

MAPEAMENTO DE ATORES DA PESCA MARINHA NO BRASIL



IESA
Instituto de Estudos e
Empreendedorismo
Socioambiental

2021

CONTEÚDO

1

Apresentação

2

Metodologia

3

**Mapa da
governança**

4

**Mapa das
prioridades**

5

**Pontos para
debate**

6

Créditos

APRESENTAÇÃO

**Como é feita a gestão da pesca no Brasil?
Quem são os atores-chave do sistema de governança da pesca marinha, e quem está à margem dele?**

Quais são as principais pautas para cada um desses diferentes atores, e como eles se posicionam em relação a elas?

Neste documento, apresentamos um retrato da governança da pesca marinha no Brasil e os principais resultados de análises que buscam responder algumas dessas perguntas.

As informações aqui apresentadas são um resumo do estudo “Mapeamento dos stakeholders da Pesca Marinha no Brasil”, executado pelo Instituto de Estudos e Empreendedorismo Socioambiental – IESA. Apresentamos os principais resultados do estudo e a metodologia utilizada, buscando contribuir para o avanço da gestão dos recursos marinhos e pesqueiros no Brasil, e tendo como referências a sustentabilidade econômica e ambiental da atividade pesqueira, aliada à busca por justiça social.

Consideramos que uma boa gestão da pesca é fundamental para o funcionamento desse importante setor da economia brasileira, bem como para garantir a segurança alimentar e nutricional de milhões de famílias que vivem ao longo de nossa costa. Além disso, a gestão da atividade pesqueira é um importante componente para a saúde dos ecossistemas oceânicos. Entender como os atores e organizações – com seus interesses e visões particulares – se organizam para tomar decisões sobre as regras e funcionamento da atividade pesqueira é um passo relevante na busca de políticas públicas justas e abrangentes que levem em conta a complexidade desse setor.

METODOLOGIA

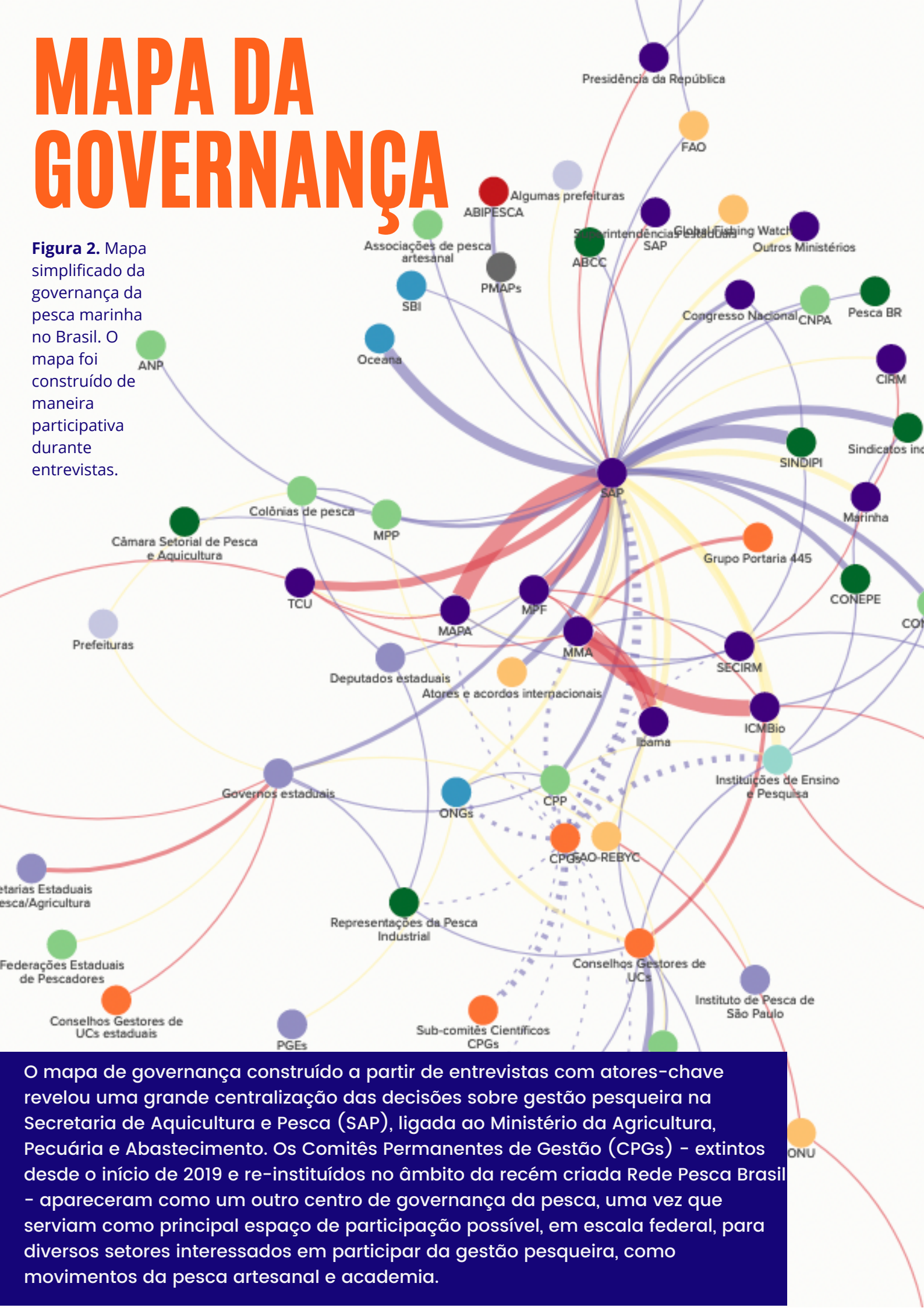
O estudo foi organizado em duas fases. A primeira tinha como objetivo identificar os atores que compõem o sistema de governança da pesca marinha no Brasil. Para tanto, foram construídos, de maneira colaborativa através de 9 entrevistas semi-estruturadas com atores-chave de cada um dos grandes setores que compõem a governança da pesca, verdadeiros mapas da governança, identificando os atores, caracterizando as relações entre eles, e levantando as principais pautas relevantes para o setor. A segunda fase do estudo tinha como objetivo qualificar o mapa de governança realizado durante a primeira fase. Isso foi feito a partir de um questionário online respondido por representantes de diferentes setores que compõem a governança da pesca no Brasil. O questionário foi enviado por email ou whatsapp a cerca de 140 pessoas escolhidas para representar as organizações identificadas no mapa da governança, além de indicações específicas de pessoas que exercem papel de destaque na gestão da pesca, buscando manter um equilíbrio entre as diferentes regiões costeiras do país e uma mesma representatividade entre os diferentes setores. A amostra final analisada foi de 37 respostas. Por fim, os resultados das duas fases foram analisados de forma conjunta, de forma a extrair os principais achados e conclusões do estudo. A Figura 1 apresenta de forma resumida as etapas do estudo.



Figura 1. Etapas da metodologia utilizada no estudo e setores que responderam ao questionário (gráfico).

MAPA DA GOVERNANÇA

Figura 2. Mapa simplificado da governança da pesca marinha no Brasil. O mapa foi construído de maneira participativa durante entrevistas.



O mapa de governança construído a partir de entrevistas com atores-chave revelou uma grande centralização das decisões sobre gestão pesqueira na Secretaria de Aquicultura e Pesca (SAP), ligada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Os Comitês Permanentes de Gestão (CPGs) - extintos desde o início de 2019 e re-instituídos no âmbito da recém criada Rede Pesca Brasil - apareceram como um outro centro de governança da pesca, uma vez que serviam como principal espaço de participação possível, em escala federal, para diversos setores interessados em participar da gestão pesqueira, como movimentos da pesca artesanal e academia.

O mapa de governança indicou **as representações da pesca industrial como o grupo setorial com acesso direto e maior poder de incidência junto à SAP**. Os dados do questionário também revelaram um grande alinhamento no posicionamento desses dois grupos de atores sobre diversos temas da gestão pesqueira (Figura 2). Chamou atenção o fato de que, nos resultados do questionário, representantes da pesca industrial e do órgão federal da pesca foram os únicos setores que enxergaram haver equilíbrio na participação social na tomada de decisão sobre gestão pesqueira, diferentemente de todos os outros setores que responderam ao questionário. Essa falta de reconhecimento sobre a falta de representatividade por parte dos dois setores com maior poder ou influência no arranjo atual revelam a **necessidade de sensibilizar esses setores sobre a importância de trazer interesses diversos para as instâncias de tomada de decisão**.

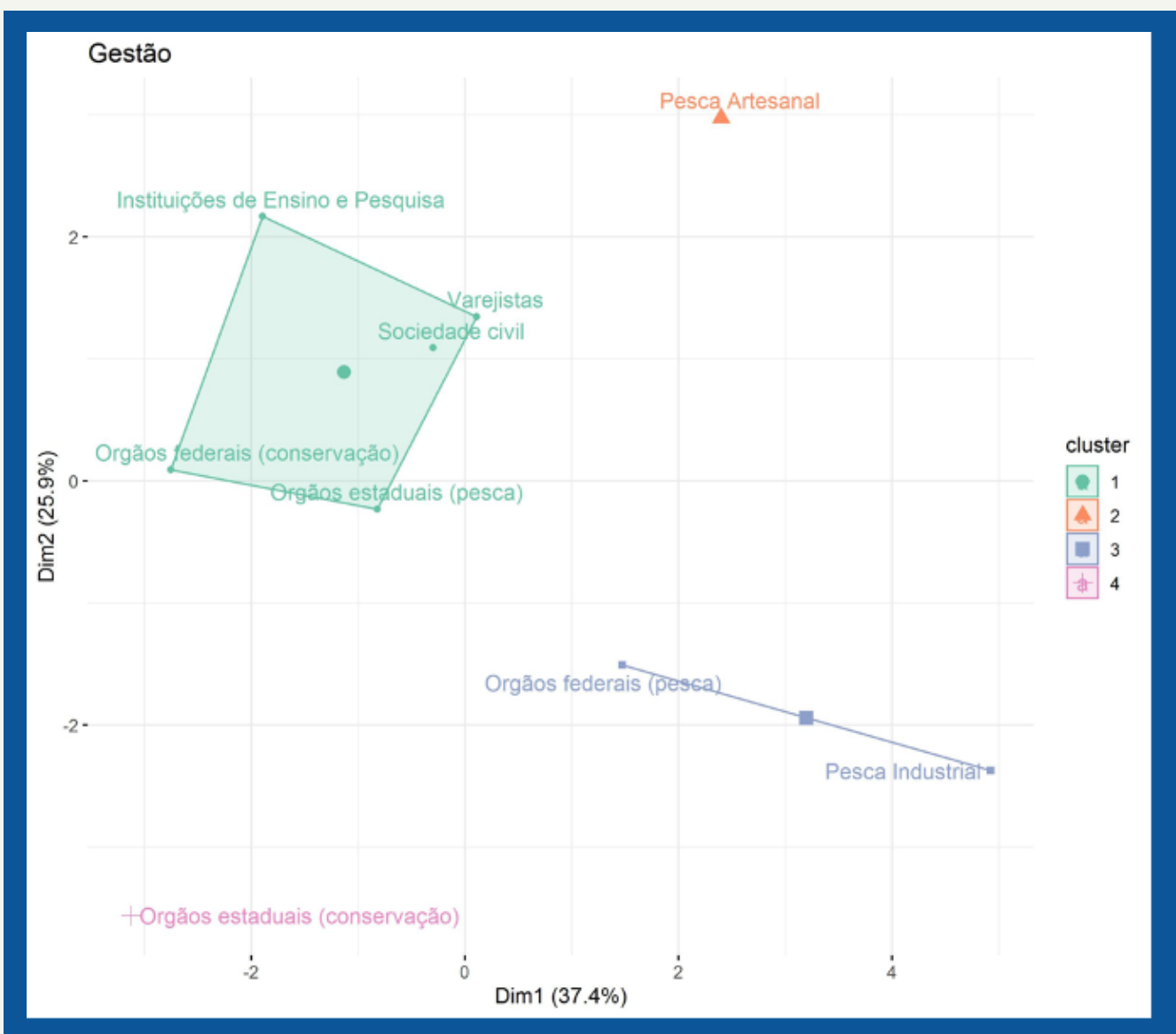


Figura 3. Análise de clusters realizada no software RStudio a partir das respostas relativas aos posicionamentos das organizações respondentes sobre questões relevantes para a gestão da pesca. O cluster azul, por exemplo, evidencia o alinhamento nas respostas dadas por órgãos federais da pesca e representantes da pesca industrial. As respostas dadas por representantes da pesca artesanal e de órgãos estaduais de conservação não se alinham a nenhum dos outros grupos de atores.

O mapa da governança revelou também a diminuição da importância dos órgãos ambientais nas tomadas de decisão sobre a pesca, marcadamente após a centralização da gestão na SAP. As entrevistas com especialistas e o questionário mostraram que, **se por um lado essa centralização resultou em maior agilidade e destaque para o setor pesqueiro no governo federal, por outro ela minimizou a consideração de aspectos ambientais e de conservação**, que antes era assegurada pela co-gestão com o Ministério do Meio Ambiente. Essa opção reduz o potencial de conflito sobre a gestão, mas aumenta o risco sobre a disponibilidade de recursos pesqueiros a curto, médio e longo prazo. Nesse sentido, **é importante que essa balança esteja equilibrada e que a centralização da gestão e regulação num órgão voltado à produção pesqueira não deixe de considerar os riscos ambientais da atividade**. A retomada dos CPGs, através da Rede Pesca Brasil, de seus sub-comitês científicos e de outros canais de participação dos diferentes setores, pode contribuir para o equilíbrio entre produção e conservação e garantir a sustentabilidade ambiental e econômica da atividade.

O mapa de governança também evidenciou a **falta de clareza nas atribuições de estados e municípios na gestão pesqueira**. As iniciativas desses entes federativos dependem de interesse e recursos próprios, o que gera omissões e transferências indiscriminadas de responsabilidade. Iniciativas locais e estaduais de regulação, desconectadas de diretrizes e atribuições claras, acabam gerando conflitos e judicialização da atividade pesqueira. Em outros casos, as regulações federais desconsideram aspectos locais e se mostram inadequados e/ou ineficientes em determinados contextos.

A repartição de responsabilidades e recursos entre os entes da federação pode aumentar a eficiência na gestão dos recursos pesqueiros e compatibilizar os diversos usos do oceano por pelo menos dois motivos. Primeiro, delinear os papéis de cada nível de governo aumenta as possibilidades de coordenação e colaboração entre eles. Segundo, incorporar governos municipais e estaduais na gestão com um certo grau de autonomia aumenta as chances de que particularidades locais e regionais sejam consideradas na tomada de decisão, aumentando a pertinência das regulações, sua adesão e eficácia. Os dados do questionário mostraram que há consenso na **necessidade de aprimoramento da estrutura de governança da pesca**, contudo não sobre as atribuições e autonomia dos governos municipais e estaduais na gestão. De qualquer forma, os dados apontam uma possibilidade de diálogo a partir dos temas de coleta de dados e monitoramento pesqueiro, onde há certo consenso sobre a importância de participação de estados e municípios.

MAPA DE PRIORIDADES

O mapa de prioridades com dados do questionário revelou lacunas de atuação principalmente em relação às pautas de desenvolvimento social e direitos dos pescadores, desenvolvimento de mecanismos de controle de qualidade e rastreabilidade, e criação e gestão de áreas protegidas. A lacuna de atuação em relação às questões sociais e direitos revela-se ainda mais importante num contexto de desequilíbrio de representatividade e influência junto às instâncias de gestão da pesca. O desenvolvimento de mecanismos de controle de qualidade e rastreabilidade, segundo a maioria dos atores, depende da ação governamental, que não tem como prioridade esse tema.

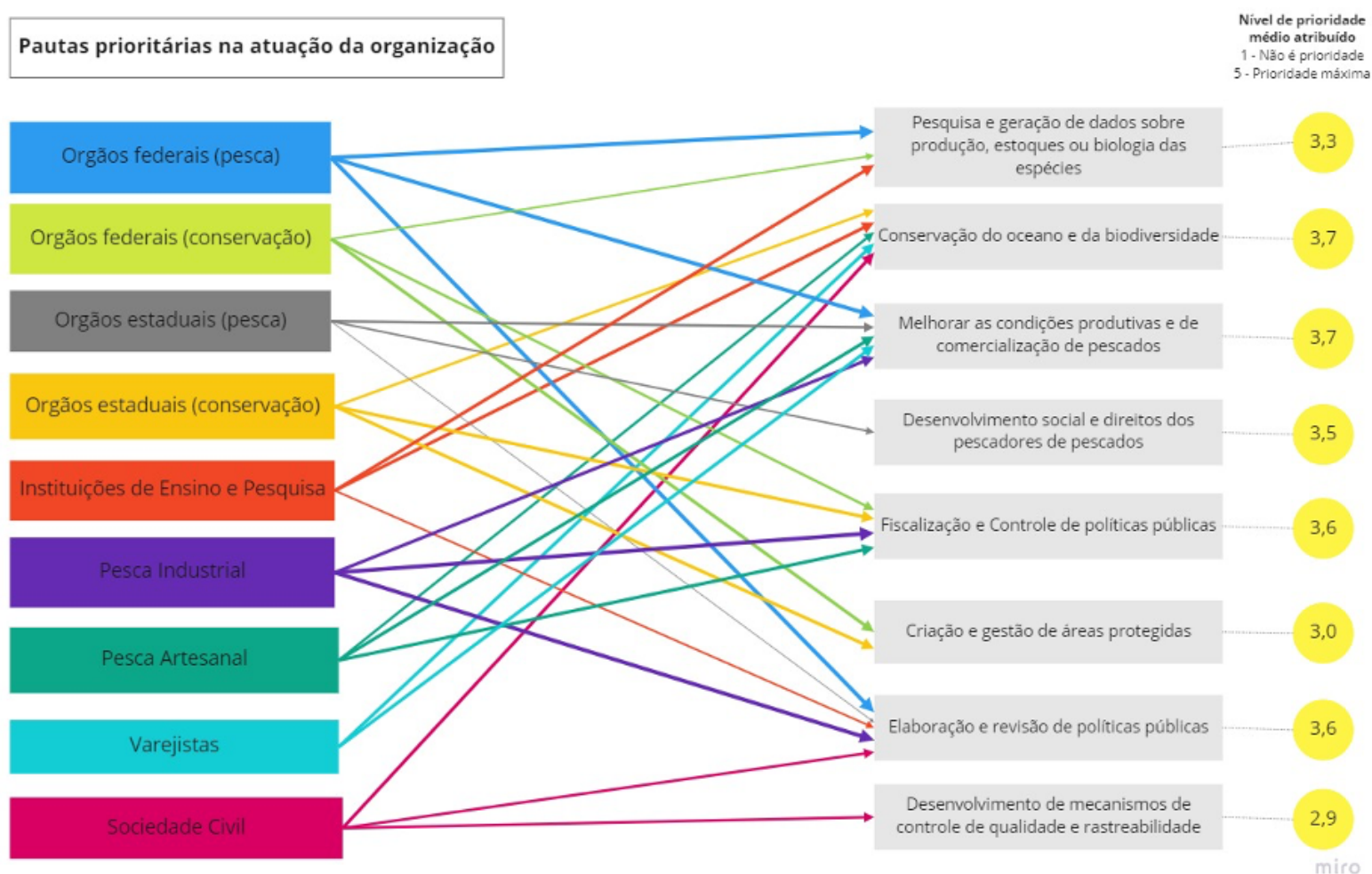


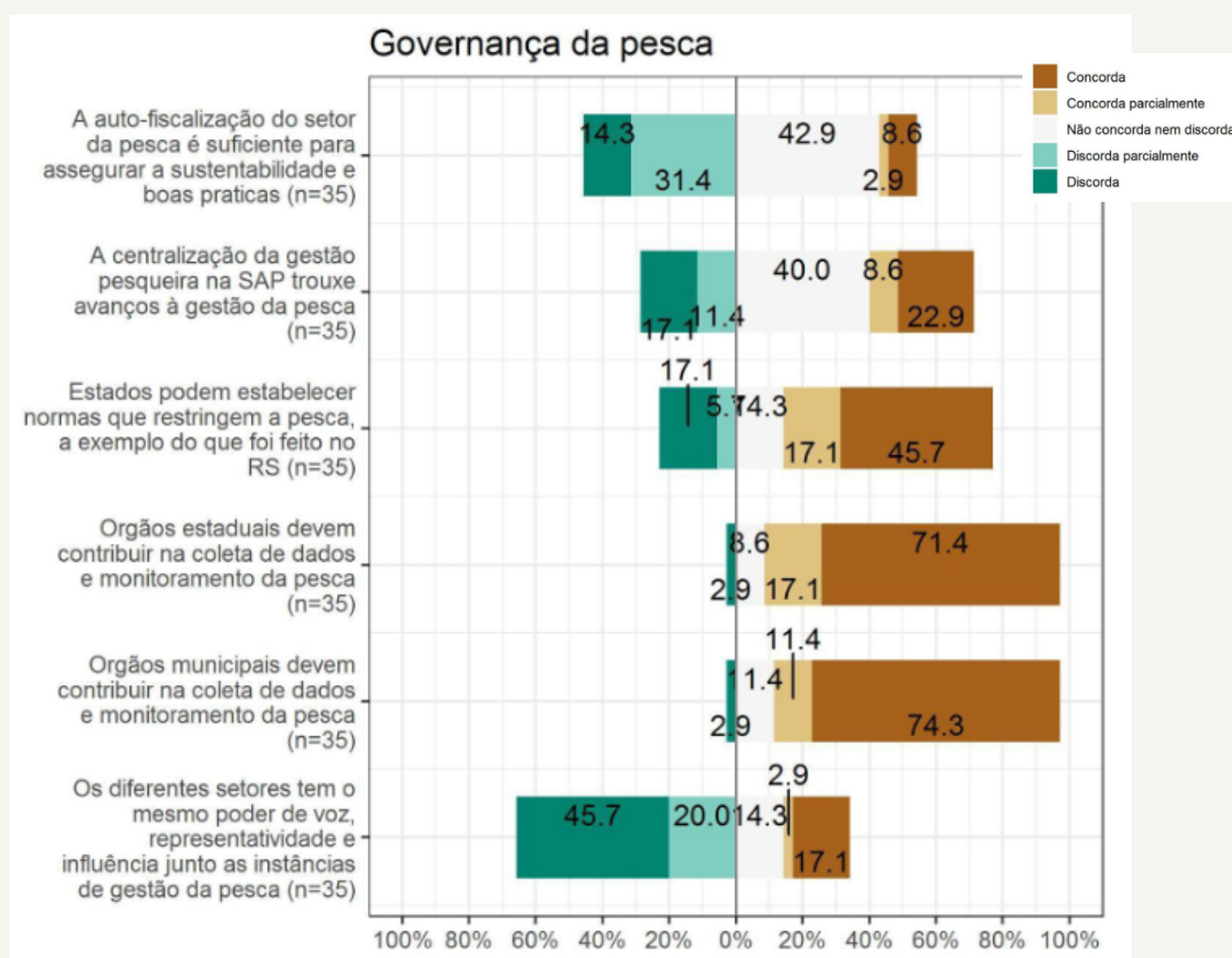
Figura 4. Mapa das prioridades de atuação das organizações que responderam ao questionário.

Em consonância com diversos estudos, as entrevistas e questionários apontaram **a falta de dados sobre estatística como uma importante lacuna para a gestão pesqueira, assim como a necessidade de aprimoramento dos instrumentos de coleta e análise de dados.** A eficácia dos instrumentos de gestão depende do monitoramento da pesca e dos estoques e da utilização desses dados na tomada de decisão. A eficiência dos espaços de participação, seja em nível local ou federal, também é comprometida pela ausência de dados, podendo levar a desequilíbrios na influência de setores mais articulados. As respostas ao questionário mostraram que a aceitação de instrumentos que se baseiam no princípio da precaução, como a IN 445, pelo setor produtivo da pesca é baixa, sendo que a falta de dados e a proibição de captura de espécies por vezes abundantes em determinadas regiões contribui ao menos em parte para a erosão da legitimidade desse instrumento. Além do desconhecimento sobre a saúde dos estoques, a falta de dados contribui para a invisibilidade de milhões de pescadores – particularmente de pescadoras e marisqueiras –, dificultando ações de fomento e promoção de justiça social. Ao mesmo tempo, **o monitoramento da pesca oferece uma importante oportunidade de colaboração entre níveis e órgãos de governo, iniciativa privada, pescadores e academia.**

Um ambiente de colaboração pode também aproximar atividades de pesquisa e fomento das reais necessidades dos setores e gestores da pesca.

Dados das entrevistas e questionários sugerem haver uma descoordenação entre a academia e as demandas do setor, com pouca atuação das instituições de ensino e pesquisa em pautas como melhoria das condições produtivas e de comercialização, qualidade e rastreabilidade e desenvolvimento social. A dependência da academia por financiamentos públicos para pesquisa também foi apontada como um dos fatores que levam a essa descoordenação, e outras fontes – como o próprio setor privado – poderiam suprir essas demandas de forma mais contundente e contínua, embora seja fundamental assegurar mecanismos que garantam imparcialidade na distribuição de recursos e conseqüentemente nos resultados obtidos.

Em consonância com diversos estudos, as entrevistas e questionários apontaram **a falta de dados sobre estatística como uma importante lacuna para a gestão pesqueira, assim como a necessidade de aprimoramento dos instrumentos de coleta e análise de dados.** A eficácia dos instrumentos de gestão depende do monitoramento da pesca e dos estoques e da utilização desses dados na tomada de decisão. A eficiência dos espaços de participação, seja em nível local ou federal, também é comprometida pela ausência de dados, podendo levar a desequilíbrios na influência de setores mais articulados. As respostas ao questionário mostraram que a aceitação de instrumentos que se baseiam no princípio da precaução, como a IN 445, pelo setor produtivo da pesca é baixa, sendo que a falta de dados e a proibição de captura de espécies por vezes abundantes em determinadas regiões contribui ao menos em parte para a erosão da legitimidade desse instrumento. Além do desconhecimento sobre a saúde dos estoques, a falta de dados contribui para a invisibilidade de milhões de pescadores – particularmente de pescadoras e marisqueiras –, dificultando ações de fomento e promoção de justiça social. Ao mesmo tempo, **o monitoramento da pesca oferece uma importante oportunidade de colaboração entre níveis e órgãos de governo, iniciativa privada, pescadores e academia.**

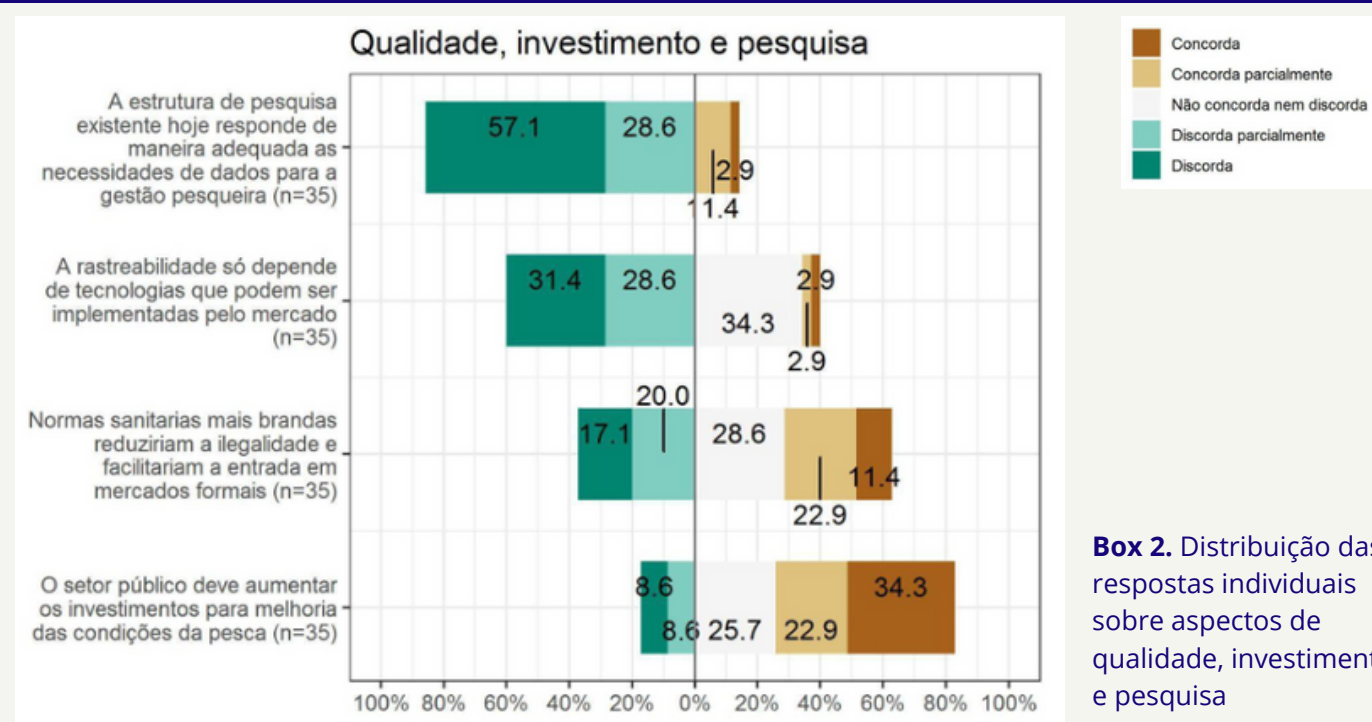


Box 1. Distribuição das respostas individuais sobre aspectos da governança da pesca no Brasil

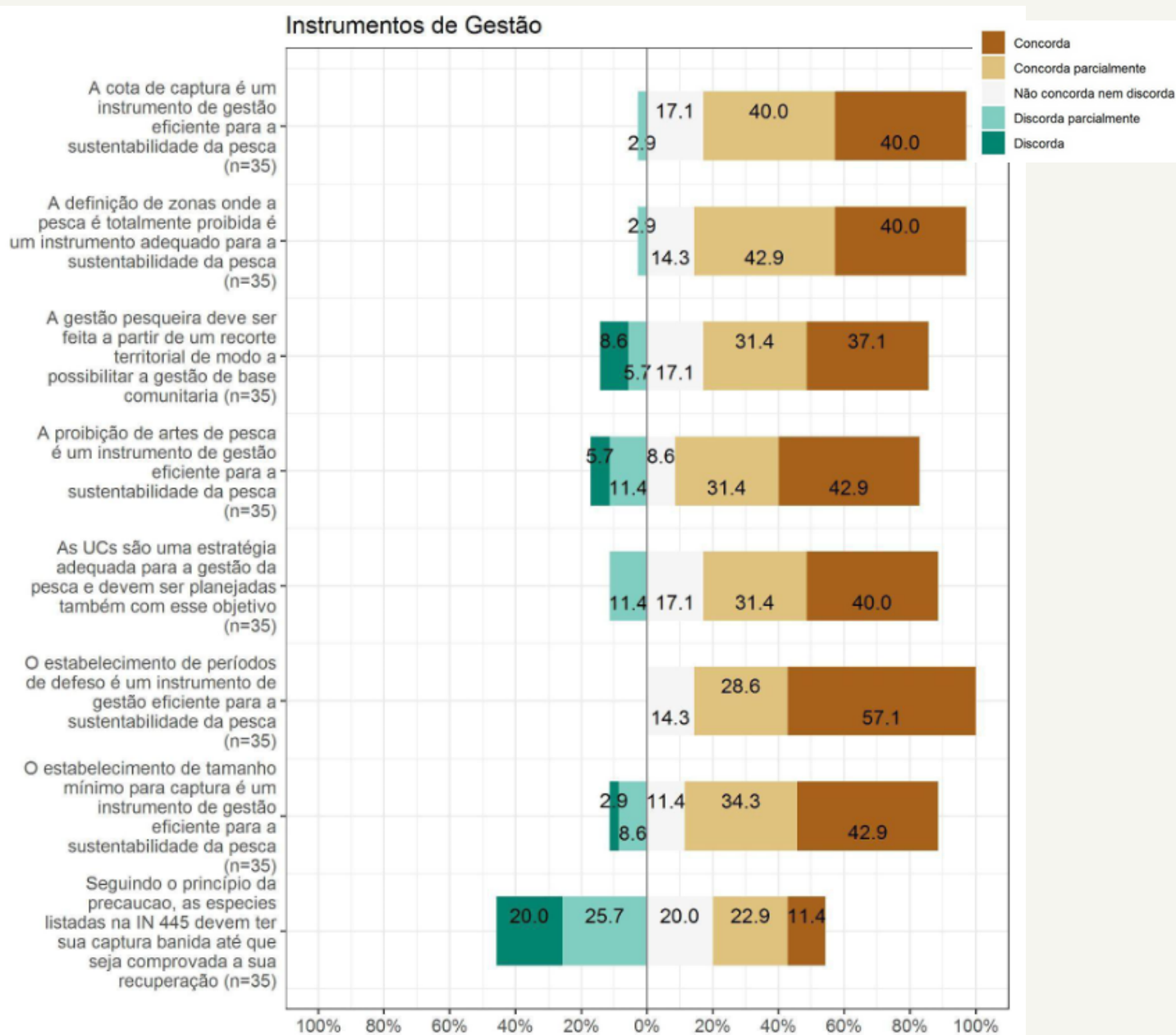
Considerando esses fatores, uma **estrutura em nível federal, permanente e robusta, de coordenação de pesquisa e monitoramento dos recursos pesqueiros** poderia contribuir à identificação de lacunas a serem preenchidas pelas universidades, organizações da sociedade civil e, principalmente, outros entes federativos. Durante a produção deste documento foi anunciado pelo governo federal a criação do Instituto Nacional do Mar, que pode vir a cumprir essa função e preencher essa lacuna. Será importante garantir que as informações já coletadas por alguns estados, iniciativa privada e instituições de pesquisa sejam integradas e avaliadas conjuntamente de forma a trazer insumos também para a gestão federal. Tal estrutura poderia inclusive gerir o financiamento de pesquisas, apoiada por mecanismo ou instância independente, de maneira a garantir sua aplicação imparcial nas diferentes demandas do setor e buscando contribuir para a sustentabilidade da atividade e eficiência dos instrumentos de gestão.

Um ambiente de colaboração pode também aproximar atividades de pesquisa e fomento das reais necessidades dos setores e gestores da pesca.

Dados das entrevistas e questionários sugerem haver uma descoordenação entre a academia e as demandas do setor, com pouca atuação das instituições de ensino e pesquisa em pautas como melhoria das condições produtivas e de comercialização, qualidade e rastreabilidade e desenvolvimento social. A dependência da academia por financiamentos públicos para pesquisa também foi apontada como um dos fatores que levam a essa descoordenação, e outras fontes – como o próprio setor privado – poderiam suprir essas demandas de forma mais contundente e contínua, embora seja fundamental assegurar mecanismos que garantam imparcialidade na distribuição de recursos e conseqüentemente nos resultados obtidos.



Os dados coletados nas entrevistas e questionários mostram existir abertura por parte dos diversos setores para a realização de gestão a partir de recortes territoriais. São diversos os instrumentos abarcados por esse termo, e alguns deles oferecem mais resistência do que outros. Alguns deles estão em discussão como projetos de lei em tramitação no Congresso, como a Lei do Mar, que propõe instrumentos para conciliar os diferentes usos do oceano, e a Lei de Territórios Pesqueiros, que busca assegurar a permanência de comunidades pesqueiras nos seus territórios. Outros instrumentos já em prática, como Unidades de Conservação, não são vistas por todos os setores como uma estratégia adequada para a gestão pesqueira. No entanto, a falta de consistência na resistência à gestão a partir de recortes territoriais mostrada neste estudo aponta para **oportunidades para o aperfeiçoamento, diversificação e ampliação desse tipo de instrumento para a gestão pesqueira.**



Box 3. Distribuição das respostas individuais sobre instrumentos de gestão da pesca no Brasil.

PONTOS PARA DEBATE

- 1** É fundamental garantir a representatividade e diversidade dos diferentes setores ligados à pesca nos Comitês Permanentes de Gestão e nas outras instâncias centrais de governança do setor, com atenção especial a setores com menor poder de voz dentro do atual sistema de governança, como a pesca artesanal. Há espaço para maior atuação dos setores e organizações no desenvolvimento social e direitos dos pescadores.
- 2** As visões e posicionamentos por vezes são diversas entre os representantes de um mesmo setor, como no caso da pesca artesanal, em função de variações regionais ou outros fatores. É importante reconhecer essas variações na elaboração e revisão de políticas públicas e instrumentos de gestão pesqueira.
- 3** A sustentabilidade da pesca envolve elementos característicos da agenda ambiental, de modo que incorporar formalmente instrumentos de conservação na gestão pesqueira e garantir o equilíbrio entre as visões produtivas e de conservação é fundamental para assegurar a disponibilidade de estoques no curto, médio e longo prazo. A retomada dos CPGs, embora de caráter consultivo, pode contribuir nesse sentido.
- 4** A gestão pesqueira tem muito a ganhar com uma maior clareza nas atribuições e repartição de responsabilidades e recursos entre os entes federativos, considerando a importância de regulações que levem em conta particularidades locais e regionais.

PONTOS PARA DEBATE

- 5** Para que o monitoramento pesqueiro seja duradouro e abrangente, é preciso que se torne uma política de Estado, com capacidade para incorporar e coordenar diversas instâncias que geram dados e informações sobre pescarias e saúde dos estoques.
- 6** A importância da geração de dados e análises capazes de informar a gestão pesqueira também aponta para a necessidade de desenvolver e adotar tecnologias inovadoras para o monitoramento pesqueiro, além de explorar alternativas de financiamento de pesquisa, sem deixar de lado a imparcialidade na distribuição de recursos.
- 7** A gestão de recursos marinhos a partir de recortes territoriais é uma abordagem corrente mas passível de expansão e aprimoramento. Existem diversas experiências que podem ser consideradas de modo a complementar os instrumentos disponíveis hoje na legislação brasileira. A coleta e monitoramento de dados de produção e estoques é fundamental para o estabelecimento e eficiência desses instrumentos.

CRÉDITOS

Este é um Resumo Executivo que reúne as principais informações do estudo "Mapeamento dos Stakeholders da Pesca Marinha no Brasil", realizado pelo Instituto de Estudos e Empreendedorismo Ambiental (IESA). O projeto foi desenvolvido entre Dezembro/2020 e Junho/2021, durante um período agudo da pandemia de Covid-19. O estudo só foi possível pela generosidade dos entrevistados.

Um agradecimento especial ao prof. Fábio Hazin, por toda sua contribuição à governança da pesca no Brasil.

Equipe técnica IESA: Cecilia Viana, Daniel Viana, Helena Gonçalves, Isandra D'Ávila

Supervisão: Caio Faro

CONTATO

INSTITUTO DE ESTUDOS E EMPREENDEDORISMO
SOCIOAMBIENTAL
WWW.INSTITUTOIESA.ORG | HELENA@INSTITUTOIESA.ORG
@INSTITUTO.IESA