

**APRENDIZADOS DO PROJETO DE MANEJO  
DOS RECURSOS NATURAIS DA VÁRZEA  
PROVÁRZEA**

Presidência da República

Presidente – *Luiz Inácio Lula da Silva*

Vice-Presidente – *José Alencar Gomes da Silva*

Ministério do Meio Ambiente

Ministra – *Marina Silva*

Secretário Executivo – *Cláudio Langone*

Secretaria de Coordenação da Amazônia

Secretária – *Muriel Saragoussi*

Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil

Coordenadora Geral – *Nazaré Soares*

Secretaria de Coordenação da Amazônia – SCA

Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil

Projeto de Apoio ao Monitoramento e Análise – AMA

Esplanada dos Ministérios, Bloco B, 9º andar

70.068-900 Brasília - DF

Tel.: 55 61 4009-1489

Fax: 55 61 322-3727

E-mail: [ama@mma.gov.br](mailto:ama@mma.gov.br)

**APRENDIZADOS DO PROJETO DE MANEJO  
DOS RECURSOS NATURAIS DA VÁRZEA  
PROVÁRZEA**

**Marli Teresinha dos Santos**



**Série  
Estudos 4**

Brasília, 2005

Série Estudos é uma publicação do Projeto de Apoio ao Monitoramento e Análise do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil, vinculado à Secretaria de Coordenação da Amazônia do Ministério do Meio Ambiente.

Projeto de Apoio ao Monitoramento e Análise – AMA

Coordenador: *Brent H. Millikan*

*Estudos*

*Flávia Pires Nogueira Lima*  
*Fernando Negret Fernandez*  
*Onice Teresinha Dall'Oglio*

*Monitoramento*

*Larissa Ho Bech Gaivizzo*  
*Raïssa Miriam Guerra*

*Disseminação*

*Célia Chaves de Sousa*  
*Kelerson Semerene Costa*  
*Plácido Flaviano Curvo Filho*  
*Sonia Maria de Brito Mota*

Cooperação Técnica Alemã – GTZ

*Petra Ascher*

Apoio Administrativo:

*Eleusa Zica*  
*Paula Lucatelli*

Projeto Gráfico: *Formato 9*

Diagramação: Edições Ibama  
*Carlos José*

® *Ministério do Meio Ambiente*  
*Distribuição Dirigida: 1.000 exemplares*

Capa: Edições Ibama  
*Denys Márcio*

Este estudo foi realizado com a colaboração da Cooperação Técnica Alemã - GTZ

Orelhas da capa sobre arte original de *Isabella Lara*

Normalização Bibliográfica: Edições Ibama  
*Helionídia C. Oliveira*

Fotos: *ProVárzea*

---

S237a Santos, Marli Teresinha dos  
Aprendizados do projeto de manejo dos recursos naturais da várzea – ProVárzea / Marli Teresinha dos Santos. – Brasília : Ministério do Meio Ambiente, 2005.  
53p. ; 28 cm. (Série Estudos, 4)

Inclui Bibliografia

1. Políticas públicas. 2. Várzea. 3. Manejo. I. Ministério do Meio Ambiente. II. Secretaria de Coordenação da Amazônia - SCA. III. Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil. IV. Projeto de Apoio ao Monitoramento e Análise – AMA. V. Título. VI. Série.

CDU (2ed.) 504.06

---

Conceitos emitidos e informações prestadas nesta publicação são de inteira responsabilidade do autor

## LISTA DE SIGLAS

AAV	Agente Ambiental Voluntário
AM	Estado do Amazonas
APP	Área de Preservação Permanente
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
DFID	Department for International Development
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FASE	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
FVA	Fundação Vitória Amazônica
GOPA	Empresa de Consultoria de Organização, Planejamento e Capacitação
GTZ	Deutsche Gesellschaft Für Technische Zusammenarbeit - Agência de Cooperação Técnica Alemã
IARA/IBAMA	Projeto Administração dos Recursos Pesqueiros do Médio Amazonas
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INCRÁ	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPAAM	Instituto de Proteção Ambiental do Estado do Amazonas
IPAM	Instituto de Pesquisas Ambientais da Amazônia
OEMA	Órgão Estadual de Meio Ambiente
ONG	Organizações Não-Governamentais
PA	Estado do Pará
PGAI	Programa de Gestão Ambiental Integrada
PPG7	Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil
PROVÁRZEA	Projeto Manejo dos Recursos Naturais da Várzea
SEAP	Secretaria Especial da Aqüicultura e Pesca
SECTAM	Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente do Pará
SPRN	Subprograma de Política de Recursos Naturais
SPU	Secretaria do Patrimônio da União



# SUMÁRIO

Resumo .....	9
Introdução .....	13
1. ORIGEM DO PROJETO PROVÁRZEA .....	15
1.1 Definição do problema que deu origem ao Projeto .....	15
1.2 Atores envolvidos nos problemas .....	16
1.3 Atores envolvidos no projeto .....	17
1.4 O processo de elaboração do projeto .....	19
2. A ORIGEM DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: Acordo de pesca e regularização fundiária .	23
3. ACORDO DE PESCA .....	25
3.1 Atores participantes da definição e da implementação das políticas públicas: acordo de pesca .....	27
3.1.1 Atores envolvidos .....	27
3.1.2 Os objetivos dos atores envolvidos .....	28
3.1.3 Focos de discordância .....	29
3.2 A estratégia de comunicação .....	29
3.3 A organização da sociedade civil .....	29
3.4 A institucionalização .....	31
3.5 Os resultados e a participação do ProVárzea/Ibama .....	31
4. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA .....	33
4.1 Atores participantes da definição e da implementação das políticas públicas: regularização fundiária .....	33
4.1.1 Atores envolvidos .....	34

4.1.2 Os objetivos dos atores envolvidos .....	34
4.1.3 O foco de discordância .....	35
4.2. A estratégia de comunicação .....	35
4.3. A organização da sociedade civil .....	35
4.4. A institucionalização .....	36
4.5. Os resultados e a participação do ProVárzea/Ibama .....	37
5. ESTUDO DE CASO: conflitos no rio Unini levam acordos de pesca para a bacia do rio Negro .....	39
COMENTÁRIOS FINAIS .....	45
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	49



## RESUMO

*O Projeto Manejo dos Recursos Naturais da Várzea (ProVárzea/Ibama) foi um dos últimos a iniciar suas atividades dentre os projetos do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil. O objetivo deste estudo é definir "como e em que intensidade o projeto contribuiu para uma política pública<sup>1</sup> mais específica e coerente relacionada à gestão e ao uso dos recursos naturais da várzea na Amazônia". A ênfase será em duas áreas: os acordos de pesca e a regularização fundiária na várzea.*

*Os principais problemas que deram origem ao ProVárzea/Ibama foram a ausência de gestão da várzea, a degradação dos recursos naturais na região, os conflitos ligados à pesca, a falta de regularização fundiária e as ações não-coordenadas dos diferentes níveis de governo na Amazônia. Nos vários documentos de origem do projeto há o relato de que a região é palco de um processo de desenvolvimento que está provocando a degradação progressiva da área, trazendo problemas ambientais e conflitos sociais.*

*Os conflitos relacionados ao uso dos recursos pesqueiros e suas implicações foram os problemas motivadores da construção de políticas públicas de ordenamento pesqueiro. A ausência de técnicas adequadas de manejo de pesca tinha como causas a propriedade da terra incerta, a legislação e políticas públicas inadequadas, o avanço da pecuária na várzea e a ausência de crédito e incentivos.*

*Outro problema é o sistema tradicional de monitoramento e controle do uso dos recursos naturais da várzea em que a gestão dos recursos naturais é de responsabilidade do Estado, o que requer uma ampla infra-estrutura para fiscalização e um sistema sofisticado de monitoramento e avaliação, o que não existe na região. Ao contrário dessa idéia, há um entendimento de que o Estado não pode assumir, sozinho, a responsabilidade pela gestão dos recursos naturais e que a participação dos usuários é fundamental para o bom funcionamento do sistema. Por isso, o investimento nos acordos de pesca, uma forma de gestão participativa já existente na região e que, posteriormente, foi encampada pelo projeto Administração dos Recursos Pesqueiros do Médio Amazonas – Projeto Iara/Ibama.*

---

<sup>1</sup> O conceito de políticas públicas utilizado aqui visa tanto o processo de sua negociação e formulação como o resultado final (ou produto) desse processo. Resultados podem ser leis (proibições, limitações, regulamentações), programas de financiamento público, a criação de uma unidade de conservação, etc.

No que se refere à regularização fundiária, o que motivou o surgimento do processo de construção de uma política pública na área foi o fato de a crescente atividade econômica ao longo da várzea ter provocado uma ocupação significativa da região. Estima-se que haja 1,5 milhão de pessoas vivendo na várzea<sup>2</sup>, sem contar os habitantes de Belém e Manaus, o que representa 54% da população rural dos Estados do Amazonas e Pará. Essa população, na maior parte, não possui título das terras onde moram devido às áreas serem "bens da união". Para serem "donos" dessas posses, os moradores realizam diferentes formas de negócios jurídicos, embora à margem do sistema legal, como parcelamentos, arrendamentos e outros.

Acordos de pesca são formas participativas de regulamentação dos recursos pesqueiros. São, na verdade, normas criadas pela comunidade, com ajuda dos órgãos de meio ambiente, para controle da pesca numa determinada região. Os comunitários que usam os mesmos lagos e trechos de rios se reúnem e definem as normas que vão fazer parte do acordo, regulando a pesca e tendo como base os interesses da comunidade local e a conservação dos estoques pesqueiros.

O processo de construção dos acordos de pesca não é fruto único e exclusivo do ProVárzea/Ibama, mas de movimentos sociais e trabalhos de ONGs antes mesmo do início do projeto. A Igreja Católica começou um trabalho na década de 1970 junto a essas populações, atendendo sobretudo ao que diz respeito à organização social e educação. A presença da Igreja e a formação de instituições de base fizeram surgir as primeiras discussões sobre o ordenamento pesqueiro em algumas regiões. Nasceram daí os primeiros acordos de pesca, contendo inclusive as regras para o manejo de lagos.

Somente na década de 1990 é que aparece com mais força o movimento de apoio ao manejo de pesca por parte da sociedade civil, governo e pesquisadores. Em 1991 surge o projeto Iara/Ibama, com apoio da Gopa/GTZ, que dá valor aos acordos de pesca iniciados pela comunidade.

Os acordos foram reconhecidos pelo Ibama, num primeiro momento, em 1997. Em 2002, já com a ajuda do ProVárzea/Ibama, foi publicada a Instrução Normativa número 029 de 31/12/2002 que especifica as regras para a construção dos acordos de pesca. Os acordos passam então a ser reconhecidos pelo Ibama e todos eles, depois de passar pelas etapas determinadas na instrução normativa, são institucionalizados via portaria assinada pelo presidente do Ibama. É quase que unânime entre os entrevistados dizer que os acordos existem há mais de 30 anos e que mais cedo ou mais tarde se tornariam públicos. O ProVárzea/Ibama, no entanto, agilizou o processo em alguns anos.

---

<sup>2</sup> Neste número estão também incluídos os habitantes de terra firme dos municípios estudados (Fonte IBGE/2000).

Os moradores da várzea não possuem título da terra. Para resolver essa questão está sendo proposta a regularização fundiária, que é a identificação, análise e proposição de soluções para o uso da terra pelos moradores da várzea. Nesse aspecto, o ProVárzea/Ibama realizou estudos sobre a dominialidade da terra de várzea, as possibilidades de regularização e as implicações dessa regularização sobre a gestão dos recursos naturais da região.

O grau de institucionalização pretendido é a criação de normas legais que permitam a concessão de direito de uso do terreno da várzea por meio de um processo que inclui várias etapas.

A sugestão de processo para a regularização fundiária ainda não foi amplamente discutida e não resultou em nenhuma norma jurídica. O trabalho do ProVárzea/Ibama está sendo de fundamental importância para que as discussões tenham base jurídica e já iniciem com uma proposta sugerida, o que adianta o processo em pelo menos dois anos.

Atualmente há uma demanda muito grande pelos resultados dos estudos estratégicos e pelos dados que o ProVárzea/Ibama conseguiu levantar. Apesar da aceitação do trabalho, o ProVárzea/Ibama não soube envolver ainda os governos municipais nas atividades e nem os pescadores itinerantes, grandes industriais da pesca, agricultores e criadores de gado de médio porte. Segundo os entrevistados, isso se dá porque o ProVárzea é herdeiro do movimento da teologia da libertação, por isso, a dificuldade de diálogo com representantes capitalistas.

Alguns entrevistados dizem que "o ideal seria existir uma parceria entre ProVárzea/Ibama e governo do Estado" para ampliar as conquistas que o projeto obteve até agora. Na opinião dos entrevistados, o ProVárzea/Ibama tem um poder de articulação institucional grande e tem que aproveitar essa situação para incrementar as ações de governo na área de várzea. Internalizar o ProVárzea dentro do Ibama é a próxima fase, "caso contrário, todo o conhecimento gerado pelo ProVárzea poder ser subutilizado. Afirmar que será perdido é pessimismo"<sup>3</sup>.

"Não adianta ter só resultados e não ser capaz de influenciar pessoas, construir políticas públicas"<sup>4</sup>. O que todos defendem é que a política pública influenciada pelo projeto esteja madura até o final de sua execução. Madura no sentido de estar institucionalizada, de ter um conteúdo negociado; de ter um compromisso social; de estar disseminada entre os atores; de ter um orçamento para ser executada e uma equipe responsável por ela.

---

<sup>3</sup> Marcel Viegever

<sup>4</sup> Armando Quixada



## INTRODUÇÃO

O Projeto Manejo dos Recursos Naturais da Várzea (ProVárzea/Ibama) foi um dos últimos a iniciarem suas atividades dentre os projetos do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil. No início de sua formulação a idéia era trabalhar com política pesqueira e manejo dos recursos aquáticos, inclusive, esse era o nome inicial do projeto: "manejo dos recursos aquáticos". Depois de cinco anos de elaboração, 1995 a 2000, de consultas a alguns dos atores envolvidos nos problemas da região e de muitas negociações, o projeto foi modificado, embora tenha permanecido a ênfase nos recursos pesqueiros. Tanto é que o objetivo geral do projeto é "estabelecer as bases técnica, científica e política para a conservação e o manejo ambiental e socialmente sustentável dos recursos naturais das várzeas da região central da bacia amazônica, com ênfase nos recursos pesqueiros".

O ProVárzea/Ibama é justamente o objeto do presente estudo que tem o objetivo de definir "como e em que intensidade o projeto contribuiu para uma política pública<sup>5</sup> mais específica e coerente relacionada à gestão e ao uso dos recursos naturais da várzea na Amazônia". Nesse sentido, os trabalhos do projeto com vistas à construção de políticas públicas tiveram alguns resultados e outros estão em andamento. Por exemplo:

- "(a) o projeto contribuiu com algumas propostas de ordenamento pesqueiro que foram incorporadas à Lei Estadual de Pesca do Estado do Amazonas.
- (b) Forneceu subsídios a planos de governo de candidatos ao governo do Estado do Amazonas relativos à política pesqueira para a várzea, através do manejo comunitário de lagos.
- (c) Subsidiou a discussão e elaboração de minuta de Instruções Normativas sobre Acordos de Pesca e sobre Agentes Ambientais Voluntários.
- (d) O estudo sobre os bagres forneceu insumos para que o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) estabelecesse uma política de defeso da piramutaba na região do estuário.

---

<sup>5</sup> Outra compreensão de Política Pública: lei cuja implementação é garantida pelo estado; resultado de processos de negociação entre atores governamentais, não-governamentais e internacionais; resultado de lutas de poder (violentas).

- (e) O estudo sobre a questão fundiária já auxiliou no processo de reconhecimento oficial da ocupação e uso da várzea pela comunidade da ilha das Cinzas, em Gurupá (PA).
- (f) O ProVárzea/Ibama integrou o Grupo de Trabalho sobre Áreas Úmidas e Pantanal, promovido pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama, na elaboração de minuta de Resolução para regularizar a utilização sustentável de recursos naturais nessas áreas.<sup>6</sup>

Mesmo com essa gama de contribuições, os principais resultados do ProVárzea/Ibama na área de políticas públicas estão ligados diretamente à pesca. Não só os resultados, mas também os processos de negociação e formulação de políticas públicas estão ligados ao setor pesqueiro. Potencialmente, o ProVárzea/Ibama tem estudo para contribuir num futuro próximo com a formulação de políticas públicas voltadas para a resolução de problemas fundiários na várzea, minimizando conseqüências negativas nas áreas sociais, econômicas e ecológicas da região. Em função do destaque dos trabalhos do projeto na área de pesca e regularização fundiária, no presente estudo serão abordadas duas políticas públicas: os acordos de pesca e a regularização fundiária na várzea.



---

<sup>6</sup> Maria Clara Silva - Forsberg

# 1 ORIGEM DO PROJETO PROVÁRZEA

## 1.1 Definição do problema que deu origem ao Projeto

Em geral, são vários os problemas detectados na região que motivaram o surgimento do ProVárzea/Ibama. Nos vários documentos de origem do projeto há o relato de que a região é palco de um processo de desenvolvimento que está provocando a degradação progressiva da área, trazendo problemas ambientais e conflitos sociais. As causas identificadas para esse processo são: (i) a falta de políticas específicas para promover o desenvolvimento sustentável, (ii) deficiência do sistema de monitoramento e controle por parte de órgãos governamentais; e (iii) falta de estratégia específica para o ecossistema de várzea.

Os principais problemas que deram origem ao ProVárzea/Ibama foram: a ausência de gestão da várzea, a degradação dos recursos naturais na região, os conflitos ligados à pesca, a falta de regularização fundiária e as ações não-coordenadas dos diferentes níveis de governo na Amazônia. É importante explicar que a área de várzea onde o projeto está sendo desenvolvido tem cerca de 3.500km de extensão, ou seja, compreende a várzea que ocorre ao longo da calha principal do rio Amazonas/Solimões.

No que se refere aos conflitos ligados à pesca há uma justificativa para o investimento do projeto na área: de pesca movimenta, por ano e no mercado regional, uma quantia estimada em pelo menos U\$100 milhões, sem nenhum subsídio do governo federal ou estadual. Essa quantia "gera mais de 200 mil empregos diretos, fornece a principal fonte protéica que é consumida pela população amazônica, e aquece uma economia formal e informal baseada no comércio relativo à pesca, tais como fabricação de redes, manutenção de motores, fabricação de gelo, construção de barcos e de outros artefatos". (Ruffino, 2002).

Apesar de serem os conflitos relacionados à pesca e à falta de gestão os principais motivadores do ProVárzea/Ibama, outros problemas também foram levantados na época da elaboração do projeto, dentre eles, a escassez de sistemas de manejo integrado para a várzea amazônica, apesar da longa história de sua ocupação. Essa ausência deve-se a escassez de pesquisa aplicada; a insuficiência de projetos demonstrativos; a fraca organização econômica (cooperativas, associações, etc.) dos produtores locais; a escassez de crédito; a carência de assistência técnica (extensão) e a deficiência de atividades de monitoramento e controle, entre outros. De fato, as políticas públicas elaboradas para a Amazônia têm ignorado a especificidade do ecossistema de várzea

(ecológicas, econômicas, culturais e infra-estrutura). Além disso, há uma falta de coordenação e colaboração entre as agências públicas federais, estaduais e municipais.

### 1.2 Atores envolvidos nos problemas

É importante salientar que os atores envolvidos nos problemas não são necessariamente os beneficiários do ProVárzea/Ibama. São, no entanto, aqueles que de alguma forma têm ligação com a gestão da várzea, ou como usuário direto ou indireto, ou ainda como tomador de decisão, mediador de conflito ou membro do judiciário ou do Ministério Público. Esses atores são:

- Ribeirinhos ou comunitários: moradores das regiões de várzea que utilizam os recursos naturais dali para sobreviver. Representados por associações comunitárias, federação das associações e outras entidades da sociedade civil organizada.
- Moradores das cidades pólos da região, como Tabatinga, Tefé, Manaus, Silves, Parintins, Santarém e Gurupá. Representados por associações comerciais, associações de moradores e outras entidades.
- Governos municipais, especialmente das cidades pólos.
- Órgãos Estaduais de Meio Ambiente (Oemas) do Pará e Amazonas (Sectam e Ipaam).
- Instituições públicas estaduais de fomento ao desenvolvimento, como Secretarias de Planejamento, Agricultura e órgão de extensão rural.
- Representantes dos parlamentos: municipais, estaduais e federal (vereadores, deputados estaduais, deputados federais e senadores).
- Criadores de gado, representados por federação da agricultura ou sindicatos rurais.
- Industriais da pesca, representados pela indústria de pescados da região e pelos armadores de pesca.
- Pescadores profissionais ligados a colônias de pesca.
- Trabalhadores rurais, representados pelos sindicatos de trabalhadores rurais.
- Membros do Poder Judiciário: juízes e desembargadores.
- Membros do Ministério Público: procuradores da república e promotores de justiça dos estados.
- Membros das agências reguladoras da pesca e aqüicultura (Ibama, Seap).
- Membros da academia: universidades e institutos de pesquisa.
- Ministérios do Meio Ambiente, da Integração Regional, da Saúde, da Educação e outros indiretamente ligados ao problema.
- Instituições religiosas, especialmente a Igreja Católica.
- ONGs que atuam na região.



### 1.3 Atores envolvidos no projeto

Dos atores envolvidos nos problemas que deram origem ao projeto, alguns não estiveram envolvidos na implementação do ProVárzea/Ibama, pelo menos não em todos os degraus da máxima participação possível, segundo a definição abaixo. Isso se deu ou por erro de estratégia ou por percepção tardia de que seriam bons parceiros. Quando se fala em atores envolvidos a principal dúvida é com relação à definição do termo "envolvido". No caso deste estudo o termo significa que o ator em questão passou no mínimo pelos degraus da escada da participação que são: (i) ser informado; (ii) após se sentir informado, ele é consultado; no degrau seguinte os atores são capazes de (iii) decidir juntos; depois, (iv) de agir juntos; e finalmente, se for o caso, (v) delegar e apoiar ações decididas em conjunto.

*Nesse sentido os atores envolvidos no projeto são:*

- Ribeirinhos ou comunitários, moradores das regiões de várzea que utilizam os recursos naturais dali para sobreviver, representados por associações comunitárias, federação das associações e outras entidades da sociedade civil organizada. Esses atores tiveram o papel de iniciar os acordos de pesca e o manejo participativo dos recursos naturais, posteriormente sistematizados e fortalecidos pelo ProVárzea/Ibama. Além disso, foram os proponentes de projetos para o componente Iniciativas Promissoras do ProVárzea/Ibama e participantes ativos das oficinas de intercâmbio. Ajudaram, portanto, na formulação das políticas públicas ligadas a acordo de pesca e estarão envolvidos na formulação da política pública de regularização fundiária, como entidades que solicitarão ao governo federal a celebração de cessão das terras tradicionalmente ocupadas pelos seus associados. Farão também o diagnóstico para subsidiar a elaboração do plano de uso dos recursos naturais, item sugerido como etapa prévia ao licenciamento dos procedimentos de manejo da área reivindicada e de cessão de uso dessa área.
- Governos municipais de Santarém e Parintins. Esses governos foram informados sobre o projeto, foram consultados, decidiram o quê fazer, passaram a agir juntos e depois passaram a apoiar as ações do ProVárzea/Ibama. Os demais governos municipais estão ainda na fase inicial da escada da participação, ou seja, estão sendo informados sobre o andamento do projeto e sobre os resultados dos estudos estratégicos. O papel dos governos municipais de Santarém e Parintins é o de participar no Grupo de Trabalho da Várzea (GTV), que envolve várias instituições na busca de gestão sustentável das várzeas. Além disso, apóiam politicamente as atividades do projeto e eventualmente designam funcionários para ajudar nas atividades de campo da equipe do ProVárzea. São também articuladores com outros municípios sobre as políticas de acordo de pesca e regularização fundiária.

- Oemas do Pará e Amazonas (Sectam e Ipaam). Essas instituições, principalmente o Ipaam, estão caminhando para o último degrau da escada da participação. Seus papéis na política de acordos de pesca são o de estar próximos da gestão dos recursos pesqueiros, dando suporte aos municípios interessados em participar e tomando para si mais atribuições que antes estavam a cargo do Ibama. Na regularização fundiária, na forma como está proposta a política pública, tem papel de ajudar nos procedimentos de licenciamento do manejo dos recursos naturais.
- Pescadores profissionais ligados a colônias de pesca. Esses atores também foram "informados", "ouvidos", "decidiram juntos" e "estão agindo juntos", principalmente nas cidades-pólo e nas áreas piloto Santarém e Parintins. Seu papel na política de acordo de pesca é o de construir as regras de manejo em conjunto com a comunidade. Na regularização fundiária estarão com as demais associações de ribeirinhos na solicitação ao governo federal de cessão de uso da terra e também na elaboração do plano de uso da área reivindicada.
- ONGs que atuam na região. Estão no último degrau da escada da participação, especialmente ONGs que atuam nos municípios de Tefé, Silves, Parintins, Santarém e Gurupá. Têm o papel de dar suporte técnico à comunidade na elaboração de acordos de pesca, como também no trabalho de educação ambiental dos agentes ambientais voluntários. Na regularização fundiária atuarão no apoio técnico para elaboração de diagnóstico e do plano de uso.
- Ministério do Meio Ambiente. Está envolvido até o último degrau da escada da participação. Tem o papel de dar apoio político e institucional para as atividades do projeto e tem o poder de tomar decisões na área de gestão da várzea. Também influencia os outros ministérios no caso de regularização fundiária.
- Universidades e institutos de pesquisa. Estão envolvidos até o penúltimo degrau, "agir juntos". Têm o papel de fornecer subsídios técnicos e científicos para a tomada de decisão e implementação das duas políticas em questão, no caso regularização fundiária e acordos de pesca.
- Agências reguladoras da pesca e aquíicultura: Ibama e Seap. Estão na fase do "delegar e apoiar", depois de terem passado por todos os degraus da participação, principalmente o Ibama. Na política de acordo de pesca têm o papel de formular as portarias do setor. No caso do Ibama, seu papel na regularização fundiária será o de licenciar os procedimentos de manejo propostos pelos moradores ribeirinhos, via associações.
- Membros do Ministério Público (MP), promotores de justiça estaduais de Parintins e Santarém. O MP dessas duas comarcas participou até o degrau "decidir juntos". Têm o papel de mediar conflitos, propor termos de ajustamento de conduta e ajudar na implementação das políticas de acordo de pesca e regularização fundiária, na exigência do cumprimento da lei. Nas

demais comarcas a participação do MP está ainda no primeiro degrau, isto é, "ser informado".

- Instituições internacionais, principalmente Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) e Department for International Development (DFID - Ministério para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido) e Banco Mundial. Essas instituições estão no grau máximo de participação. Têm o papel de dar apoio técnico e financeiro ao projeto ProVárzea/Ibama.
- Outras instituições estão participando do ProVárzea/Ibama ainda na fase de serem informadas sobre os resultados, principalmente, via seminários de apresentação dos estudos estratégicos. Num futuro próximo podem estar na fase de "decidir juntos" e "agir juntos", tendo grande possibilidade de auxiliarem na ampliação do alcance dos impactos positivos do projeto.

#### 1.4 O processo de elaboração do projeto

No contexto do projeto os problemas foram definidos por técnicos do Ibama, do Ministério do Meio Ambiente, consultores indicados pelo Ibama, representantes de ONGs que atuavam na região, doadores - especialmente Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) e Department for International Development (DFID) - e o Banco Mundial. Num segundo momento foram organizados seminários de consulta a outros atores, como governos dos estados da Amazônia Legal, especialmente Pará e Amazonas, mais ONGs, dentre elas a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase) e o Instituto de Pesquisas Ambientais da Amazônia (Ipam), colônia de pescadores, universidades e institutos de pesquisa.

O Ibama sabia exatamente qual o problema que precisava ser resolvido com o ProVárzea/Ibama: introduzir a gestão do pescado via bacia hidrográfica. Com a criação do Programa de Pesca Continental buscou-se a gestão do pescado via bacia hidrográfica e uma das bacias era a Amazônica. O problema, então, era implantar a gestão da várzea, com ênfase no recurso pesqueiro. A base conceitual tem por origem o projeto de bacias hidrográficas, componente do Programa de Pesca Continental. O projeto Iara/Ibama se apropriou da idéia de gestão do pescado via bacia hidrográfica e posteriormente o ProVárzea/Ibama referendou essa experiência de 6 a 7 anos. A proposta foi a de ampliar o conhecimento estratégico sobre a várzea, promover o desenvolvimento de gestão, melhorar a prática e desenvolver alternativas.

Em resumo, a visão que predominou na elaboração do projeto foi a do Ibama e dos doadores, a qual enfoca a necessidade de superar a deficiência de gestão na várzea, em detrimento da visão de manejo dos recursos aquáticos. Esta última enfocava mais a piscicultura e manejo de quelônios, defendida por alguns técnicos do Ibama e pelo Banco Mundial, que queriam ver diretamente envolvidos no projeto, tanto o Ministério da Agricultura quanto a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa).

*Foram criados quatro componentes, sendo um deles a unidade de coordenação do projeto:*

- O componente I, Estudos Estratégicos, visa produzir informações estratégicas sobre a várzea, por meio de pesquisa científica, com oito linhas de pesquisa: gestão participativa dos recursos aquáticos; bases para o manejo da pesca dos grandes bagres migradores; agricultura e pecuária; situação socioeconômica; aspectos jurídicos e fundiários; setor florestal; bases científicas para conservação da várzea e setor pesqueiro.
- O componente II, Iniciativas Promissoras, apóia financeiramente instituições que tenham projetos que possam desenvolver e testar sistemas inovadores de manejo dos recursos naturais da várzea.
- O componente III, Monitoramento e Controle, desenvolve e testa o sistema piloto de monitoramento e controle integrado, descentralizado e participativo, do uso dos recursos naturais da várzea em duas áreas, Santarém-PA e Parintins-AM.

O DFID, Ministério para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido, influenciou na criação de um estudo específico, no caso, o socioeconômico da várzea e propôs um enfoque de análise baseada na abordagem Meios de Vida Sustentáveis. Na época de aprovação do ProVárzea/Ibama, o DFID estava vivendo o vácuo do fim do enfoque ambiental de sua estratégia mundial e início da estratégia de combate à pobreza, iniciada em 1998.

No caso da GTZ, Agência de Cooperação Técnica Alemã, a colaboração foi indireta, via projeto Iara/Ibama que serviu de exemplo para o ProVárzea/Ibama. No caso, a cooperação alemã ajudou com metodologias mais avançadas de educação ambiental, com computação e manejo de dados, com métodos de censo participativo de peixes e comunidades nos lagos, com contratos de especialistas etc. - as idéias de manejo dos lagos e censos em áreas remotas já existiam e a consciência das populações era relativamente avançada.

Inicialmente a idéia era trabalhar com piscicultura e manejo de quelônios, com enfoque mais produtivo e não de gestão. Com base na experiência de mais de seis anos com o projeto Iara/Ibama, tal idéia foi suplantada pela convicção, da ala do governo que assumia as negociações do projeto, de que o importante era investir na gestão. Outra visão defendida era a de ampliação da área de atuação, e diretamente ligada à área de atuação estava a disputa por recursos financeiros. No final, contrariando a idéia de ampliação, optou-se por retirar da área do projeto, a bacia do rio Tocantins, os tributários do Amazonas/Solimões e também a área do estuário amazônico, especialmente a região de Belém.

Na verdade, havia disputas porque os governos estaduais queriam administrar os recursos financeiros, assim como faziam com o montante recebido do Subprograma de Política de Recursos Naturais (SPRN) para o Programa de Gestão Ambiental Integrada (PGAI). As negociações permitiram que o recurso fosse administrado pelo Ibama, onde o projeto está inserido até hoje, desde que houvesse integração do ProVárzea/Ibama com os PGAI, fato que não foi possível acontecer no decorrer da implantação do projeto.





## **2 A ORIGEM DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: ACORDO DE PESCA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**

Os conflitos relacionados ao uso dos recursos pesqueiros e suas correspondentes implicações foram os problemas motivadores da construção de políticas públicas de ordenamento pesqueiro. Na época inicial de implantação do projeto, em artigos, dos principais atores responsáveis pela elaboração do projeto, era afirmado que a ausência de técnicas de manejo de pesca já estava trazendo "alteração dos processos ecológicos da várzea; diminuição do estoque de certas espécies de peixe e impactos sociais e econômicos negativos nas comunidades locais" (Oviedo e Ruffino, 2002).

A ausência de técnicas adequadas de manejo de pesca, segundo esses autores, tinha como causas a propriedade da terra incerta, a legislação e políticas públicas inadequadas, o avanço da pecuária na várzea e a ausência de crédito e incentivos. O interesse na pesca também veio do fato de que 90% dos peixes pescados na Amazônia são oriundos do ecossistema de várzea, o que totaliza aproximadamente 200 mil toneladas/ano, havendo a potencialidade de captura de um milhão de toneladas por ano. Além disso, a pesca comercial concentra seu alvo em algumas espécies, causando a sobrepesca, especialmente dos bagres migradores. Outra característica é que a pesca comercial realiza suas atividades no canal do rio na estação seca e nos lagos, no período de chuvas, provocando conflitos com os pescadores locais.

Outro problema detectado é uma presença esporádica, desarticulada e pouco efetiva do poder público. O sistema tradicional de monitoramento e controle do uso dos recursos naturais da várzea está baseado no modelo tecnocrata de gestão, onde os recursos naturais são considerados patrimônio público e o seu uso deve ser otimizado; e que é possível determinar tecnicamente a maneira ótima de explorar os recursos e atender às diversas demandas em relação ao seu uso. Nesse modelo há o falso entendimento de que os usuários, sem o controle do Estado, não são capazes de gerenciar o recurso de forma sustentável, o que requer uma ampla infra-estrutura para fiscalização e um sistema sofisticado de monitoramento e avaliação. Entretanto, os órgãos ambientais com atuação na Amazônia (Ibama e Oemas) não têm a estrutura nem os recursos financeiros necessários para viabilizar esse modelo de monitoramento.

O problema desse modelo, porém, vai além da existência da infra-estrutura. Mesmo nos países desenvolvidos, o desempenho do modelo tecnocrata é insuficiente, especialmente em relação ao setor pesqueiro. Há consenso de que o Estado não pode assumir, sozinho, a responsabilidade pela gestão dos recursos naturais e que a participação dos usuários é fundamental para o bom funcionamento do sistema. Por

isso, o empenho na implementação dos acordos de pesca, uma forma de gestão participativa já existente na região e que, posteriormente, foi encampada pelo projeto Administração dos Recursos Pesqueiros do Médio Amazonas - Projeto Iara/Ibama. Dentro do ProVárzea/Ibama os acordos de pesca foram fortalecidos e institucionalizados pelo Ibama, e transformados numa política pública madura.

No que se refere á regularização fundiária, o que motivou o surgimento do processo de construção de uma política pública na área foi o fato de que a crescente atividade econômica ao longo da várzea tem provocado uma ocupação significativa da região, porém, uma ocupação à margem da lei. Na área do estuário, por exemplo, a atividade econômica mais importante é a exploração da madeira, que perfaz cerca de 10% da produção da Amazônia legal. A pecuária está em processo de expansão, com rebanhos bovinos e bubalinos. A atividade extrativista florestal não madeireira, como extração da borracha, do palmito do açaí, de frutos e de óleos essenciais e medicinais, também fazem parte da economia da várzea, assim como a agricultura de subsistência e o eco-turismo, porém, em menor escala do que a pesca e a extração de madeira.

Em termos populacionais, estima-se que haja 1,5 milhão de pessoas vivendo na várzea<sup>7</sup>, sem contar os habitantes de Belém e Manaus, o que representa 54% da população rural dos Estados do Amazonas e Pará (Santos, 2004). Essa população, na maior parte, não possui título das terras onde moram devido às áreas pertencerem à Marinha brasileira, por estarem nas margens de rios e lagos sob a influência das marés ou, por serem "bem da união". Para serem "donos" dessas posses, os moradores realizam diferentes formas de negócios jurídicos, embora à margem do sistema legal, como parcelamentos, arrendamentos e outros. A política pública de regularização fundiária está em processo de construção e ainda não gerou nenhum produto.



---

<sup>7</sup> Nesse número estão também incluídos os habitantes de terra firme dos municípios estudados (Fonte: IBGE/2000).



# 3 ACORDO DE PESCA

Acordos de pesca são formas participativas de regulamentação dos recursos pesqueiros, e na verdade são normas criadas pela comunidade, com ajuda dos órgãos de meio ambiente, para controle da pesca numa determinada região. Os comunitários que usam os mesmos lagos e trechos de rios se reúnem e definem as normas que vão fazer parte do acordo, regulando a pesca e tendo como base os interesses da comunidade local e a conservação dos estoques pesqueiros.

O processo de construção dos acordos de pesca não é fruto único e exclusivo do ProVárzea/Ibama, mas de movimentos sociais e trabalhos de ONGs antes mesmo do início do projeto. No processo histórico de formulação dos acordos é importante entender que o aumento da intensidade da exploração pesqueira na década de 1970 também provocou um aumento nos conflitos sociais. Um marco desse período foi a "guerra do peixe" no lago Janauacá, próximo a Manaus. Nesse ambiente, a primeira falta sentida pelos moradores da várzea é a ausência de Estado, dos serviços que cabe a ele oferecer, como saúde, educação e saneamento. Ocupando a lacuna deixada pelo poder público, a Igreja Católica começou um trabalho na década de 1970 junto a essas populações, atendendo sobretudo ao que diz respeito à organização social e, em certa medida, educação.

A presença da Igreja e a formação de instituições de base fizeram surgir as primeiras discussões sobre o ordenamento pesqueiro em algumas regiões. Nasceram daí os primeiros acordos de pesca, contendo inclusive as regras para o manejo de lagos. Não só a Igreja Católica atuou no vazio institucional deixado pelo poder público, mas também as ONGs. Preocupadas com a "questão ambiental", as ONGs vêm fomentando atividades econômicas que buscam a sustentabilidade. A presença de um grupo de ONGs que atua na região do Médio Amazonas, especificamente em Santarém, fortaleceu, e muito, o trabalho do ordenamento pesqueiro comunitário. Esse processo esbarrou, porém, na idéia de que o controle de pesca é uma atribuição exclusiva das agências do governo, que vêm fazendo isso desde a década de 50. Não havia, portanto, um reconhecimento das iniciativas de ordenamento pesqueiro da comunidade por parte do Ibama.

Somente na década de 90 é que aparece com mais força o movimento de apoio ao manejo de pesca por parte da sociedade civil, governo e pesquisadores. Em 1991 surge o projeto Iara/Ibama, com apoio da Gopa/GTZ, que dá valor aos acordos de pesca iniciados pela comunidade. A partir daí é forçada uma mudança no serviço

público, em função do projeto estar sob a competência do Ibama. Em 1997, um ano antes do fim do projeto Iara, a instituição lança um documento que diz que os acordos de pesca são potencialmente legalizáveis. Mas, somente em 1999 os primeiros acordos foram regularizados pelo Ibama.

Somente com o ProVárzea/Ibama é que os acordos de pesca, iniciados pela sociedade civil, são encampados pelo governo. Os funcionários mais antigos têm forte resistência em aceitar a participação social no processo de manejo de pesca, mas as diversas capacitações organizadas pelo projeto rompem as principais barreiras. Paulatinamente, os acordos de pesca são transformados em portaria ou instrução normativa do Ibama.

Para a construção de acordos de pesca o processo recomendado nas capacitações do ProVárzea/Ibama é:

1. Formulação de sugestão de manejo por parte da comunidade.
2. Discussão e negociação dessa sugestão com todos os atores envolvidos.
3. Discussão da proposta nos conselhos de pesca.
4. Retorno do trabalho para a comunidade.
5. Assembléia inter-comunitária para aprovar proposta definitiva.
6. Encaminhamento ao Ibama para a formulação da portaria.
7. Solicitação de pareceres técnicos.
8. Regulamentação e divulgação de portarias normativas pelo Ibama.

A gerência do Ibama no Amazonas já começou a apoiar os acordos de pesca fora da região do médio Amazonas. A intenção é estender esse processo para a bacia do rio Negro. Uma das iniciativas apoiadas pelo Núcleo de Recursos Pesqueiros da Gerência do Ibama no Amazonas é o acordo de pesca do rio Unini no município de Barcelos, conforme estudo de caso em anexo,. Em resumo, os acordos de pesca comunitários das décadas de 1970 e 1980, foram encampados pelo projeto Iara/Ibama, amadurecidos e sistematizados pelo ProVárzea/Ibama e somente agora fazem parte da estratégia do Ibama para manejo de pesca.

Nesse processo estão inseridos o manejo de lagos e os denominados agentes ambientais voluntários - AAVs<sup>8</sup>. Os AAVs foram criados pelo Ibama para atuar nas Reservas Extrativistas do Acre. O projeto Iara/Ibama trouxe a idéia para um contexto

---

<sup>8</sup> Os AAVs são grupos das comunidades que são capacitados para orientar sobre os meios de cuidar dos recursos naturais disponíveis na região. Eles são escolhidos pelos comunitários.

fora das unidades de conservação e o ProVárzea/Ibama amadureceu e sistematizou a iniciativa. A tendência agora é ampliar os acordos de pesca e conseqüentemente o manejo de lagos e a formação dos AAVs para o manejo da área, assim como ocorre hoje com o manejo de unidades de conservação. Com isso extrapolaria de manejo do recurso pesca, especificamente, para manejo de várzea.

### **3.1 Atores participantes da definição e da implementação das políticas públicas: acordo de pesca**

#### *3.1.1. Atores envolvidos*

Os atores envolvidos na construção da política de acordo de pesca foram as comunidades ribeirinhas, colônia de pescadores, técnicos do Ibama e de ONGs. Num segundo momento participaram também os governos municipais e, em alguns casos, os governos estaduais. O papel das comunidades ribeirinhas na construção dos acordos de pesca foi o de formular as regras de manejo, discuti-las com todos os atores envolvidos, aperfeiçoá-las e enviá-las para a formulação de portarias.

As colônias de pescadores têm papel semelhante ao das comunidades ribeirinhas, com a diferença de que, em alguns casos, seus pontos de vista são distintos: as colônias querem uma cota maior de pescados, por exemplo, enquanto os ribeirinhos querem mais restrições para proteger os lagos comunitários. Os técnicos do Ibama são mediadores de conflitos, facilitadores de reunião e decidem juridicamente, no final, se os acordos estão de acordo com as normas legais existentes.

Já os técnicos de ONGs dão suporte técnico à comunidade na elaboração dos acordos de pesca, ajudam na mobilização social e promovem o intercâmbio de informações com atores distintos, facilitando o contato entre eles. Num segundo momento, os governos estaduais assumem o papel de dar suporte aos municípios interessados em participar, tomando para si mais atribuições que antes estavam a cargo do Ibama. Os governos municipais, por estarem próximos das comunidades onde os acordos se dão, têm o papel de dar suporte técnico, facilitar os contatos dessas comunidades com atores estaduais e federais e também de dar suporte financeiro para a realização das reuniões preparatórias, em conjunto com ONGs e associações de moradores.

Na fase inicial de elaboração dos acordos de pesca, havia também o envolvimento da Igreja e dos Movimentos Educacionais de Base (MEB). Naquele momento, a Igreja assumiu o papel de mobilização social, capacitação da comunidade e fortalecimento das instituições comunitárias.

### 3.1.2 Os objetivos dos atores envolvidos

As comunidades ribeirinhas tinham o interesse de impedir a atuação de pescadores de fora nos lagos próximos a suas comunidades. Elas têm um sentimento de posse sobre esses lagos e a chegada de pescadores de fora é interpretada como invasão, especialmente os que utilizam barcos geleiras com capacidades maiores de armazenamento do peixe.

As colônias de pescadores têm o objetivo de garantir lugares de pesca, sem conflito, para seus associados. Elas não representam os pescadores itinerantes, que em muitos acordos ficam sem representantes nas discussões.

Técnicos do Ibama têm o objetivo de garantir que haja o acesso de todos aos rios e lagos, uma vez que os corpos d'água são considerados da união e, portanto, de livre acesso a todo pescador devidamente registrado. Eles queriam também reduzir o número de conflitos nas áreas de pesca e ao mesmo tempo garantir um manejo de pesca potencialmente mais eficiente do que o modelo tradicional, centrado unicamente nas ações de Estado.

As ONGs têm o objetivo de promover um manejo de pesca comunitário que ajude a conservar os recursos naturais e melhorar a qualidade de vida dos ribeirinhos, reduzindo conflitos.

Nos últimos dois anos, os governos estaduais estão se envolvendo nos acordos mais recentes. Tal envolvimento decorre do fato da região objeto do acordo estar próxima a alguma unidade de conservação estadual e, portanto, será importante promover um manejo de pesca mais participativo, ou simplesmente porque têm interesse em se envolverem nos assuntos de manejo de pesca, anteriormente mais centrado nas ações do governo federal.

Os governos municipais estão participando das discussões dos acordos de pesca com o objetivo de minimizar os conflitos na sua área, já que na existência de conflitos os envolvidos procuram primeiramente a autoridade municipal.

A Igreja, no começo dos acordos, vivia a época dos movimentos educacionais de base, que tinham o objetivo de fortalecer as entidades de base.

Poucos desse atores têm uma idéia de políticas públicas envolvendo resultados e processo, já que para a maioria, política pública é somente a norma jurídica aprovada e em aplicação. Alguns dizem que política pública é ação de governo voltada para o desenvolvimento de determinada localidade e envolvem aspectos sociais, econômicos e estão de acordo com os interesses daquela localidade.

### 3.1.3 Focos de discordância

O foco de discordância, no caso de acordos de pesca, é o uso do recurso peixe pelos diversos atores, que têm interesses diferenciados: pesca comercial, de subsistência, esportiva e há ainda os interessados na pesca ornamental. O interesse desses pescadores muitas vezes se choca com o interesse do criador de gado que quer as margens dos rios com pastagem, o que elimina as matas que alimentam o peixe.

Os atores envolvidos em cada acordo de pesca chegam a um consenso depois de várias reuniões ao longo de mais de seis meses. Nesse período, os pontos de conflito são eliminados quando cada um deles cede, ou melhor, abre-mão de parte de sua reivindicação em favor de outro grupo.

### 3.2 A estratégia de comunicação

Antes do envolvimento do ProVárzea/Ibama no processo, a divulgação dos acordos de pesca era feita pelos comunitários interessados no cumprimento dos acordos. Eles protocolavam no Ibama a ata da reunião de aprovação do acordo e, como esses documentos não tinham força de lei, eles usavam o carimbo do protocolo para intimidar pescadores de fora que entravam na área da comunidade. A igreja também ajudava na divulgação dos acordos realizados.

Após a entrada do ProVárzea/Ibama e, mesmo na época do projeto Iara/Ibama, na divulgação dos acordos de pesca foram adotadas duas estratégias: uma interna, dentro do próprio Ibama, para que os acordos fossem reconhecidos, e outra externa, para divulgar como estes deveriam ser feitos. Posteriormente, diversas ações foram realizadas: (i) o ProVárzea/Ibama organizou várias oficinas de capacitação sobre acordo de pesca para os funcionários do Ibama; (ii) foram publicadas cartilhas sobre o tema para comunidades; (iii) as comunidades também foram capacitadas para usar os acordos de pesca; (iv) a rádio de Santarém também tem um programa que divulga os acordos e a forma como eles devem ser feitos. Hoje a equipe das gerências do Ibama também divulga os acordos. ONGs também ajudam no trabalho de comunicação montando cursos de capacitação sobre o tema para comunitários interessados.

### 3.3 A organização da sociedade civil

O sucesso dos acordos de pesca está diretamente ligado ao processo de organização da sociedade civil, existente desde a década de 1970 e influenciado pela Igreja Católica especialmente no baixo Amazonas, na região próxima a Santarém.

O meio social da região já estava bem organizado e com iniciativa própria. "Em Santarém atuaram desde dos anos 80 a Colônia dos Pescadores "Z20" e o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Santarém, ambas, as primeiras organizações de classe autênticas

e "não-pelegas" da região Amazônica. Isso aconteceu graças à migração de lideranças da Transamazônica, por um lado, e da migração de pescadores tradicionais e politizados, via a Translagos, no outro lado"<sup>9</sup>. Também a sociedade civil da região era relativamente bem organizada e com articulações nacionais e internacionais. Isso quer dizer que, no início das ações para institucionalizar os acordos de pesca, o projeto Iara/Ibama tinha com quem dialogar sobre conceitos de manejo participativo de recursos naturais.

Depois, com o ProVárzea/Ibama, as organizações sociais continuaram fortes na região do médio Amazonas, especialmente com a colônia de pescadores emancipada, ou seja, independente financeira e politicamente do governo, o que não acontece em outros lugares. Já em outras áreas o ProVárzea/Ibama trabalhou com o fortalecimento da sociedade civil para que os acordos de pesca fossem construídos.

No início do processo, existiam redes da sociedade civil informais ligadas a Igreja Católica. Hoje, com a ajuda do ProVárzea/Ibama, as redes são formadas entre aquelas instituições, especialmente da sociedade civil, que já trabalharam com acordos e pesca e aquelas que estão começando o processo. Ainda não existem redes entre prefeituras, governos dos estados e mesmo governo federal, muito menos entre as colônias de pescadores. Somente as prefeituras de Santarém (PA) e Parintins (AM) mantêm um certo grau de contato devido ao fato de estarem na área piloto do Componente de Monitoramento e Controle do Uso dos Recursos Naturais da Várzea, do ProVárzea/Ibama. Nesse processo, Santarém, por ter mais experiência com acordos de pesca, repassa informações para Parintins.

No exemplo do acordo de pesca do rio Unini, os principais envolvidos mantêm uma rede de contatos via e-mail. Mas, nesta rede as comunidades não participam porque não possuem tecnologia para isso, e há também uma heterogeneidade tanto de atores (empresários do turismo, pescadores profissionais, Fundação Vitória Amazônica - FVA, Ibama, Ipaam, prefeitura de Barcelos) quanto de visões.

Nos acordos de pesca mais recentes há a formação de redes com interesse na discussão dos passos seguintes dos acordos. Elas tendem a morrer assim que o acordo estiver internalizado por todos. Esse contato facilita e agiliza a resolução do problema que originou a necessidade de se fazer um acordo de pesca. Nos acordos anteriores não havia uma rede oficial funcionando.

---

<sup>9</sup> Regine Schoenberg

Nas redes mais recentes há uma heterogeneidade de atores, como técnicos de órgão ambientais, integrantes de ONGs, pescadores profissionais e ribeirinhos. Esses últimos não têm acesso aos recursos tecnológicos, que facilitam os contatos constantes via correio eletrônico.

### **3.4 A institucionalização**

O interesse maior dos envolvidos era ter os acordos reconhecidos pelo Ibama. Isso foi conseguido, num primeiro momento, em 1997. Em 2002, já com a ajuda do ProVárzea/Ibama, foi publicada a Instrução Normativa nº 029 de 31/12/2002, que especifica as regras para a construção dos acordos de pesca. Os acordos passam então a ser reconhecidos pelo Ibama e todos eles, depois de passar pelas etapas determinadas na instrução normativa, são institucionalizados via portaria assinada pelo presidente do Ibama. Mais recentemente o governo do Estado do Amazonas também está assinando portarias reconhecendo os acordos de pesca, como é o caso do acordo de pesca do rio Unini, na bacia do rio Negro, no município de Barcelos, em que o Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas (Ipaam) assinará portaria conjunta com o Ibama para regularizar o acordo de pesca.

### **3.5. Os resultados e a participação do ProVárzea/Ibama**

No caso dos acordos de pesca, os resultados do processo são a Instrução Normativa nº 029 de 31/12/2002 do Ibama, que especifica as regras para a construção dos acordos e as portarias assinadas para cada acordo de pesca.

Há uma relação significativa entre as atividades do ProVárzea/Ibama e a aceitação dos acordos de pesca como ferramenta de ordenamento pesqueiro regulamentada pelo Ibama. Os acordos se tornaram públicos com o trabalho do ProVárzea/Ibama, o qual fortaleceu a organização social, divulgou os acordos e articulou a oficialização deles no Ibama. É quase que unânime, entre os entrevistados, a afirmação de que os acordos existem há mais de 30 anos e que mais cedo ou mais tarde se tornariam públicos. O ProVárzea/Ibama, no entanto, agilizou o processo em alguns anos: "O máximo de institucionalização foi conseguido com o ProVárzea/Ibama"<sup>10</sup>.

Um dos elementos importantes para o sucesso da implementação dos acordos de pesca foi a capacitação e atuação dos Agentes Ambientais Voluntários (AAVs). Quanto mais os agentes estiverem preparados e quanto mais apoio receberem do órgão de meio ambiente, seja federal ou estadual, mais sucesso terá o acordo. Isso porque a

---

<sup>10</sup> Carlos Fernando Anicet Fischer

proximidade dos AAVs com a área objeto de acordo, faz com que pescadores e comunidades cumpram as determinações das portarias. Recentemente, é percebido que a falta de apoio técnico e institucional aos agentes leva ao descrédito no processo e um número maior de pessoas passa a descumprir o acordo. A falta de acompanhamento das autoridades locais é reconhecida como um dos principais fatores de risco para o sucesso dos acordos. Outro risco é a burocracia estatal para reconhecer um acordo, o que leva muitas vezes à revolta da comunidade e descrédito no processo.





# 4 **REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**

Os moradores da várzea não possuem título da terra, como explicado no início deste estudo, apesar de habitarem a região há anos. Para resolver essa questão está sendo proposta a regularização fundiária, que é a identificação, análise e proposição de soluções para apropriação da terra pelos moradores da várzea. Nesse aspecto, foram realizados estudos sobre a dominialidade da terra de várzea, as possibilidades de regularização e as implicações dessa regularização sobre a gestão dos recursos naturais da região.

Nesse sentido, além do trabalho voltado para a pesca, o grande potencial do ProVárzea/Ibama é o de contribuir para a regularização fundiária da várzea. Esse potencial está representado pela qualidade de elaboração de estudo estratégico com enfoque neste tema, e sua capacidade de articulação do Ibama e do Ministério do Meio Ambiente, onde o projeto está inserido. Além disso, há o interesse dos atores envolvidos em resolver a situação, o que contribui para o trabalho de articulação do ProVárzea/Ibama. A Secretaria do Patrimônio da União (SPU) usou os estudos do projeto para a elaboração dos termos de cessão de uso das terras da Ilha das Cinzas, no município de Gurupá, no Pará. Além disso, a equipe do ProVárzea/Ibama está participando do Grupo de Trabalho sobre área de preservação permanente (APP), áreas úmidas e Pantanal do Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama. A proposta de resolução está pronta desde 2002 e necessita de negociação com os conselheiros do Conama para sua aprovação.

## **4.1 Atores participantes da definição e da implementação das políticas públicas: regularização fundiária**

### *4.1.1 Atores envolvidos*

Na política de regularização fundiária, o processo ainda não resultou em nenhuma lei. Nessa fase de negociação, participaram os atores ligados à Secretaria de Patrimônio da União (SPU), o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), ONGs, como a Fase, comunidades da várzea, governos dos estados do Pará e Amazonas, Conselheiros do Conselho Nacional de Meio Ambiente - Conama, Ibama e Ministério do Meio Ambiente.

Esses atores foram envolvidos na fase de coleta de dados para a elaboração do estudo "Aspectos jurídicos e fundiários da utilização social, econômica e ambiental da várzea: análise para elaboração de modelos de gestão". Não houve ainda a segunda

fase, referente à elaboração dos resultados, como por exemplo, a criação de normas legais. As propostas do estudo serão debatidas e somente após essa fase surgirá uma política pública específica para a regularização fundiária.

A SPU e Incra têm papel de promover a regularização fundiária, a SPU por ser o detentor das terras definidas como patrimônio da união e o Incra por ser o responsável pela emissão de títulos e regularização fundiária. Nessa fase de estudos, forneceram as informações referentes à estrutura de cada órgão para receber solicitações de regularização de áreas de várzea. As ONGs, nessa fase, deram suporte técnico às comunidades e fizeram o intercâmbio de informações entre a base e as instituições públicas, especialmente no caso de regularização, realizado no município de Gurupá (PA). As comunidades de várzea, ouvidas nessa fase inicial, serão as elaboradoras das solicitações de regularização junto ao governo federal, farão os planos de uso e também monitorarão o processo de regularização de áreas.

Os governos estaduais foram ouvidos e os conselheiros do Conama, componentes da Câmara Técnica, discutiram sobre o tema com os técnicos do ProVárzea/Ibama na fase de elaboração de resolução referente à questão. Ibama e MMA foram ouvidos sobre formas de elaboração e trâmites dos planos de manejo e de uso das áreas reivindicadas para regularização.

No caso da regularização fundiária ainda não estão envolvidos atores com pontos de vista muito distintos. Isso somente ocorrerá quando entrar na discussão, dentre outros, atores como agricultores e pecuaristas de médio e grande porte, com tradição de propriedade da terra e sem concessão de uso mediante manejo dos recursos naturais.

#### *4.1.2 Os objetivos dos atores envolvidos*

Os comunitários têm o objetivo de ter a posse da terra garantida. Nos depoimentos de alguns ribeirinhos ficou evidente que "havendo direitos seguros à propriedade da terra e acesso a recursos naturais há o encorajamento para investimentos de longo prazo por parte das famílias. Ou seja, os meios de vida que dependem dos recursos naturais dependem de direitos seguros à propriedade da terra para ter sustentabilidade" (Santos, 2004).

Incra e SPU têm o objetivo de resolver a situação de cerca de 1,5 milhão de pessoas que vivem irregularmente em áreas de dominialidade pública, o que teoricamente implicaria na obrigação de retirada dessas pessoas, causando um transtorno social significativo, ou na criação de mecanismos para a concessão de uso.

Ibama e Ministério do Meio Ambiente têm o interesse de garantir a gestão participativa dos recursos naturais da várzea, trabalhando com populações legalmente assentadas na terra.

ONGs têm o interesse de trabalhar em áreas onde é possível fazer planejamento de longo prazo e onde os direitos de uso destas facilitem a implantação de manejo dos recursos naturais.

Para alguns atores as políticas públicas são medidas tomadas pelo setor público para ordenar e incentivar o desenvolvimento de um setor da sociedade. São medidas desenhadas e construídas por vários atores, mas devem ser provenientes de escrituras institucionais do governo federal. No depoimento específico das ONGs ficou excluída a possibilidade de política pública de origem estadual e municipal, talvez porque pensem que a várzea é de dominialidade pública somente federal, sem levar em conta que terrenos de várzea podem também ser públicos estaduais ou municipais, dependendo do domínio das águas em que se encontram.

#### *4.1.3 O foco de discordância*

O foco de discordância no caso de regularização fundiária é a forma de regularização das terras, até então patrimônio da União e com muitos usos não regulamentados. Uma proposta é a de cessão coletiva de uso, mediante apresentação de plano uso e de plano de manejo: o primeiro visa fundamentar a área necessária para a regularização fundiária e, o segundo tem o objetivo de licenciar a utilização dos recursos naturais da várzea. Existe o temor de todos que, caso não haja uma definição o mais rápido possível, poderá a área de várzea passar a ser tomada por grandes latifundiários em busca da terra para o cultivo da soja e para a pecuária, em detrimento dos ribeirinhos que hoje ali habitam.

#### **4.2 A estratégia de comunicação**

A estratégia de comunicação adotada até o momento foi a de divulgar os resultados dos estudos estratégicos elaborados pelo ProVárzea/Ibama, que ficaram prontos em 2004, para atores potencialmente envolvidos no problema. Não houve ainda possibilidade de realizar ampla divulgação do tema e nem a organização de debates para aprofundar o assunto.

#### **4.3 A organização da sociedade civil**

Existem associações de moradores das comunidades da várzea, sindicato dos trabalhadores rurais, colônias de pescadores, grupos de mulheres e outras formas de organização montadas no passado com o apoio da igreja católica, e que hoje são mantidas frente à necessidade das pessoas estarem unidas na reivindicação de serviços públicos aos governos locais. Esses grupos ainda não estão debatendo com afincos as questões fundiárias, apesar de saberem que o assunto é importante.

Em alguns depoimentos esse sentimento é claro: "a imposição de se viver num local e não ter direito de propriedade completamente garantido às vezes afeta comunidades inteiras. As terras da comunidade do Bacuri, no Lago de Tefé, em Tefé, são de posse de uma única pessoa que não mora mais ali. Os filhos do posseiro arranjam o espaço de forma que cada um tenha em média dois hectares. Os netos, no entanto, estão sofrendo com a ausência de terra, apesar de trabalharem nela todos os anos. No local vivem 180 pessoas, todos agricultores" (Santos, 2004). Ainda não existem redes de organizações montadas para a promoção da regularização fundiária da várzea

#### 4.4 A institucionalização

O grau de institucionalização pretendido foi a criação de normas legais que permitam a concessão de direito de uso do terreno da várzea por meio de um processo que inclui:

1. Incentivo, por parte do poder público, de representantes dos trabalhadores rurais e ONGs, de uma discussão relativa aos processos de regularização fundiária em seminários regionais e locais, o que possibilitará às famílias envolvidas a efetiva participação em todas as fases posteriores do processo.
2. Orientação para a constituição de associações de moradores que irão pleitear ao governo federal a celebração de contratos de cessão das terras tradicionalmente ocupadas pelos seus associados.
3. Realização de diagnóstico da realidade socioeconômica para subsidiar a discussão de um plano de uso, instrumento que informará a forma de uso dos recursos naturais e a dimensão da área reivindicada. A responsabilidade para a elaboração do plano de uso é da associação, que poderá contar com a assessoria de entidades de apoio. O objetivo do plano de uso é assegurar o direito ao solo, água e aos demais recursos naturais e fundamentar a área necessária para a regularização fundiária.
4. Protocolo do pedido de abertura do processo em um escritório da administração pública municipal que assumirá a responsabilidade de remeter o mesmo à unidade do Inca mais próxima.
5. Levantamento cartorial, por parte do Inca, para identificar eventuais registros imobiliários existentes e solicitar o cancelamento destes títulos.
6. Celebração, entre Inca e associação, de contrato de concessão gratuito por um prazo de 30 anos, por decisão do Comitê Regional do Inca ou por outra instância definida pelo governo.

7. Autorização de uso emitida pela Associação a cada família, cuja transferência inter vivos dependerá do prévio consentimento da associação.
8. Licenciamento dos procedimentos de manejo dos recursos naturais e desmatamento, mediante apresentação de plano de manejo, para a gestão integrada das diferentes atividades agro-ambientais desenvolvidas no imóvel rural da várzea.
9. A sugestão de processo para a regularização fundiária ainda não foi amplamente discutida e não resultou em nenhuma norma jurídica.

#### **4.5 Os resultados e a participação do ProVárzea/Ibama**

Ainda não há lei ou qualquer norma jurídica em vigor. O trabalho do ProVárzea/Ibama está sendo de fundamental importância para que as discussões tenham base jurídica e já iniciem com uma proposta sugerida, o que adianta em pelo menos dois anos o processo. A organização de debates sobre o tema também pode ser uma contribuição do projeto. Porém, ainda não há uma estratégia completamente montada para a implementação de um amplo debate sobre o tema.

O sucesso da implementação da política pública de regularização fundiária da várzea depende do grau de discussão do tema entre os atores envolvidos e da agilidade da tomada de providências por parte do governo. O fracasso do processo está na eventual possibilidade de perda da oportunidade, pelas autoridades públicas e pelos representantes das organizações da sociedade civil, de iniciarem de imediato os debates relativos à questão, como também perda das oportunidades proporcionadas pelo ProVárzea/Ibama, deixando espaço para que grupos especulativos se apropriem dos terrenos de várzea, tal como está acontecendo ao longo da BR-163.





# 5 ESTUDO DE CASO: CONFLITOS NO RIO UNINI LEVAM ACORDOS DE PESCA PARA A BACIA DO RIO NEGRO

No rio Unini, localizado no município de Barcelos (AM), um acordo de pesca cortou o pavio de uma bomba prestes a explodir ou, no mínimo, retardou a explosão. O conflito já apresentava claramente ameaças, que iam desde jogar na água as pessoas que fossem reclamar do excesso de barcos pesqueiros na região, até colocar arma no peito de moradores que ousassem solicitar a retirada desses barcos. Além disso, os barcos pesqueiros eram impedidos de entrar em parte do rio por policiais de Barcelos postados em barreira na confluência do rio Paunini com o rio Unini, sem contar propostas de organização de grupos de barcos, pelos pescadores, para enfrentar a barreira. Havia ali um turbilhão de conversas recheadas de mágoa, revolta e de informações desencontradas. Cada um queria resolver o seu problema, mesmo que isso não representasse o bem estar de outros.

Apesar do lado visível do conflito ser entre pescadores comerciais e moradores, por trás desse cenário há os empresários operadores de turismo esportivo, especialmente o pesque e solte do tucunaré. O turismo esportivo é um ramo de negócios que se instalou na cabeceira do rio Unini, com movimento significativo de recursos financeiros e atendimento, na sua maior parte, de turistas de outros países. Esses empresários queriam o rio sem o pescador comercial que espanta o peixe e afugenta junto o turista. A maioria dos comunitários apoiava os pescadores esportivos em detrimento dos pescadores comerciais. Uma comunidade, a mais distante fisicamente dos empreendimentos turísticos, defendia os pescadores comerciais.

Os moradores das dez comunidades ao longo do Unini viveram momentos em que mais de 30 barcos pesqueiros entraram no rio, na época de temporada de pesca. Este é um número excessivo, ainda mais considerando que não podiam passar para a área onde havia a pesca esportiva, em função da barreira policial. Como resultado, a pesca era feita em locais próximos às comunidades, que reclamavam ficar sem o peixe para alimentar a família. Relatos de desperdício do peixe por parte de peixeiros também era uma fonte de conflitos. Segundo os moradores, quando os pescadores, com seus barcos cheios de peixe, encontravam um cardume com espécie de valor econômico maior, despejavam a carga anterior no rio. Diante da quantidade de peixes mortos jogados na água, os moradores ficaram revoltados.

A gota d'água do conflito foi a barreira policial impedindo a pesca comercial na área da pesca esportiva. A barreira foi colocada ali, segundo relato dos entrevistados, porque estava em andamento uma pesquisa científica por parte do Instituto Nacional

de Pesquisas da Amazônia (Inpa) - que posteriormente foi encampada pela Universidade Federal do Amazonas (Ufam) - para analisar os efeitos da pesca esportiva no peixe capturado e solto. Com apoio dos empresários do setor, os pesquisadores colocaram marcadores nos peixes e queriam evitar que eles fossem capturados pelos pescadores comerciais. O episódio, no entanto, gerou constrangimento e foi motivo de muitos questionamentos sobre o poder econômico dos empresários para acionar e imediatamente conseguir policiais para atuar na barreira.

O conflito também existia, embora em menor grau, entre comunitários e empresários da área de pesca esportiva. Os moradores reclamavam que os empresários usavam a área, ganhavam dinheiro com a atividade e não deixavam nada em compensação. Não havia por parte dos empresários, segundo César Pinheiro, da Liga de Ecopousadas, interesse em formar parceria com a comunidade e nem havia um contato direto com elas. Com isso, a equipe de pesquisa de campo quase entrou em confronto direto com os moradores. Para evitar qualquer problema mais sério, César Pinheiro fez uma visita em cada localidade para conversar e aí surgiu a idéia da parceria, negociada mais tarde também com o proprietário da Amazon Voyage Turismo, Iomar de Oliveira. Os dois empresários resolveram dividir os custos dessa parceria.

Nesse ambiente, um ponto positivo é a organização das dez comunidades em uma associação, com os líderes capazes de conter os ânimos acirrados, trabalho este que contou com a colaboração da Ong Fundação Vitória Amazônica (FVA) que atua na área há mais de uma década. A Associação dos Moradores do rio Unini (Amoru) foi criada em 2002 para atender as comunidades de Lago das Pedras, Terra Nova, Democracia, Tapiira, Manapana, Lago das Pombas, Floresta, Vista Alegre, Vila Nunes e Aracu, está última no rio Paunini. O presidente da Amoru, João Evangelista Rodrigues de Souza, conhecido como João Queimado, explica que a idéia de unir a comunidade e juntos cobrar satisfação das ameaças transformaria a situação num conflito muito grande. O objetivo, segundo ele, não era fazer uma guerra, mas achar uma solução para garantir o defeso no rio Unini, proteger o meio ambiente, trazer o equilíbrio ecológico, reduzir queimadas e garantir a sobrevivência da comunidade.

### *A região*

O rio Unini constitui a fronteira ao norte do Parque Nacional do Jaú, criado em 1980, com 272 mil hectares. O parque foi a sexta Unidade de Conservação criada no país. Das dez comunidades localizadas nas margens do rio Unini, somente duas estão fora da área do Parque. A FVA realizou censo na área em 1992, 1995, 1998 e em 2001. A constatação é de que a população do rio Jaú, ao sul do rio Unini diminuiu e a



população do rio Unini aumentou. No entanto, a população total da área diminuiu. Está havendo uma migração maior para a comunidade de Terra Nova, localizada fora do Parque, na margem esquerda do rio Unini. Essa migração ocorre principalmente por pessoas em busca de escola melhor para os filhos. Os aglomerados comunitários existem devido à presença de um equipamento coletivo, geralmente uma escola.

Os problemas com a pesca comercial na região do rio Unini vêm ocorrendo desde 2001, com um agravamento em 2003. Ao longo desses anos os conflitos maiores foram entre moradores e a pescadores comerciais de grande escala. Problemas ocasionados por dois eixos centrais, segundo dados da FVA: a geopolítica da bacia do rio Negro, do qual o rio Unini é afluente, que hoje tem grande parte de sua área transformada em Unidade de Conservação de Proteção Integral e Terras Indígenas; e a piscosidade do rio favorecida por acidentes geográficos como corredeiras, lagos e paranás. Um terceiro eixo, segundo os pescadores profissionais de Novo Airão, é a proibição da pesca comercial no rio Negro, da foz do rio Branco até a fronteira com Venezuela e Colômbia, por determinação do decreto nº 22.304 de 20/11/2001, do governo do Estado do Amazonas. Os pescadores de Novo Airão ficaram praticamente sem local para pescar, restando o rio Unini como o local mais apropriado para esses pescadores exercerem sua profissão.

Os dados da Amoru dão conta que 160 famílias vivem nas dez comunidades localizadas nas margens do rio. Os principais contatos, para comércio e serviços públicos de saúde e educação, são com as cidades de Barcelos, Novo Airão e Manaus. A educação só é oferecida até a 4ª série e muitos jovens ficam sem estudar depois de terminarem essa série. Os pais não querem mandá-los estudar na cidade, segundo João Queimado, porque temem a marginalidade e prostituição nas periferias dos grandes centros. A agricultura é a principal atividade do local, sendo que somente cerca de 20% trabalham com o extrativismo do cipó títica e outros produtos. Existem os que produzem artesanato, mas são minorias. Todos são pescadores de subsistência, mas somente alguns realmente trabalham para "peixeiro", como pescador profissional.

### *O acordo de pesca*

O ano de 2004 seria decisivo para os moradores do rio Unini: ou conseguiriam resolver o problema amigavelmente ou poderia haver violência na localidade. O pedido de providências partiu da Amoru para a Prefeitura de Barcelos, que por sua vez solicitou a formalização do pedido, que foi logo encaminhado ao Ibama para providências. Na gerência do Ibama em Manaus a solução indicada foi a realização de acordo de pesca. A equipe do Núcleo de Recursos Pesqueiros (NRP) do Ibama já havia participado de capacitação organizada pelo ProVárzea/Ibama sobre o tema e achou que a solução para um conflito ligado à pesca seria a elaboração de um acordo.

O processo não foi demorado e durou de fevereiro a maio de 2004, quatro meses, com a realização de praticamente uma reunião geral por mês, com todos os atores envolvidos, embora cada grupo tenha feito uma série de reuniões separadamente. Nos encontros gerais, três reuniões foram bem tumultuadas e duas mais tranqüilas, o que permitiu fechar o acordo. Na segunda reunião, os acordos iniciados na primeira retrocederam com a declaração da Amoru que não concordava com a ata e que para eles, dentre outros itens, o importante era acordar o seguinte: que fosse permitida a pesca do tucunaré para consumo local, mas que fosse proibida a sua pesca comercial, visto que estavam preocupados com a pesquisa; que a pesca comercial fosse praticada só pelos moradores do rio Unini e o pescado vendido na boca do rio para os pescadores que quiserem comprá-lo; e que fosse praticada a pesca esportiva dentro do rio na área de entorno da Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Amaná.

Além desse posicionamento, incentivado pelos empresários do setor turístico, houve a proposta dos próprios empresários que ofereceram compensação financeira para os moradores locais desde que obedecida o fim da pesca comercial por pescadores de fora. Eles ofereceram no primeiro ano a quantia de R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais) mais a doação de um barco de 19 metros, para ser usado pela Amoru, para escoamento da produção dos comunitários; no segundo ano R\$ 80.000,00 (oitenta mil); no terceiro ano R\$ 90.000,00 (noventa mil); e no quarto ano R\$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais). Esses valores valeriam enquanto o rio estivesse preservado da pesca comercial.

Os empresários prometeram, também, o apoio financeiro e logístico para desenvolver projetos de piscicultura e agricultura; o apoio logístico e jurídico para criação de Reserva Extrativista na margem esquerda do rio Unini, cujo processo já está em andamento; o aproveitamento da mão-de-obra dos comunitários nas operações de turismo, estimados em aproximadamente 50 empregos diretos; a aquisição da produção das comunidades, como verduras, legumes, e frutas para consumo nos hotéis e o treinamento técnico para a mão-de-obra absorvida, como cozinheiro, garçom e guia de pesca.

As duas propostas tumultuaram a reunião. Primeiro porque a proibição da pesca comercial no rio é contra a lei que não permite privilégios a alguns e, segundo, não poderia entrar no acordo as compensações financeiras. Em uma das reuniões seguintes as discussões foram mediadas com a ajuda da equipe do ProVárzea/Ibama. Embora ainda um pouco tumultuada, nessa reunião foi acertado que as compensações financeiras seriam discutidas entre a Amoru e os empresários, em contrato a ser assinado em outro momento. A proibição à pesca comercial foi retirada, assim como a proibição ao tucunaré. Foi, então, acertado um zoneamento do rio em três setores (Figura I).

Setor 1, da confluência do rio Negro até o igarapé de Joarituba, incluindo este, permitida somente a pesca de subsistência. Este setor está, na sua maior parte, dentro do Parque Nacional do Jaú. Setor 2, do Igarapé do Joarituba até a confluência do rio Araras será permitida somente a pesca comercial e de subsistência. No setor 3, do rio Araras, incluindo este rio, até a cabeceira do rio Unini permitida somente a pesca esportiva na modalidade pesque e solte e a pesca de subsistência. Além disso, no setor 2, ficou definido que mensalmente só podem pescar três barcos devidamente registrados, com capacidade de armazenamento de até três toneladas cada, sendo que os meses permitidos são de setembro a dezembro, devendo ser respeitadas as espécies no período de defeso. Finalmente, ficou definido que 50% dos pescadores dos barcos devem ser do rio Unini e 50% divididos entre as Colônias de Pescadores de Novo Airão e Barcelos. Os critérios para escolha desses pescadores também foram definidos no acordo.

### *Comentários*

O acordo de pesca foi considerado a saída menos conflituosa para a situação do rio Unini. Nos últimos dois anos os conflitos foram se agravando. Nas opiniões dos moradores e dos atores de fora, o acordo foi um exemplo de vontade de resolver um problema. O empresário César Pinheiro diz que se não houvesse o acordo haveria prejuízo financeiro e social num futuro próximo. "O pescador profissional vai gastar mais combustível para pescar, mas só de não haver conflito é mais importante", diz Francisco Gonçalves da comunidade de do Lago das Pedras. Ele diz também que a "gente aqui viveu muita polêmica, fomos muito perseguidos e agora é esperar para ver se funciona". A professora de Terra Nova, Nice de Souza Santos, acredita que o acordo tem tudo para melhorar a vida dos comunitários: "a gente que mora aqui merece respeito".

Apesar desse clima de conquista, há ainda os que têm uma ponta de desconfiança de que o acordo não vai funcionar. Os órgãos responsáveis pela fiscalização, Ibama e o Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas (Ipaam), até o dia 30 de setembro ainda não haviam assinado a portaria legalizando o acordo e nem colocado o flutuante na boca do rio para a fiscalização dos barcos de pesca. Até o dia 15 de setembro já haviam entrado na área dois barcos de turismo e três de pescadores profissionais. Os moradores avisaram do acordo, mas não puderam fazer nada que impedisse a entrada. "A estrutura pesada do governo fez com que as ações a cargo deles não andassem e isso não é bom para a credibilidade do acordo", comenta a representante da prefeitura de Barcelos, Josely de Macedo. Outro ponto de questionamento é a ausência no acordo de outros empresários de turismo, dando a idéia de reserva de mercado para dois deles.

A iniciativa do rio Unini é um exemplo de acordo de pesca que saiu da calha do rio Amazonas/Solimões. Além disso, foi realizado um zoneamento e não apenas instituídas restrições de artes e épocas de pesca. O trabalho envolveu uma gama de

atores, o que propiciou a criação de uma rede de comunicação e de articulação, tanto por grupo de interesse separadamente quanto entre eles. As instituições envolvidas foram a Amoru; a liga de Eco pousadas; a empresa Amazon Voyager Turismo responsável por levar os pescadores esportivos para a região; a Federação dos Pescadores dos Estados do Amazonas e Roraima (Fepesca); a Colônia de Pescadores de Barcelos; a Colônia de Pescadores de Novo Airão; a Associação dos Pescadores de Novo Airão (APNA); a FVA; o Instituto de Pesquisa da Amazônia (CPBA/Inpa); a Ufam; o Ipaam; o Ibama, a prefeitura municipal de Barcelos e a Câmara de Vereadores de Novo Airão.



## COMENTÁRIOS FINAIS

Atualmente há uma demanda muito grande pelos resultados dos estudos estratégicos e pelos dados que o ProVárzea/Ibama conseguiu levantar, por parte dos vários setores da sociedade: membros do poder executivo estadual e federal, Ministério Público, judiciário e parlamentares, querendo propor medidas voltadas para a várzea da Amazônia. Na verdade, os parlamentares começaram a procurar o projeto quando perceberam a divulgação do ProVárzea/Ibama na mídia. Nas áreas piloto, Santarém e Parintins, as demandas são maiores. É o fim do processo de formulação de políticas públicas e começo do surgimento dos primeiros resultados (formulação de leis).

A grande demanda por informações do ProVárzea/Ibama extrapolou as fronteiras dos Estados do Amazonas e Pará, ampliando o processo de construção de políticas públicas. A estratégia de comunicação usada é uma das grandes responsáveis pela amplitude dos resultados do projeto. A comunicação e disseminação do trabalho do projeto usam como estratégia a realização de seminários para apresentação dos dados dos estudos estratégicos; seminários para troca de experiências das iniciativas promissoras; realização de "dias de campo" para a troca de experiências; publicação de cartilhas sobre temas pertinentes; criação de banco de dados sobre estatística pesqueira; capacitação de instituições para a co-gestão dos recursos naturais da várzea; presença de representantes em todos os eventos em que são convidados e aproximação com a mídia.

Apesar desse trabalho, o ProVárzea/Ibama não soube envolver ainda os governos municipais nas atividades e nem os pescadores itinerantes, grandes industriais da pesca, agricultores e criadores de gado de médio porte. Segundo os entrevistados, isso se dá porque o ProVárzea é herdeiro do movimento da teologia da libertação, por isso, a dificuldade de diálogo com representantes capitalistas, grandes produtores, industriais da pesca e outros. Além disso, durante a implantação do projeto "faltou o envolvimento dos municípios e também, por incrível que pareça, da igreja que tanto contribuiu na organização social da região"<sup>11</sup>. Com esses grupos o projeto ainda está na fase inicial de namoro. Mesmo assim, é visível a demanda da sociedade como um todo pelos resultados.

---

<sup>11</sup> Marcel Viegever

No depoimento do secretário executivo de pesca e aquicultura do Estado do Amazonas, ligado à Secretaria de Produção, Geraldo Bernardino, fica claro essa demanda. Segundo ele, "o ideal seria existir uma parceria entre ProVárzea/Ibama e governo do Estado para ampliar as conquistas que o projeto obteve até agora, por exemplo, a ampliação da estatística pesqueira para outras bacias hidrográficas e a implantação de projetos de agregação de valor para a comunidade ribeirinha que já fez acordos de pesca. No caso do Amazonas a aproximação deve ser feita para um trabalho de parceria junto ao programa Zona Franca Verde que também ocorre em área de várzea, especialmente para evitar pulverizações de ações. Outra ação importante do ProVárzea/Ibama seria investir na cadeia produtiva do pescado, com pesquisas sobre insumos (alevinos), apoio a indústria de transformação e na própria comercialização do pescado".

Os seminários de apresentação de resultados dos estudos estratégicos foram considerados como "espaços ótimos para se fazer ajustes entre o projeto e as ações dos governos estaduais, mas a participação dos principais atores não ocorre como deveria".<sup>12</sup> Os entrevistados dizem que algumas ações do ProVárzea/Ibama são focais e influenciam pouco dentro da geração de renda necessária para as comunidades de várzea. Seria também fundamental, segundo eles, a integração do ProVárzea com outros ministérios que usam a várzea, como o Ministério da Agricultura, Ministério da Saúde e Ministério do Desenvolvimento Regional, somente para citar alguns. Outra ação do ProVárzea/Ibama, dentro de construção de políticas públicas, seria relacionar a pesca esportiva com as comunidades para que as populações ribeirinhas tenham melhor proveito das divisas deixadas por esta atividade.

Na opinião dos entrevistados, o ProVárzea/Ibama tem um poder de articulação institucional grande e tem que aproveitar essa situação para incrementar as ações de governo na área de várzea. Um exemplo citado é que no Brasil há centros de pesquisa da Embrapa por ecossistema, como Embrapa Cerrado, Embrapa Semi-Árido e agora com o ProVárzea/Ibama quem sabe poder-se-á influenciar a criação de uma Embrapa Várzea, já que esse ecossistema é um dos mais importantes do país. Afirmam que "deve-se parar de correr atrás de prejuízos, como estamos fazendo no caso do uso insustentável dos mangues para a criação de camarão. Temos que, com o apoio do ProVárzea/Ibama, criar uma política de prevenção com o uso racional da várzea e não deixar passar a oportunidade para depois correr atrás do prejuízo, quando a pecuária e a soja tomarem conta desse ecossistema"<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Geraldo Bernardino

<sup>13</sup> Geraldo Bernardino

O ProVárzea/Ibama conseguiu dar apoio a políticas públicas de ordenamento pesqueiro, especialmente acordo de pesca e manejo de lagos, conseguiu fortalecer as organizações de ribeirinhos e comunidades de várzea. Extrapolou essas ações que, antes estava no âmbito do projeto Iara/Ibama em Santarém e depois ficou restrito ao próprio ProVárzea/Ibama e agora envolveu outras instituições, especialmente as estaduais que eram alijadas do processo. No entanto, segundo os entrevistados ligados aos governos estaduais, levantou demandas que o governo já sabia, algumas das quais fáceis de serem levantadas e difíceis de serem resolvidas. Uma das afirmações é a de que o ProVárzea/Ibama teria mais êxito se investisse também na cadeia produtiva, por exemplo, deveria agora investir em sistemas que agregassem valor aos produtos gerados nas áreas onde os acordos de pesca foram realizados, principalmente porque se sabe que, em curto prazo, há impacto negativo sobre a rentabilidade do pescador e sobre a receita e produção total nas regiões onde os acordos são realizados. E impactos positivos sobre o meio ambiente são esperados somente em longo prazo.

Internalizar o ProVárzea dentro do Ibama é a próxima fase, isto é, discutir como as ações serão executadas pós-projeto. Foi sugerido o aproveitamento do concurso do Ibama para montagem de uma equipe ligada à várzea, principalmente porque é um ecossistema que está sendo deteriorado rapidamente. O grande debate agora é sobre quem vai fazer a estatística pesqueira depois do ProVárzea/Ibama. O Ministério da Agricultura, Ibama, Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca (Seap) e IBGE são instituições cotadas para sua execução. Agora é o momento de institucionalizar a estatística e ampliar o raio de cobertura. Outra questão refere-se à falta de orçamento para o Ibama manter o trabalho do ProVárzea, e nesse sentido foi sugerido que as iniciativas promissoras sejam de responsabilidade do Fundo Nacional do Meio Ambiente. Já com relação aos estudos estratégicos, o Ibama deve manter vínculo com as instituições de pesquisa para continuar o trabalho do ProVárzea. "Caso contrário, todo o conhecimento gerado pelo ProVárzea poder ser subtilizado. Afirmar que será perdido é pessimismo"<sup>14</sup>.

Os entrevistados levantaram também a necessidade de maior interação do ProVárzea/Ibama com outros projetos do Programa Piloto, como o Promanejo, que inclusive tem componentes semelhantes aos do ProVárzea. Citaram também os conflitos vividos entre os estados do Pará e Amazonas que queriam o ProVárzea mais próximo do SPRN/PGAI, subprograma do Programa Piloto administrado pelos estados. Alguns citaram a semelhança entre PDA e o componente "Iniciativas Promissoras" do ProVárzea. No geral, no entanto, o ProVárzea sequer é lembrado como um subprograma do Programa Piloto.

---

<sup>14</sup> Marcel Viegever

"Não adianta ter só resultados e não ser capaz de influenciar pessoas, construir políticas públicas" <sup>15</sup>. Num dos depoimentos isso fica bem claro, "estamos na fase de concretização do projeto, temos que ter fôlego para fazer lobby junto à classe política, temos que ter um esforço de marketing, inclusive interno, para fazer com que os resultados sejam incorporados ao Ibama e aos Estados. Mauro Ruffino até então era administrador - gerente executivo do projeto e, agora, o papel dele é o de político" <sup>16</sup>. O que todos defendem é que a política pública influenciada pelo projeto esteja madura até o final de sua execução. Madura no sentido de estar institucionalizada, com uma oficialização pública; de ter um conteúdo negociado; de ter um compromisso social; de estar disseminada entre os atores; de ter um orçamento para ser executada e uma equipe responsável por ela.



---

<sup>15</sup> Armando Quixada

<sup>16</sup> Armando Quixada



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BENATTI, J. H. **Síntese - aspectos jurídicos e fundiários da utilização social, econômica e ambiental da várzea**: análise para elaboração de modelos de gestão. Manaus: ProVárzea/Ibama, 2004.

ISAAC, V. J.; CERDEIRA, R. G. P. **Avaliação e monitoramento de impacto dos acordos de pesca - região Médio Amazonas**. Manaus: ProVárzea/Ibama, 2004.

IBAMA. **Projeto Várzea - Ajuda Memória**, 1998.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Manejo dos Recursos Naturais da Várzea**. Manaus, [s.d.].

\_\_\_\_\_. **Relatórios de progresso**. Manaus: setembro de 2000, fevereiro de 2001, setembro de 2001 e março de 2002.

OVIEDO, A.; RUFFINO, M. L. **Addressing Common Demands of Community Fisheries in The Brazilian Amazon**. Proceedings of the international symposium on the management of large rivers for fisheries: sustaining livelihoods and biodiversity in the new millennium. Phnom Penh, Kingdom of Cambodia, 2002.

RUFFINO, M. L. **A natural resource management project for the Amazon flood plains**. Proceedings of the international symposium on the management of large rivers for fisheries: sustaining livelihoods and biodiversity in the new millennium. Phnom Penh, Kingdom of Cambodia, 2002.

\_\_\_\_\_. **Participatory Management of Fisheries in the Brazilian Amazon**. Proceedings of the international symposium on the management of large rivers for fisheries: sustaining livelihoods and biodiversity in the new millennium. Phnom Penh, Kingdom of Cambodia, 2002.

SANTOS, M. **Iniciativas de desenvolvimento sustentável das comunidades da várzea do rio Amazonas/Solimões**: a experiência do ProVárzea/Ibama. Manaus: ProVárzea/Ibama, 2004.

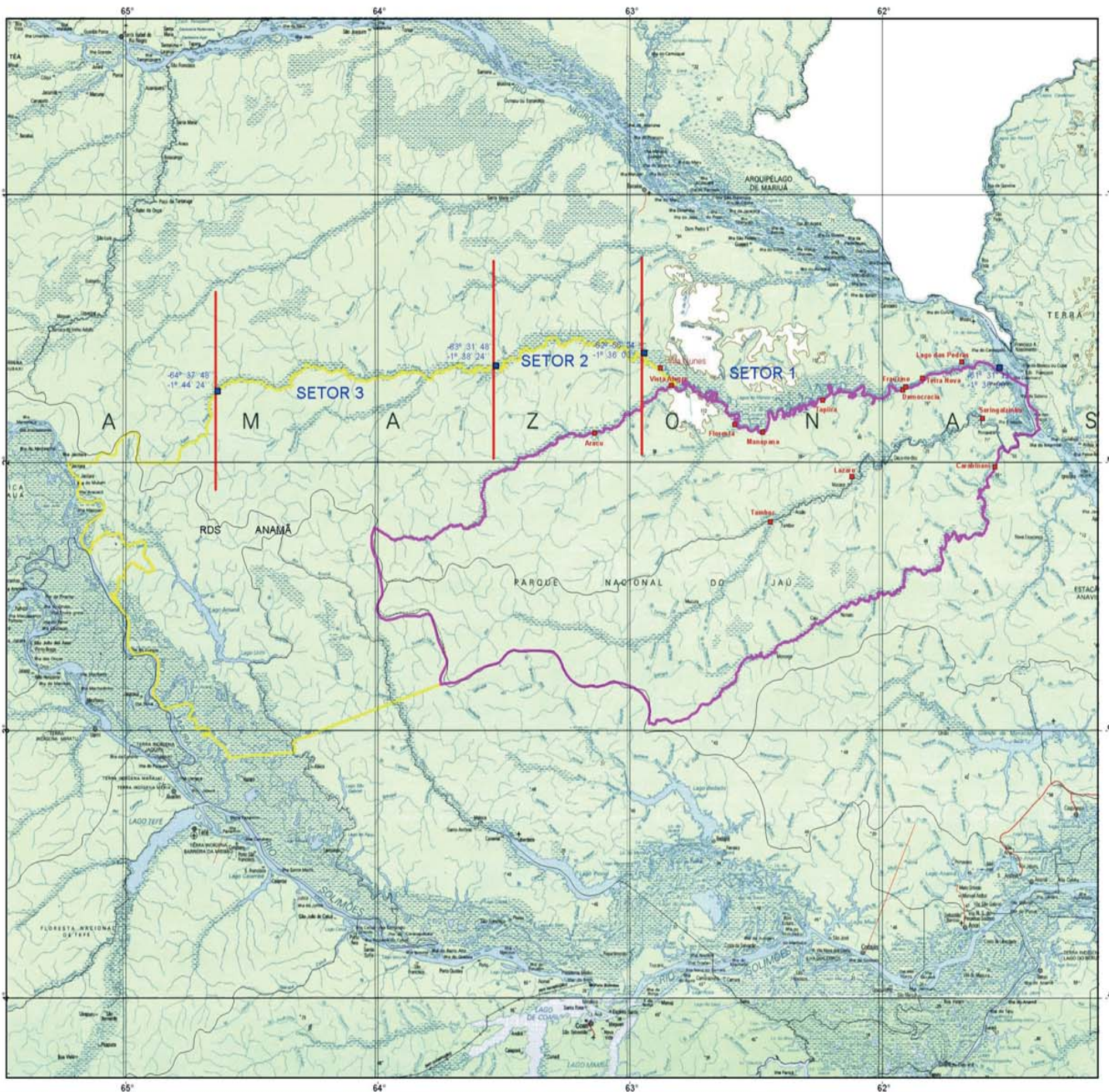




## LISTA DE ENTREVISTADOS

- 01 *Antônio da Silva Prata* – extrativista
- 02 *Armando Quixadá* – engenheiro de Pesca e analista ambiental do Ibama CGRER/Ibama
- 03 *Arthur César Lins* – conselheiro da Associação das Indústrias de Pescado Sifado do Estado do Amazonas – AIPAM e presidente do Sindicato das Indústrias de Pesca, Frios e Ração Balanceada do Estado do Amazonas.
- 04 *Carlos Fernando Anicet Fischer* – ex-chefe do atual Departamento de Pesca e Aqüicultura do Ibama
- 05 *Carlos Roberto Bueno* – chefe de gabinete da Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do Amazonas (SDS)
- 06 *César Pinheiro Sócio* – gerente da Liga de Eco Pousadas da Amazônia
- 07 *Cesário Magalhães Alves* – tesoureiro da Associação de Moradores do Rio Unini (Amoru) – Comunidade Vila Nunes
- 08 *Cleibe Jorge Gadia* – operador de turismo esportivo. Lancha Yemanjá
- 09 *Edmilson Fragoso da Silva* – vice presidente da Amoru. Vila Itapira
- 10 *Evandro Felizardo da Mota* – coordenador geral da Associação de Pescadores de Novo Airão (APNA)
- 11 *Evilásio Gonçalves dos Santos* – presidente da comunidade e do Conselho Fiscal da Amoru.
- 12 *Francisco das Chagas* - agricultor
- 13 *Francisco Gonçalves da Silva* – morador da comunidade
- 14 *Geraldo Bernardino* – Secretário Executivo de Pesca e Aqüicultura do Estado do Amazonas (Sepror)
- 15 *Henrique dos Santos Pereira* – gerente do Ibama no Estado do Amazonas
- 16 *Jailton Amazonas* – secretário da Amoru. Comunidade Manapana
- 17 *João Evangelista Rodrigues (João Queimado)* – presidente da Amoru. Comunidade Floresta
- 18 *João Paulo Viana* – ex-coordenador do projeto Mamirauá e técnico da Gerência de Gestão dos Recursos Pesqueiros da Diretoria do Programa de Biodiversidade da Secretaria de Biodiversidade e Florestas do MMA
- 19 *Jonas Dabe da Silva* – vice-presidente da comunidade.
- 20 *José Gurgel Rabello Neto (Zeca)* – Secretário de Meio Ambiente da Prefeitura de Barcelos
- 21 *Josely de Macedo Bezerra* – representante da Prefeitura de Barcelos
- 22 *Luiz Bento de Souza* – morador da comunidade

- 23 *Maira Neves* – técnica Pnud atuando junto ao Ibama/ Amazonas
- 24 *Marcel Viegever* – técnico de órgão de cooperação internacional inglesa (DFID)
- 25 *Marcelo Bresolin* – chefe do Parque Nacional do Jaú
- 26 *Marcos Roberto Pinheiro* – coordenador de políticas públicas da Fundação Vitória Amazônica.
- 27 *Maria Clara Silva-Forsberg* – coordenadora dos Estudos Estratégicos do ProVárzea/Ibama
- 28 *Mario Jorge Santos da Silva* – morador da comunidade
- 29 *Mauro Luis Ruffino* – coordenador do ProVárzea/Ibama
- 30 *Nice de Souza Santos* – professora
- 31 *Otávio Costa de Araújo* – agricultor
- 32 *Pedro Alves Ribeiro* – morador da comunidade
- 33 *Raimunda Nonata Moreira Lopes* – gerente de Recursos Aquáticos do Instituto de Planejamento Ambiental do Amazonas (Ipaam)
- 34 *Raimundo Benedito dos Santos* – morador da comunidade
- 35 *Regine Schoenberg* – consultora da GTZ para o projeto Iara/Ibama
- 36 *Renato Montenegro da Silva* – presidente da comunidade
- 37 *Ricardo Tarifa* – técnico do Banco Mundial
- 38 *Simão Marrul Filho* – técnico da Gerência de Gestão dos Recursos Pesqueiros da Diretoria do Programa de Biodiversidade da Secretaria de Biodiversidade e Florestas do MMA



**SDS**  
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE  
E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL



**PROGRAMA ZONA FRANCA VERDE**

**Figura 1**

**MAPA DE ACORDO  
DE PESCA DO RIO UNINI**

**Legenda**

- Comunidades
- Divisão Municipal
- Parque Nacional do Jaú
- RDS Anamá

**SINÍAS CONVENCIONAIS**

Unidade de conservação	Parque Nacional do Jaú	Comunidade indígena	Comunidade indígena
Reserva ambiental	Reserva ambiental	Comunidade indígena	Comunidade indígena
Reserva ambiental	Reserva ambiental	Comunidade indígena	Comunidade indígena
Reserva ambiental	Reserva ambiental	Comunidade indígena	Comunidade indígena
Comunidade	Comunidade	Comunidade indígena	Comunidade indígena
Reserva de unidade federativa	Reserva de unidade federativa	Comunidade indígena	Comunidade indígena

**SINÍAS CONVENCIONAIS**

Unidade de conservação	Parque Nacional do Jaú	Comunidade indígena	Comunidade indígena
Reserva ambiental	Reserva ambiental	Comunidade indígena	Comunidade indígena
Reserva ambiental	Reserva ambiental	Comunidade indígena	Comunidade indígena
Reserva ambiental	Reserva ambiental	Comunidade indígena	Comunidade indígena
Comunidade	Comunidade	Comunidade indígena	Comunidade indígena
Reserva de unidade federativa	Reserva de unidade federativa	Comunidade indígena	Comunidade indígena



Escala : 1 : 800.000  
Projeção : LAT - LONG

**NOTA TÉCNICA**

Mapa elaborado a partir do mosaico de cartas planimétricas na escala 1 : 500.000 da Agência Nacional de Águas - ANA.

**IPAA**  
INSTITUTO DE PROTEÇÃO AMBIENTAL  
DO ESTADO DO AMAZONAS

**ISO 9001:2000**  
LABORATÓRIO DE GEOPROCESSAMENTO



## **A AUTORA**

### ***Marli Teresinha dos Santos***

Jornalista formada pela Universidade Federal de Goiás e mestre em Recursos Rurais e Política Ambiental pela Universidade de Londres. Trabalha na organização não governamental The Nature Conservancy -TNC e é professora da Faculdade Católica do Tocantins. Foi presidente do órgão ambiental do estado do Tocantins, Naturatins, por dois anos. Trabalhou no subprograma PDA do PPG7 e tem larga experiência como repórter em jornais, televisões e rádios, de 1986 a 1997, atuando em Goiânia, Brasília e Palmas. Foi presidente da ONG Gaia e também assessora de imprensa da Procuradoria-Geral de Justiça do Tocantins.

e-mail: santosmarli@uol.com.br





## **SÉRIE ESTUDOS**

Os documentos reunidos na Série Estudos abordam grande diversidade de temas relacionados a fenômenos e processos envolvidos na construção de caminhos para o uso sustentável da Amazônia e da Mata Atlântica. São produzidos no âmbito do Projeto de Apoio ao Monitoramento e Análise (AMA), a partir da experiência do Programa Piloto, bem como por colaboradores eventuais. Com a Série Estudos, o Projeto AMA pretende divulgar conhecimentos, fundamentar a elaboração de políticas públicas específicas e convidar ao debate o leitor interessado pela conservação das florestas tropicais do Brasil

### **TÍTULOS PUBLICADOS**

- 1 Prevenção de Incêndios Florestais na Amazônia: Lições Aprendidas no Projeto Porteger - *Sérgio Sauer*
- 2 Projetos Demonstrativos - PDA e sua Influência na Construção do Proambiente - *Paul E. Little*
- 3 Influência do Promanejo sobre Políticas de Manejo Florestal Sustentável na Amazônia - *Adalberto Veríssimo*

