolvidos na cadeia da pesca. Ao ter como objetivos (i) a proteção do estoque de peixes e (ii) a resolução de conflitos com atores locais e externos, os acordos de pesca tornaram-se um importante instrumento para a gestão e a proteção dos territórios pesqueiros na bacia amazônica.

<sup>1</sup> LEI Nº 11.959, DE 29 DE JUNHO DE 2009.

<sup>2</sup> CANTON, 2024; WWF-BRASIL, 2019.

<sup>3</sup> CANTON, 2024.

<sup>4</sup> LOPES, 2018.

<sup>5</sup> FAO, 2024.

<sup>6</sup> WWF, 2019.

Este policy brief, elaborado pelo Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getulio Vargas (FGVces) no âmbito do projeto *Acordos de Pesca como Instrumento de Governança Participativa e Efetiva de Territórios Pesqueiros*, busca contribuir com o aprimoramento da política que rege os acordos de pesca e fortalecer tais acordos como instrumentos de ordenamento territorial e conser-

vação socioambiental. Para além desta introdução, nas próximas seções apresentamos a trajetória de reconhecimento e regulamentação dos acordos de pesca, propomos caminhos para sua elaboração e implementação, e recomendamos estratégias para aumentar a efetividade deste instrumento tão fundamental para a pesca na Amazônia.



# 1. ACORDOS DE PESCA: DO RECONHECIMENTO AOS DESAFIOS DE IMPLEMENTAÇÃO

# A

política para o setor pesqueiro proposta pelo governo federal a partir dos anos 1960 era de aumento da produção pesqueira. Não havia, naquele momento, preocupação com o estabelecimento e o cumprimento de parâmetros e limites ecológicos orientadores da produção. O resultado dessa perspectiva política foi o aumento da pressão sobre os estoques de pesca e dos riscos de redução da disponibilidade de peixes em muitos territórios amazônicos, acompanhado do acirramento de conflitos entre comunidades, pescadores artesanais e operadores da pesca comercial<sup>7</sup>.

É nesse contexto que emergem os acordos de pesca, como instrumento construído por comunidades pesqueiras a fim de endereçar os conflitos e viabilizar estratégias de defesa de territórios e a manutenção dos modos de vida. Os acordos de pesca, ainda que não reconhecidos formalmente pelo Estado, passaram a ser construídos e implementados por comunidades pesqueiras já nas décadas de 1970 e 1980<sup>8</sup>.

Os acordos estabelecem normas para a gestão da pesca e para o uso dos territórios pesqueiros numa região específica. Durante o processo de construção dos acordos, comunitários e demais usuários frequentadores dos mesmos lagos e trechos de rios, reúnem-se para definir as normas reguladoras das atividades de pesca. Tais normas buscam equalizar os diferentes interesses dos grupos pescadores, das comunidades e usuários externos ao território, em atenção às necessidades de conservação dos estoques pesqueiros.

Ao ter como objetivos (1) a resolução de conflitos envolvendo atores locais entre si e com atores externos, e (2) a proteção do estoque local de peixes, os acordos de pesca tornaram-se importante instrumento de gestão e proteção territoriais, oriundo e produzido pelas comunidades e pelas organizações sociais de base. Para fortalecê-los, grupos sociais passaram também a reivindicar que o Estado reconhecesse os acordos, sobretudo por sua responsabilidade na imposição de normas e de fiscalização<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> SOARES, 2005; OVIEDO, BURSZTYN E DRUMMOND, 2015.

<sup>8</sup> CASTRO E McGRATH, 2003.

<sup>9</sup> CASTRO E McGRATH, 2003.

Porém, a trajetória de reconhecimento estatal dos acordos de pesca tem sido lenta. Até os anos 1990, não havia base legal para os acordos de pesca, e instrumentos de cogestão pesqueira contavam com resistências por parte de órgãos ambientais, principalmente pela descrença na capacidade das comunidades para realização da gestão pesqueira, bem como pela desconfiança dos órgãos com relação às motivações para a construção dos acordos, a fim de evitar que estivessem sustentados em interesses de uso exclusivo dos lagos<sup>10</sup>.

Por outro lado, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (Ibama), no mesmo período, passou a desenhar propostas de gestão pesqueira mais participativas. Dentre as iniciativas, o Projeto Iara<sup>11</sup>, conduzido pela autarquia federal entre 1992 e 1998, estabeleceu critérios para reconhecimento legal de acordos de pesca no Brasil<sup>12</sup>. Alguns anos depois, no âmbito do projeto Pro-Várzea<sup>13</sup>, o Ibama “subsidiou a discussão e elaboração de minuta de Instruções Normativas sobre acordos de pesca”<sup>14</sup>, tratados como parte das iniciativas promissoras para manejo de recursos naturais em áreas de várzea. Em 1999, os primeiros acordos foram regularizados pela autarquia<sup>15</sup>. Mas foi por intermédio da Instrução Normativa nº 29, de dezembro de 2002, que o Ibama concretizou o

entendimento do órgão sobre o que são acordos de pesca e quais são os critérios para sua criação e regulamentação.

Definiu-se, então, acordos de pesca como um “conjunto de medidas específicas decorrentes de tratados consensuais entre os diversos usuários e o órgão gestor dos recursos pesqueiros em uma determinada área, definida geograficamente”. Entre princípios gerais para os acordos, ficou indicado: serem representativos dos interesses coletivos atuantes sobre os recursos pesqueiros (pescadores comerciais, de subsistência, ribeirinhos, etc.); não comprometerem o meio ambiente, mantendo exploração sustentável e garantindo a valorização da pesca e de quem pesca; serem aplicáveis a todos os usuários, sem privilégios de um grupo sobre outros; apresentarem viabilidade operacional (principalmente em termos de fiscalização); e por fim, que seriam regulamentados por meio de instrumentos normativos complementares específicos para cada bacia hidrográfica.

Contudo, com a aprovação da Nova Lei da Pesca<sup>16</sup>, em 2009, e da Lei Complementar nº 140, de 2011, foi alterado o fluxo para institucionalização de acordos de pesca. A partir de 2011, o entendimento que passou a prevalecer estabeleceu que são os estados os entes federativos responsáveis pela regulamentação dos acordos<sup>17</sup>.

<sup>10</sup> CASTRO E McGRATH, 2003, P. 124; OVIEDO, BURSZTYN E DRUMMOND, 2015.

<sup>11</sup> PROJETO IARA, QUE SIGNIFICAVA ADMINISTRAÇÃO DOS RECURSOS PESQUEIROS DO MÉDIO AMAZONAS, EXECUTADO PELO IBAMA EM COOPERAÇÃO TÉCNICA COM A AGÊNCIA DE COOPERAÇÃO ALEMÃ (GTZ), ATUAL GIZ, E A

EMPRESA ALEMÃ GOPA. TINHA COMO OBJETIVO SUBSIDIAR AS AÇÕES DE ORDENAMENTO DO USO DOS RECURSOS PESQUEIROS NO MÉDIO AMAZONAS, VISANDO SEU APROVEITAMENTO SUSTENTÁVEL.

<sup>12</sup> CASTRO E McGRATH, 2003; SANTOS, 2005.

<sup>13</sup> O PROJETO MANEJO DOS RECURSOS NATURAIS DA VÁRZEA (PRÓVARZEA), TINHA COMO OBJETIVO ESTABELECEER AS BASES TÉCNICA, CIENTÍFICA E POLÍTICA PARA A CONSERVAÇÃO E O MANEJO AMBIENTAL SOCIALMENTE SUSTENTÁVEL DOS RECURSOS NATURAIS DAS VÁRZEAS DA REGIÃO CENTRAL DA BACIA AMAZÔNICA, COM ÊNFASE NOS RECURSOS PESQUEIROS.

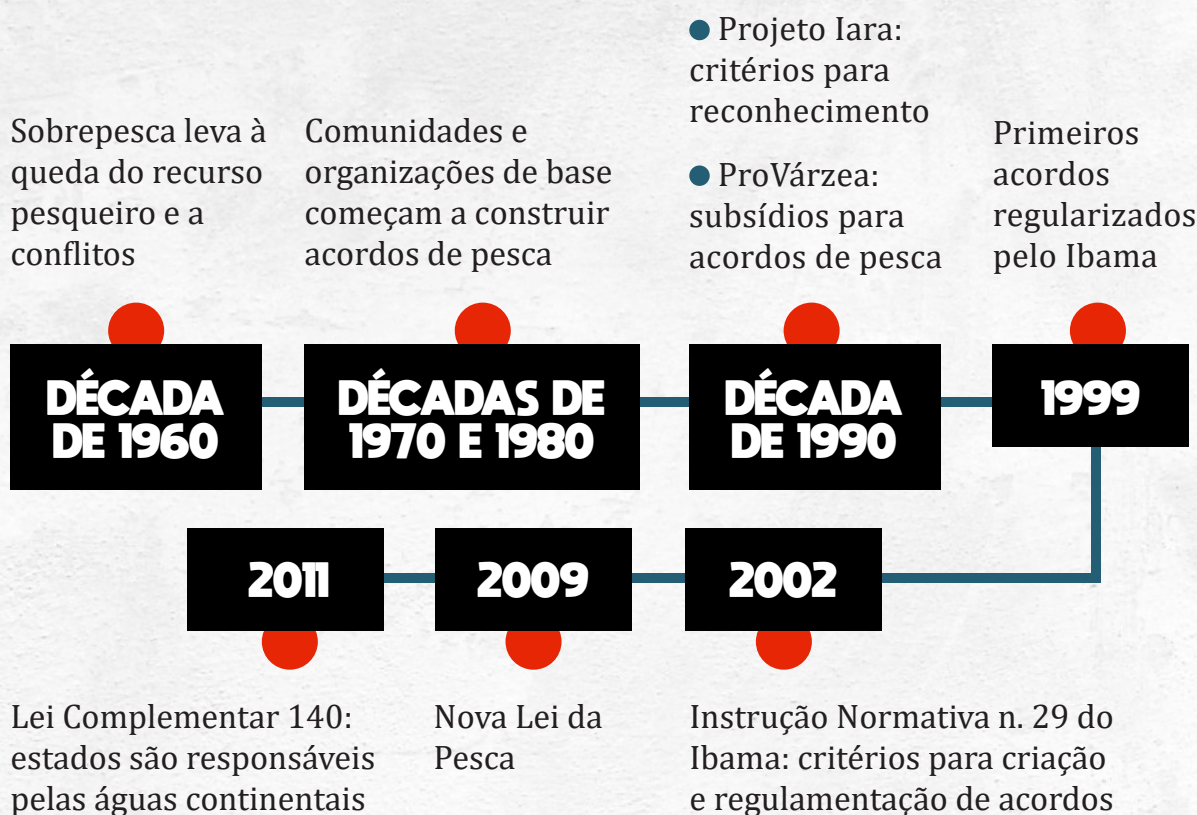
<sup>14</sup> SANTOS, 2005, P. 13.

<sup>15</sup> SANTOS, 2005, P. 26.

<sup>16</sup> BRASIL, 2009.

<sup>17</sup> OVIEDO, BURSZTYN E DRUMMOND, 2015; PENA E BATISTA, 2023.

**FIGURA 1:** Linha do tempo do arcabouço regulatório federal que dispõe sobre acordos de pesca.



É verdade que a sobreposição de competências dos entes federativos, anterior à Lei Complementar nº 140, não impediu que Mato Grosso e Amazonas criassem normativas para reconhecer acordos de pesca, em 2008 e em 2011. De toda forma, são as alterações legais em nível federal que marcam o deslocamento para a esfera estadual da política sobre águas continentais e, logo, sobre acordos de pesca<sup>18</sup>.

Para além de Mato Grosso e Amazonas, os seguintes estados da Amazônia Legal formularam políticas para a regulamentação de acordos de pesca após 2011: Acre (2015), Tocantins (2015) e Pará (2021). Até o momento, permanecem sem uma política para regulamentação de acordos de pesca os estados do Amapá, Maranhão, Rondônia e Roraima:

**TABELA 1:** Normativas sobre Acordo de Pesca na Amazônia Legal.

<sup>18</sup> OVIEDO, BURSZTYN E DRUMMOND, 2015; PENA E BATISTA, 2023.

Na regulamentação dos acordos de pesca, o caminho que estabelece sua construção envolve,

<b>ESTADO</b>	<b>NORMATIVA</b>	<b>ANO DE PUBLICAÇÃO</b>
<b>ACRE</b>	Portaria Normativa Nº 08 do Instituto de Meio Ambiente do Acre (IMAC)	<b>2015</b>
<b>AMAZONAS</b>	Instrução Normativa Nº 03 da Secretaria de Desenvolvimento Sustentável (SDS/AM)	<b>2011</b>
<b>MATO GROSSO</b>	Instrução Normativa Nº 05 da Secretaria de Meio Ambiente (SEMA/MT)	<b>2008</b>
<b>PARÁ</b>	Decreto Nº 1.686 da Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS/PA)	<b>2021</b>
<b>TOCANTINS</b>	Instrução Normativa Nº 03 do Instituto Natureza do Tocantins (NATURATINS/TO)	<b>2015</b>

Amapá, Maranhão, Rondônia e Roraima não publicaram normativas sobre o tema.

de maneira geral, as seguintes etapas: 1) mobilização dos usuários; 2) reuniões comunitárias; 3) assembleia(s) intercomunitária(s); 4) encaminhamento para secretaria de meio ambiente ou órgão ambiental estadual, e 5) homologação do acordo pelo governo estadual.

Para além da eleição de representantes comunitários para as assembleias intercomunitárias, os estados do Amazonas e Pará também determinam a criação de comissão responsável por conduzir as etapas de construção dos acordos<sup>19</sup> - sem

atribuições previstas após a homologação do acordo. No Amazonas, o “Comitê Condutor” precisa contar com uma representação de organização social de usuários do território, uma de órgão público e uma de organização não-governamental atuante no tema da pesca. Experiências exitosas de territórios com acordo de pesca no estado têm mantido comitês condutores em funcionamento como instância de acompanhamento e discussão dos acordos.

<sup>19</sup> NOS NORMATIVAS DOS ESTADOS DO ACRE, MATO GROSSO E

TOCANTINS NÃO ESTÁ PREVISTA A CRIAÇÃO DESSAS COMISSÕES.

No Pará, por sua vez, a Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade (Semas/PA) disponibiliza minuta para a construção dos acordos de pesca, prevendo o estabelecimento de um “Núcleo Gestor”, que reúne uma organização representativa de classe (a Colônia de Pesca local), uma instituição de apoio técnico e uma associação das comunidades. O núcleo gestor elabora regimentos internos para a gestão do acordo e funciona como principal instância para seu acompanhamento e avaliação anual.

O reconhecimento pelo Estado brasileiro dos acordos de pesca revela um aprendizado de grande importância para a administração pública: a possibilidade de legitimação e avanço de arranjos de ordenamento pesqueiro que incorporam tecnologias sociais elaboradas e trabalhadas por comunidades amazônicas ao

longo de décadas, e que têm na participação social um elemento estruturante de seu funcionamento.

Apesar dos avanços, as políticas estaduais de regulamentação de acordos de pesca apresentam fragilidades associadas a falhas e dificuldades para sua implementação. Se, por um lado, cinco estados amazônicos conseguiram estabelecer regras para a criação e o reconhecimento dos acordos de pesca, a leitura de tais normas estaduais indica que há pouca clareza no que vem depois da etapa de reconhecimento - o que estamos nomeando aqui como “implementação”. A baixa efetividade na implementação de acordos de pesca é constatada nos diversos casos relatados sobre o tema, sendo governança, monitoramento e fiscalização apontados como grandes gargalos<sup>20</sup>.

## 2. CAMINHOS PARA ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DOS ACORDOS DE PESCA

**C**onsiderando as fragilidades normativas já mencionadas e os aprendizados decorrentes de décadas de atuação de acordos de pesca no país, é preciso pactuar processos claros e responsabilidades para sua maior efetividade. É com essa intenção, e provocados pelos quase vinte anos apoiando territórios amazônicos em suas trajetórias de desenvolvimento<sup>21</sup>, que propomos **caminhos que orientem a elaboração e a implementação dos acordos de pesca**.

O objetivo é instrumentalizar o acompanhamento da efetividade dos acordos de pesca para a manutenção dos modos de vida das populações pesqueiras, para prevenção e resolução de conflitos no território e para conservação dos estoques pesqueiros. Para tanto, incorporam o **mapeamento** das condições socioambientais que justificam a necessidade do acordo de pesca, a **pactu-**

<sup>20</sup> AQUINO E SILVA, 2020; CASTRO E McGRATH, 2003; LUNA ET AL., 2024; OVIEDO, BURSZTYN E DRUMMOND, 2015; PENA E BATISTA, 2023; SANTOS, GAMA E BONFIM, 2021.

<sup>21</sup> DESDE 2006, O PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO LOCAL DO FGVCS ATUA EM PROJETOS DE PESQUISA APLICADA NA

AMAZÔNIA, COM FOCO NO FORTALECIMENTO DE CAPACIDADES PÚBLICAS E DA SOCIEDADE CIVIL PARA A GOVERNANÇA

**ação de regras** para a pesca, a recomendação de **indicadores**, a análise e tomada de decisão sobre o processo de **monitoramento** – todos componentes da engrenagem para a **gestão adaptativa** da implementação do acordo de pesca.

A experiência acumulada da elaboração e implementação dos acordos de pesca no país nos mostra que é preciso avançar tanto com a definição de **fluxos adequados** de procedimentos e processos, quanto com a **pactuação de papéis** dos atores envolvidos em todo o ciclo de vida dos acordos. Para garantir os resultados almejados pelos acordos de pesca, um conjunto de **premissas** deve permear sua elaboração e implementação: centralidade das pessoas e participação social; diálogo entre múltiplos saberes e conhecimentos; transparência, acesso à informação e controle social; compromisso e cooperação; e responsabilidades claras entre as partes.

Para fundamentar esse processo, são propostas cinco **dimensões temáticas** que contemplam as principais questões para a elaboração e a implementação de acordos de pesca: relações comunitárias; dinâmicas ecológicas; práticas de pesca; pressões e conflitos; e governança do território e relação com o Estado. Esses itens indicam o conteúdo do que deve ser diagnosticado e depois monitorado no território regido sob o acordo.

Em **relações comunitárias** importa compreender como se dá o cotidiano de organização das pessoas e da comunidade na produção de comuns no contexto da pesca, lançando luz às relações interpessoais e intergrupais. Inclui informações, por exemplo, sobre associativismo comunitário, sobre a existência de organizações sociais representativas de pescadoras e pescadores e sobre a participação de mulheres e jovens na pesca.

Na dimensão das **dinâmicas ecológicas**, são analisadas informações que possam

retratar a situação dos estoques pesqueiros no território - centro das motivações que dão origem ao acordo de pesca. Trata, assim, tanto da disponibilidade e diversidade da ictiofauna e fauna aquática, como também da caracterização dos ambientes aquáticos e de impactos das mudanças climáticas que os atravessem.

A dimensão sobre **pressões e conflitos** se propõe a mapear ameaças que influenciam e impactam ecossistemas e a organização social no território, intensificando conflitos. Por exemplo, são observadas pressões e impactos decorrentes de atividades econômicas (como agronegócio e infraestrutura) e ações ilegais (como garimpo, grilagem, desmatamento e pesca predatória).

As **práticas de pesca** são retratadas para compor o conjunto de conhecimentos e técnicas de pesca aplicadas no território, indicando os tipos de pesca realizados e as consequências que podem acarretar para os estoques pesqueiros. São identificados os pontos de pesca e os apetrechos utilizados, além do detalhamento das empreitadas de pesca, por exemplo, listando quantidade de pessoas envolvidas, tempo dispendido, volume pescado, dentre outras informações.

Por fim, a dimensão sobre **governança do território e relação com o Estado** trata de compreender como a configuração social se molda entre os atores envolvidos, quem são eles, quais os espaços de governança instituídos - seja no âmbito do acordo de pesca em si, seja para discussão sobre a pesca de forma geral -, quais as iniciativas e estruturas para monitoramento do acordo, dentre outras questões.

A figura a seguir sintetiza o escopo de cada uma das dimensões propostas, com destaque para governança do território e relação com Estado, dimensão que organiza e reflete interações e dinâmicas das outras quatro dimensões.

FIGURA 2: Dimensões de análise sobre a implementação de acordos de pesca.



FONTE: LUNA ET AL. (2024).

Naturalmente, é preciso que o monitoramento dialogue com o diagnóstico participativo que fundamentou a elaboração do acordo em si. Etapa em que se dá o mapeamento de demandas dos usuários, de pressões enfrentadas pelos recursos pesqueiros e de conflitos entre os diferentes atores, seguida da pactuação coletiva de regras e normas para a atividade

de pesca no território. Assim, essas dimensões balizam tanto a organização do diagnóstico e elaboração do acordo de pesca junto às comunidades e demais usuários, quanto a pactuação dos indicadores e métricas a serem monitorados.

Os caminhos propostos, apresentados na figura a seguir, integram três componentes principais:

- Um **arranjo de governança** multiescalar e multinível, baseado na participação social em todo o processo de elaboração e implementação, com o protagonismo de um espaço permanente ancorado no território, e orientado pela gestão adaptativa que continuamente ajuste processos de elaboração e monitoramento do acordo de pesca às dinâmicas locais.
- Um **mapeamento participativo** que integre as informações necessárias para

a ampla compreensão da situação dos recursos pesqueiros e dos usuários, culminando na pactuação das regras e normas para a pesca no território - seja na elaboração do acordo, seja em revisões futuras do instrumento.

- Um **monitoramento territorial**, seu plano de ação e um conjunto de indicadores de referência, além do pressuposto de avaliação e repactuação contínuas por meio de uma gestão adaptativa.

**FIGURA 3:** Caminhos para elaboração e implementação de acordos de pesca.



Ao ampliar a compreensão sobre a efetividade dos acordos de pesca para o ordenamento territorial e a conservação socioambiental a partir de um processo participativo e com governança instituí-

da, é possível apoiar a construção de evidências e estabelecer bases para futuras repactuações sobre sua implementação e revisões do acordo em si.

# 3. RECOMENDAÇÕES PARA ACORDOS DE PESCA MAIS EFETIVOS NA AMAZÔNIA

# A

o analisar como os acordos de pesca têm sido experienciados na Amazônia, é preciso reconhecer a necessidade de se construir caminhos para o fortalecimento de mecanismos de implementação, enfatizando a importância de arranjos de governança dos acordos e do monitoramento do território, para que o acordo possa endereçar seus dois principais compromissos: prevenção e resolução de conflitos, e a conservação dos estoques pesqueiros.

## Fortalecer espaços de governança de acompanhamento da implementação dos acordos de pesca

Conforme apresentado anteriormente, as normativas estaduais vigentes para o reconhecimento de acordos de pesca estão focadas na construção dos acordos e, de certa forma, dão pouca atenção à sua implementação. Porém, a partir da experiência prática do cotidiano dos acordos nos territórios e usando elementos operativos em curso, como (i) as comissões para a condução da construção dos acordos, (ii) inovações informais (como comitês condutores que seguem na ativa após a regulamentação do acordo, no Amazonas) e (iii) inovações formais (como os núcleos gestores das minutas da Semas/PA atuando no acompanhamento do acordo), temos esboçado um caminho a ser percorrido para o fortalecimento de espaços de governança dos acordos de pesca.

Estabelecer arranjos institucionais para governança e participação social no acompanhamento dos acordos é um dos principais nós para uma implementação mais efetiva desse instrumento tão relevante para a conservação dos recursos pesqueiros e o desenvolvimento territorial. Formatos podem variar a partir de especificidades locais, mas é fundamental que sejam espaços abertos, transparentes, permanentes, que tenham regularidade de reuniões e poder decisório sobre as ações de monitoramento do acordo, e que possam funcionar como porta-vozes do território - protagonistas no acompanhamento do acordo de pesca.

**Estabelecer sistema de monitoramento participativo do território regido sob o acordo de pesca, que contemple indicadores, metodologias e fluxo da informação adequados, atribuições claras de todos os envolvidos, além de recursos necessários garantidos para sua realização**

Para que os espaços de governança dos acordos sejam plenamente fortalecidos, é preciso também que possuam informações a respeito do território e, assim, possam cumprir seu papel na avaliação e discussão sobre os acordos e sobre caminhos para repactuações, quando necessário. É esse monitoramento territorial que instrumentaliza a atuação dos arranjos de governança no acompanhamento da implementação do acordo.

Algumas perguntas centrais orientam a elaboração de sistemas de monitoramento e apoiam o dimensionamento das ações necessárias e dos atores a serem envolvidos<sup>22</sup>:

**1) O QUE DEVE SER MONITORADO?** Este primeiro questionamento orientador define quais os temas e aspectos centrais a serem monitorados no território regido pelo acordo de pesca. A definição de indicadores e métricas é fundamental para um monitoramento adequado da situação, de forma a contemplar as cinco dimensões de análise que também fundamentam a elaboração do acordo em si: relações comunitárias; dinâmicas ecológicas; práticas de pesca; pressões e conflitos; e governança do território e relação com o Estado.

**2) COMO MONITORAR?** Uma vez definidas as dimensões a serem monitoradas, coloca-se a questão sobre como realizar as ações de monitoramento. Essa é uma pergunta que carrega dois elementos: um relacionado aos instrumentos e metodologias empregados<sup>23</sup>, e outro relacionado à periodicidade do monitoramento e à capacidade de garantia de recursos finan-

ceiros, tecnológicos e humanos. Para que cumpram o objetivo da proteção territorial, os processos de monitoramento dos acordos de pesca devem ser colaborativos, construídos em conjunto entre comunidades, organizações da sociedade civil e órgãos governamentais.

As ações de monitoramento devem ser realizadas nas atividades cotidianas das comunidades e usuários, mas podem incluir também ambientais, equipes de vigilância e outras atividades voltadas à coleta de dados. Por fim, é importante ainda considerar os aspectos relacionados ao custeio das ações e da infraestrutura necessária para o monitoramento. Nesse sentido, destacamos (1) o estabelecimento de parcerias para o direcionamento de recursos, oriundos, por exemplo, de taxas de turismo ou de parte dos rendimentos provenientes de pesca manejada, ou outras possibilidades; e (2) a necessidade de estruturas físicas nos territórios, tais como postos de monitoramento.

**3) QUEM DEVE MONITORAR?** A resposta sobre quem deve monitorar passa pela definição de responsabilidades sobre aquilo que se pretende monitorar. Em acordos de pesca, trata-se de uma responsabilidade compartilhada, que inclui desde as comunidades, suas associações e demais usuários do território, até os órgãos de fiscalização ambiental municipais, estaduais e até mesmo federais. Agentes ambientais voluntários (AAV) são históricos alia

<sup>22</sup> PARA MAIS DETALHES SOBRE A PROPOSTA DE MODELO DE MONITORAMENTO PARA ACORDOS DE PESCA QUE FUNDAMENTA ESSAS

RECOMENDAÇÕES, VER LUNA ET AL. (2024).

<sup>23</sup> É IMPORTANTE QUE AS METODOLOGIAS DE MONITORAMENTO INCORPOREM MÚLTIPLOS SABERES, ALÉM DE ASPECTOS DE

RASTREABILIDADE, SEGU- RANÇA E CHEGAGEM DAS INFORMAÇÕES COLETADAS.

dos na construção dos acordos de pesca e podem assumir protagonismo nas ações de monitoramento. Governos devem priorizar e incentivar a formação desses agentes nas áreas com acordos.

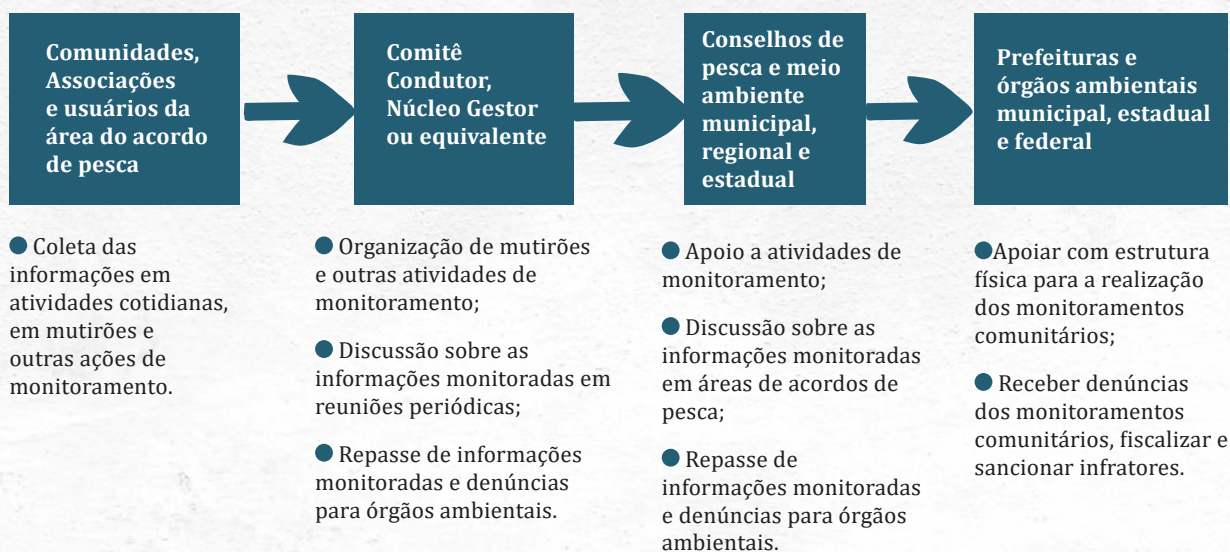
#### 4) QUAL O FLUXO DA INFORMAÇÃO MONITORADA E QUAL É A GOVERNANÇA DO MONITORAMENTO?

O monitoramento gera informações sobre a situação, as dinâmicas e as transformações nos territórios. Tais informações devem dar suporte à tomada de decisão.

A governança do monitoramento deve

passar pelas comissões criadas para a elaboração e o acompanhamento dos acordos (comitês condutores, núcleos gestores ou equivalentes), sendo elas a instância central na discussão a respeito das informações coletadas durante o monitoramento. Os resultados e deliberações desse diálogo devem, então, seguir para outros espaços participativos, tais como os conselhos de pesca e de meio ambiente nos diferentes níveis federativos. Ao mesmo tempo, os dados coletados devem ser encaminhados a prefeituras e órgãos ambientais para que medidas cabíveis sejam tomadas, quando apropriado.

**FIGURA 4:** Fluxo e responsabilidades no monitoramento territorial de áreas de acordo de pesca.



# CONSIDERAÇÕES FINAIS

**E**

ste documento apresenta brevemente a relevância e a importância das atividades pesqueiras, sobretudo na Amazônia, e como os acordos de pesca são instrumentos potentes que apoiam a conservação socioambiental. Ao resgatar a trajetória dos acordos, é possível constatar importantes avanços no reconhecimento dessa política com origens comunitárias, mas é inegável a existência de inúmeros desafios para sua maior efetividade.

Estabelecer fluxos claros e orientações assertivas para a elaboração e a implementação dos acordos é passo fundamental para avançarmos, garantindo que processos, atores, premissas e escopo de atuação de cada etapa sejam explícitos, pactuados entre todas as pessoas e instituições envolvidas e formalmente regulamentados. Assim se viabiliza resolutividade e legitimidade para os acordos de pesca, tanto diante do arcabouço regulatório e político do país, quanto no território em si.

Como caminhos prioritários para contribuir com a implementação dos acordos de pesca, indicamos o fortalecimento de arranjos de governança e espaços de participação social atuantes no acompanhamento dos acordos de pesca e o estabelecimento de sistemas de monitoramento territorial.

Progresso significativo e célere é demandado pelas comunidades pesqueiras e demais usuários que experienciam no cotidiano o aumento das pressões e ameaças em seus territórios - atravessados ainda pela emergência dos eventos climáticos extremos recentes e pela consequente escalada de conflitos pelos recursos pesqueiros disponíveis. Que as recomendações apresentadas neste *policy brief* possam apoiar o aprimoramento das políticas que regem a pesca, garantindo maior efetividade do ordenamento territorial e da conservação socioambiental dos territórios amazônicos.

# REFERÊNCIAS

AQUINO, A. S. DE; SILVA, R. O. DA. Acordos de pesca no Amazonas: instrumento de gestão e participação social. *Terceira Margem Amazônia*, v. 6, n. 14, p. 17–29, 27 nov. 2020.

BRASIL. Lei nº. 11.959, de 29 de junho de 2009.

BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011.

CANTON, L. Auditoria da pesca Brasil 2023. 4ª ed. Brasília, DF. Oceana, Brasil. 2024. Disponível em: <[https://brasil.oceana.org/wp-content/uploads/sites/23/2024/08/auditoria-pesca-23\\_v21-WEB.pdf](https://brasil.oceana.org/wp-content/uploads/sites/23/2024/08/auditoria-pesca-23_v21-WEB.pdf)>. Acesso em nov. de 2024.

CASTRO, F. DE; MCGRATH, D. G. Moving Toward Sustainability in the Local Management of Floodplain Lake Fisheries in the Brazilian Amazon. *Human Organization*, v. 62, 2003.

FAO - Organização para a Alimentação e Agricultura. The state of world fisheries and aquaculture 2024 – blue transformation in action. 2024. Disponível em: <<https://doi.org/10.4060/cd0683en>>. Acesso em nov. De 2024.

IBAMA. Instrução Normativa nº. 29, de 31 de dezembro de 2002.

IMAC - Instituto de Meio Ambiente do Acre. Portaria Normativa nº 08, 28 de setembro de 2015.

LUNA, S.; AZEVEDO, G. D.; CHAVES, K. A.; PESSANHA, S. E.; ITABORAHY, W. Acordos de pesca: considerações sobre a implementação no rio Mamori e uma proposta de modelo de monitoramento. São Paulo: FGVces, 2024.

LOPES, G. C. S. O uso da paisagem amazônica pela pesca comercial. Dissertação de mestrado. Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA). Manaus, Amazonas. 2018. Disponível em: <[https://repositorio.inpa.gov.br/bitstream/1/11227/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o\\_Giulia\\_final.pdf](https://repositorio.inpa.gov.br/bitstream/1/11227/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o_Giulia_final.pdf)>. Acesso em nov. de 2024.

NATURATINS/TO - Instituto Natureza do Tocantins. Instrução Normativa nº 03, 19 de junho de 2017.

OVIEDO, A. F. P.; BURSZTYN, M.; DRUMMOND, J. A. Agora sob nova administração: acordos de pesca nas várzeas da Amazônia Brasileira. *Ambiente & Sociedade*, v. 18, n. 4, p. 119–138, 2015.

PENA, S.; BATISTA, P. Monitoramento independente e governança de territórios pesqueiros na bacia do baixo rio Tapajós e do baixo rio Amazonas. In: CHAVES, K. A. et al. (Eds.). *Monitoramento independente e governança de territórios pesqueiros na*

Amazônia: aprendizados e recomendações. São Paulo, SP: FGV-EAESP/FGVces, 2023. p. 17–20.

SANTOS, Á. O. DOS; GAMA, A. DO S. P. DA; BONFIM, S. Mapeamento, diagnóstico e análise dos acordos de pesca do Baixo Amazonas. Santatém, Pará: 2021. Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/1p04gYtBaF26049hdAhxWXllWiu9Eqixn/view>>.

SANTOS, M. T. DOS. Aprendizados do projeto de manejo dos recursos naturais da várzea – ProVárzea. Série Estu ed. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2005.

SDS/AM - Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do Estado do Amazonas. Instrução Normativa nº 03, 2 de maio de 2011.

SEMA/MT - Secretaria de Meio Ambiente do Estado do Mato Grosso. Instrução Normativa nº 05, 26 de março de 2008.

SEMAS/PA - Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Estado do Pará. Decreto nº 1.686, 29 de junho de 2021.

SOARES, A. P. A. Janauacá, conflitos e territorialidades nas águas III Simpósio Nacional de Geografia Agrária; II Simpósio Internacional de Geografia Agrária. Anais. Presidente Prudente: 2005. Disponível em: <[https://www2.fct.unesp.br/nera/publicacoes/singa2005/Trabalhos/Artigos/Ana Paulina Aguiar Soares.pdf](https://www2.fct.unesp.br/nera/publicacoes/singa2005/Trabalhos/Artigos/Ana%20Paulina%20Aguiar%20Soares.pdf)>

WWF-BRASIL - World Wildlife Fund - Brasil. Guia de consumo responsável de pesca do Brasil. 2019. Disponível em: <[https://d335luupugsy2.cloudfront.net/cms/files/51804/1557868803GUIA\\_WEB.pdf](https://d335luupugsy2.cloudfront.net/cms/files/51804/1557868803GUIA_WEB.pdf)>. Acesso em nov. de 2024.

**REALIZAÇÃO**

**FGV EAESP**

*CENTRO DE ESTUDOS  
EM SUSTENTABILIDADE*

**APOIO**

**Tinker**  
Foundation