



A IMPORTÂNCIA DA CARTA DE PALMAS PARA O FUTURO DA POLÍTICA PESQUEIRA NO TOCANTINS

THE IMPORTANCE OF THE PALMAS CHARTER FOR THE FUTURE OF FISHERIES POLICY IN TOCANTINS

**Onivaldo da Rocha Mendes Filho^{1*}, Adriano Prysthon da Silva², Thaiana Brunes Feitosa¹
Thiago Fontolan Tardivo^{1*}, Valéria Maria de Melo lima Silva¹, Thaís Castelo Branco Chaves¹,
Dyego Santana Reys¹, Cássia Bento Sobreira¹**

¹Secretaria da Pesca e Aquicultura do Tocantins – SEPEA, Tocantins, Brasil. ²Embrapa Alimentos e Territórios –, Alagoas, Brasil

*onivaldo.rocha@gmail.com.

RESUMO

A “Carta de Palmas” foi resultado da I Conferência Estadual da Pesca no Tocantins e representou um marco na formulação de diretrizes para a gestão participativa e sustentabilidade da pesca artesanal no estado. Este artigo discute sua relevância como instrumento político para a construção de um modelo de governança pesqueira baseado na inclusão social e no desenvolvimento sustentável. A análise baseou-se em referências da literatura sobre gestão participativa e ordenamento pesqueiro, e evidencia como a “Carta de Palmas” pode contribuir para uma maior visibilidade do setor, maior inclusão produtiva, segurança alimentar, governança e a conservação ambiental desta importante cadeia produtiva do Tocantins.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Governança Participativa; Sustentabilidade; Pesca Artesanal.

ABSTRACT

The "Palmas Charter" emerged from the First State Fisheries Conference in Tocantins and represents a milestone in formulating guidelines for participatory management and the sustainability of artisanal fisheries in the state. This article discusses its relevance as a political tool for building a fisheries governance model based on social inclusion and sustainable development. The analysis was based on literature references regarding participatory management and fisheries regulation, highlighting how the Palmas Charter can contribute to greater visibility of the sector, increased productive inclusion, food security, governance, and environmental conservation within this important productive chain in Tocantins.

Keywords: Public Policies; Participatory Governance; Sustainability; Artisanal Fishing.

INTRODUÇÃO

A formulação de políticas públicas no setor pesqueiro enfrenta desafios relacionados à gestão dos recursos, conflitos de uso e inclusão das comunidades pesqueiras nas decisões governamentais (Oviedo & Bursztyn, 2017). Esses desafios são acentuados pela complexidade social e econômica das comunidades pesqueiras, especialmente quando há interesses conflitantes e vulnerabilidades socioeconômicas que dificultam a implementação efetiva das políticas públicas. No Tocantins, especificamente, esses desafios se tornam mais críticos devido à diversidade cultural, à extensão territorial das bacias hidrográficas e à limitada infraestrutura de apoio à atividade pesqueira artesanal.

Nesse cenário, a “Carta de Palmas” emergiu da I Conferência Estadual da Pesca no Tocantins como um documento estruturante para a governança participativa da pesca artesanal, buscando integrar conhecimento tradicional e gestão técnica no ordenamento pesqueiro. Essa proposta é fundamentada pela ampla participação social de pescadores artesanais, lideranças comunitárias, pesquisadores e gestores públicos que contribuíram diretamente na elaboração do documento.

A importância da coletividade na formulação de políticas públicas tem sido amplamente debatida na literatura, destacando-se como um fator essencial para a construção de modelos de governança mais inclusivos e eficazes (Berkes et al., 2001; Kalikoski et al., 2009). A participação ativa



22 a 25 de abril de 2025

Belém - Pará - Brasil

das comunidades pesqueiras possibilita que as políticas sejam mais alinhadas às realidades locais, aumentando a legitimidade das normas e facilitando a sua adesão. Berkes et al. (2001) exemplifica essa realidade ao relatar casos bem-sucedidos de gestão compartilhada em diversas regiões, destacando como a integração de saberes locais e científicos fortalece a resiliência das comunidades e a conservação dos recursos naturais.

Além disso, Kalikoski et al. (2009) demonstraram que experiências brasileiras com gestão compartilhada, especialmente na Amazônia, têm alcançado sucesso na redução dos conflitos e na sustentabilidade dos estoques pesqueiros. A experiência amazônica evidencia que acordos comunitários, fundamentados na negociação coletiva e no reconhecimento dos saberes tradicionais, permitem uma gestão mais eficiente e adaptativa.

Nesse contexto, a “Carta de Palmas” propõe diretrizes para a organização produtiva, segurança alimentar e sustentabilidade da pesca no Tocantins. A Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO, 2024) destaca que a governança sustentável da pesca deve incluir a participação ativa das comunidades locais, promovendo o equilíbrio entre conservação e uso responsável dos recursos pesqueiros. Essa abordagem visa garantir a segurança alimentar e o bem-estar socioeconômico dos pescadores artesanais, fortalecendo sua autonomia e participação nos processos decisórios.

A pesca artesanal na Amazônia representa um exemplo significativo da importância da coletividade na formulação de políticas públicas para o setor. Estudos demonstram que os Acordos de Pesca implementados na região têm contribuído para a redução de conflitos e para o uso sustentável dos estoques pesqueiros (Mendes Filho et al., 2021). A gestão compartilhada nesses territórios tem permitido maior engajamento dos pescadores na definição de regras e práticas de manejo, assegurando um modelo mais resiliente e adaptado às realidades locais. Assim, a experiência amazônica reforça a necessidade de iniciativas como a “Carta de Palmas” para consolidar um ordenamento pesqueiro eficaz e participativo. O documento apresenta um conjunto de propostas voltadas ao fortalecimento das associações de pescadores, incentivo à rastreabilidade do pescado e implementação de Acordos de Pesca, medidas essenciais para garantir o equilíbrio entre conservação e uso dos recursos pesqueiros.

Este artigo tem como objetivo discutir as contribuições da “Carta de Palmas” para o futuro da política pesqueira no estado, analisando suas propostas à luz de referências acadêmicas e experiências de governança compartilhada. Serão abordados os impactos potenciais dessas diretrizes na gestão sustentável da pesca, compreendendo como sua implementação pode fortalecer o setor e promover maior justiça social para os pescadores artesanais.

MATERIAL E MÉTODOS

A pesquisa se baseou em duas metodologias: (i) análise documental e revisão bibliográfica sobre ordenamento pesqueiro e gestão participativa e; (ii) consulta direta a atores do setor pesqueiro em novembro de 2024, durante a I Conferência Estadual da Pesca no Tocantins, promovida pela Secretaria de Pesca e Aquicultura do Tocantins-SEPEA/TO. Na Conferência, foi realizada uma oficina que contou com a participação de pesquisadores, profissionais ligados à atividade pesqueira, lideranças comunitárias e pescadores profissionais de 31 municípios, representando todas as regiões do estado (Figura 1). As principais demandas foram levantadas, moderadas e orientadas por sete eixos estratégicos, garantindo que o documento refletisse as necessidades e perspectivas dos pescadores artesanais.



Figura 1. Participantes da Oficina para a elaboração da “Carta de Palmas”, 2024.

Os sete eixos estratégicos e orientadores da “Carta de Palmas” foram inspirados no Plano Nacional da Pesca Artesanal - PNPA, desenvolvido pela Secretaria da Nacional da Pesca Artesanal do Ministério da Pesca e Aquicultura do Governo Federal. Neste sentido, o PNPA estabeleceu os eixos temáticos e a Secretaria de Pesca do Tocantins adaptou à realidade estadual:

1. **Economia da sociobiodiversidade pesqueira artesanal:** visa fortalecer a comercialização do pescado local, priorizando mercados institucionais e promovendo a rastreabilidade e certificação dos produtos. Essa estratégia busca agregar valor à produção e garantir maior aceitação no mercado. Mendes Filho et al. (2021) apontaram que a rastreabilidade melhora a confiança do consumidor e amplia as oportunidades de venda.
2. **Formação, assistência técnica e assessoria para pescadores artesanais:** visa destacar a necessidade de capacitação contínua para que os pescadores possam aprimorar suas práticas e acessar novas tecnologias. Prevê a ampliação da assistência técnica e a valorização dos saberes tradicionais. Berkes et al. (2001) reforçou que a interação entre conhecimento local e técnico-científico fortalece a resiliência das comunidades pesqueiras.
3. **Gestão, ordenamento e conservação dos recursos pesqueiros:** visa estimular a criação e implementação de atos normativos como, por exemplo, Acordos de Pesca, com participação ativa dos pescadores na definição das regras de uso dos recursos hídricos. Kalikoski et al. (2009) demonstraram que acordos participativos reduzem conflitos e promovem a sustentabilidade dos estoques pesqueiros.
4. **Direito ao território pesqueiro e acesso à água:** visa reivindicar o reconhecimento e a garantia dos territórios tradicionais de pesca, assegurando o direito dos pescadores ao uso das águas e promovendo políticas que impeçam o avanço de atividades que comprometam sua subsistência. Silva (2017) enfatizou que o reconhecimento desses territórios é crucial para a continuidade das práticas pesqueiras tradicionais.
5. **Direitos sociais e acesso a políticas públicas:** visa estimular a ampliação do acesso dos pescadores às políticas de seguridade social, como aposentadoria, seguro-defeso e assistência à



saúde. Oviedo & Bursztyn (2017) ressaltaram que a dificuldade de acesso a esses direitos compromete a estabilidade econômica e social dos pescadores artesanais.

6. **Pesquisa, inovação e tecnologia para a pesca artesanal:** visa estimular pesquisas voltadas à pesca artesanal e o desenvolvimento de tecnologias acessíveis, garantindo que os pescadores a melhoria na produtividade sem comprometer a sustentabilidade ambiental. A modernização do setor pesqueiro deve estar alinhada à valorização dos saberes tradicionais e ao uso racional dos recursos naturais (FAO, 2024).
7. **Infraestrutura e logística para a pesca artesanal:** visa estimular a necessidade de investimentos em infraestrutura para a pesca artesanal, incluindo pontos de desembarque, armazenamento e transporte adequado do pescado. Mendes Filho et al. (2021) apontaram que a ausência de infraestrutura prejudica a competitividade dos pescadores e limita sua inserção no mercado formal.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A “Carta de Palmas” elencou 84 demandas consideradas essenciais para o desenvolvimento participativo da pesca artesanal no Tocantins. Destas, os Eixos 1 e 3 foram os mais relevantes em número de demandas. Juntos, eles representaram mais da metade das demandas elencadas, enquanto que os eixos 5, 6 e 7 tiveram o menor número de demandas (Tabela 1 e Figura 2).

Tabela 1. Número de demandas elencadas por eixo temático no Tocantins.

Eixo	Tema	Número de demandas
1	Economia da sociobiodiversidade pesqueira artesanal	23
2	Formação, assistência técnica e assessoria para pescadores artesanais	9
3	Gestão, ordenamento e conservação dos recursos pesqueiros	20
4	Direito ao território pesqueiro e acesso à água	11
5	Direitos sociais e acesso a políticas públicas	8
6	Pesquisa, inovação e tecnologia para a pesca artesanal	5
7	Infraestrutura e logística para a pesca artesanal	8
Total		84

Fonte: SEPEA-TO, 2024.

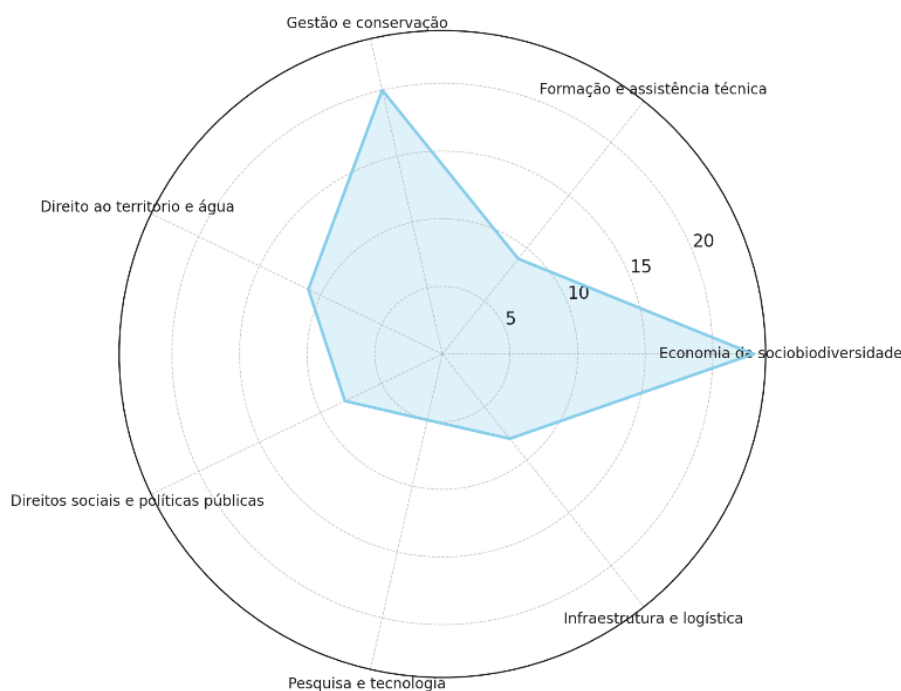


Figura 2. Distribuição das demandas identificadas na Carta de Palmas por eixo estratégico.



Além das demandas elencadas na “Carta de Palmas”, atos normativos foram publicados ao longo de 2024 visando dar uma melhor aparato político-institucional ao desenvolvimento da cadeia produtiva da pesca artesanal no Tocantins, como por exemplo a Instrução Normativa 07/2024 que dispõe sobre o monitoramento de desembarque pesqueiro no âmbito do Programa Trilha da Pesca e Aquicultura e Portarias que criam grupos de trabalho específicos para a pesca (Tocantins, 2024a; 2024b; 2024c). Estes atos normativos estão diretamente atrelados ao Eixo 3 (Gestão, ordenamento e conservação dos recursos pesqueiros). Importante destacar esta questão uma vez que a invisibilidade da pesca artesanal impossibilita a promoção e o desenvolvimento de políticas públicas mais adequadas. Ou seja, não há possibilidade de gestão pesqueira adequada sem informação acessível (Prysthon, 2021).

Além do monitoramento fruto da “Carta de Palmas”, outras questões relevantes merecem destaque a exemplo do Eixo 1 que, entre outras demandas, incentiva o consumo do pescado, fortalece a fiscalização, promove capacitações em boas práticas em processamento de pescado, etc. No Eixo 2, destacam-se, o reconhecimento da pesca artesanal na promoção da segurança alimentar, fóruns de discussão, programas de capacitação de jovens da pesca e pesquisas participativas, etc. No Eixo 4, está contemplado o combate à pesca ilegal, a regulamentação do turismo de pesca e a resolução de conflitos. No eixo 5, reconhecer e valorizar os saberes tradicionais e as práticas culturais das comunidades pesqueiras, incluindo as manifestações religiosas e artísticas é prioridade. No Eixo 6, fortalecer e adaptar os serviços de saúde aos pescadores é fundamental para promover uma melhor qualidade de vida. Por fim, o Eixo 7 indica a necessidade de criação de grupos de trabalho sobre mudanças climáticas e programas de educação ambiental votados para a pesca. A “Carta de Palmas” pode ser acessada na íntegra no site da Secretaria de Pesca e Aquicultura do Tocantins através do link: <https://www.to.gov.br/sepea/boletins-informativos/legxptpdy5m6>.

CONCLUSÕES

A “Carta de Palmas” representa um avanço significativo para a governança da pesca no Tocantins. Suas diretrizes promovem a integração entre pescadores, acadêmicos e gestores públicos, favorecendo um modelo de gestão inclusivo e eficaz. Para que sua implementação seja bem-sucedida, é essencial garantir suporte político-institucional, financeiro e técnico, assim como o monitoramento contínuo dos impactos das medidas adotadas e garantia de futuras ações de continuidade das demandas elencadas.

AGRADECIMENTOS

À SEPEA e à Embrapa Alimentos e Territórios pela organização e moderação da Oficina.

REFERÊNCIAS

- Berkes, F.; Mahon, R.; Mcconney, P.; Pollnac, R. et al. (2001). *Managing small-scale fisheries: alternative directions and methods*. Ottawa: IDRC. 109 p.
- FAO. *The State of World Fisheries and Aquaculture 2024*. (2024). Rome: Fisheries and Aquaculture Technical Papers. 232 p.
- Kalikoski, D. C.; Seixas, C. S.; Almudi, T. (2009). Gestão compartilhada e comunitária da pesca no Brasil: avanços e desafios. *Ambiente & Sociedade*, 12(1), p. 151-172. <https://doi.org/10.1590/S1414-753X2009000100011>.
- Mendes Filho, O. R.; Figueiredo, E. S. A.; Silva, K. C. D. A.; Cintra, I. H. A. et al. (2021). O comportamento da pesca artesanal e soluções participativas para o uso sustentável dos recursos pesqueiros de Araguacema, Tocantins, Amazônia, Brasil. *Research, Society and Development*, 10(12). <https://doi.org/10.33448/rsd-v10i12.20408>.
- Silva, R. E. (2017). Por uma reforma agrária aquática? Luta por reconhecimento social dos ribeirinhos do rio tapajós para a construção de Acordos de Pesca. *Revista Ciências da Sociedade*, 1(2), p. 81-102. <https://doi.org/10.30810/rcs.v1i2.477>.



Oviedo, A. F.; Bursztyn, M. (2017). Decentralization and Fisheries Management in The Brazilian Amazon: Resource Rights and Accountability. *Ambiente & Sociedade*, 20(4), p. 169-190. <https://doi.org/10.1590/1809-4422asoc0029r1v2042017>.

Prysthon, A. (2021). "Gestão sem informação é ficção": como o monitoramento participativo da pesca artesanal pode subsidiar políticas públicas no Tocantins, Brasil. In: Guimarães, L. L.; Freitas, P. G. de (org.). *Ciências agrárias multidisciplinares: avanços e aplicações múltiplas*. Rio de Janeiro: e-Publicar, 2021. v. 1. p. 11-20.

Tocantins. (2024a). Secretaria da Pesca e Aquicultura. Instrução Normativa nº 07, de 10 de outubro de 2024. Dispõe sobre o monitoramento de desembarque pesqueiro no âmbito do Programa Trilha da Pesca e Aquicultura. Diário Oficial nº 6675. Ano XXXVI - Estado do Tocantins, sexta-feira, 11 de outubro de 2024.

Tocantins. (2024b). Secretaria da Pesca e Aquicultura. Instrução Normativa nº 03, de 29 de maio de 2024. Cria o Grupo de Trabalho do Monitoramento de Desembarque Pesqueiro – GTMDP. Diário Oficial nº 6582. Ano XXXVI - Estado do Tocantins, terça-feira, 04 de junho de 2024.

TOCANTINS. (2024c). Secretaria da Pesca e Aquicultura. Portaria nº 30 GABSEC/SEPEA, de 16 de agosto de 2024. Designa os representantes titulares e suplentes para compor o Grupo de Trabalho do Monitoramento de Desembarque Pesqueiro - GTMDP. Diário Oficial nº 6640. Ano XXXVI - Estado do Tocantins, sexta-feira, 23 de agosto de 2024.