

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

GABRIEL MARTIM JACINTHO RIBEIRO

**ARTICULAÇÕES ENTRE GOVERNO LOCAL E SOCIEDADE CIVIL EM TORNO
DO DESENVOLVIMENTO DA PESCA ARTESANAL: Estudo de caso no município de
Ubatuba-SP**

SÃO PAULO

2017

GABRIEL MARTIM JACINTHO RIBEIRO

**ARTICULAÇÕES ENTRE GOVERNO LOCAL E SOCIEDADE CIVIL EM TORNO
DO DESENVOLVIMENTO DA PESCA ARTESANAL: Estudo de caso no município de
Ubatuba-SP**

Dissertação apresentada à Escola de
Administração de Empresas de São Paulo da
Fundação Getúlio Vargas, em cumprimento
parcial dos requisitos para obtenção do título de
Mestre em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa: Governo e Sociedade
Civil em Contexto Subnacional

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Marlei Pozzebon

SÃO PAULO

2017

Ribeiro, Gabriel Martim Jacintho.

Articulações entre governo local e sociedade civil em torno do desenvolvimento da pesca artesanal / Gabriel Martim Jacintho Ribeiro. - 2017.

174 f.

Orientador: Marlei Pozzebon

Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Pesca – Aspectos econômicos – Ubatuba (SP). 2. Políticas públicas. 3. Projetos de desenvolvimento. I. Pozzebon, Marlei. II. Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 35.073.1(815.6)

GABRIEL MARTIM JACINTHO RIBEIRO

**ARTICULAÇÕES ENTRE GOVERNO LOCAL E SOCIEDADE CIVIL EM TORNO
DO DESENVOLVIMENTO DA PESCA ARTESANAL: Estudo de caso no município de
Ubatuba-SP**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, em cumprimento parcial dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa: Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional

Data de Aprovação: ____/ ____/ ____

Banca Examinadora:

Prof^a. Dr^a. Marlei Pozzebon (Orientadora)
FGV/EAESP

Prof. Dr. Renê Birochi
Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC

Prof. Dr. Fernando Burgos Pimentel dos Santos
FGV/EAESP

Prof. Dr. Mário Aquino Alves
FGV/EAESP

AGRADECIMENTOS

Sem dúvida todo o processo em torno deste mestrado foi uma das experiências de maior aprendizado da minha vida, mas não somente no aspecto acadêmico, mas de autoconhecimento e amadurecimento. Portanto, a concretização deste sonho foi marcada pela presença, colaboração, amizade e carinho de inúmeras pessoas a quem devo agradecer.

Primeiramente agradeço a Deus, pois tenho certeza de que Ele esteve no comando em todo, e cada, minuto e que de formas muito especiais abriu e fechou portas, colocou oportunidades e, sobretudo pessoas em meu caminho, enchendo-me de forças e fé para seguir nessa longa jornada que, desde seu início, mostrou que não seria fácil. E se, dois dias antes da minha entrevista final na FGV, o Senhor recolheu meu avô que há muito estava enfermo, ao mesmo tempo Ele me deu forças para sair daquele velório a tempo de partir em busca daquele sonho – almejado desde antes da graduação. Então dedico este trabalho ao meu avô, homem de muita fé e honestidade, com quem morei durante 2 anos, antes da Graduação, e que me ensinou a lutar por aquilo que acredito.

Agradeço por minha família que sempre foi a base de meus princípios e educação. Aos meus pais, aqueles que eu mais amo, pois incondicionalmente buscaram sempre prover, para mim e minha irmã, sobretudo, valores e, depois, possibilidades materiais de realizar sonhos como este. Mesmo distantes fisicamente tiveram muita paciência comigo e buscaram estar presentes ao longo deste trabalho, desde longas ligações até recorrentes visitas à São Paulo, sempre trazendo comida para não me permitir perder tempo cozinhando aos finais de semana. Participaram tanto que até foram comigo em uma das visitas de campo em Ubatuba. À minha irmã, outro pilar em minha vida, que foi minha companheira de apartamento nestes 2 anos e teve paciência sobrenatural quando em meus momentos de desânimo e mau-humor teve forças de me ouvir e sabedoria para lidar com meus momentos de estresse.

Estudar administração pública e governo era um sonho nutrido, conforme mencionei, desde antes da graduação e que andava adormecido. Mas uma pessoa foi de fundamental importância para “reativar” esse sonho: Jacqueline Brigagão. Jac, uma das melhores amigas da minha mãe e que me conhece desde meus 5 anos de idade, foi aquela quem me incentivou e encorajou a tentar o mestrado. Então agradeço a ela não somente por seguir acreditando em mim, mas por todo o apoio e genuíno interesse em me ajudar recorrentemente ao longo destes 2 anos. Com certeza sem o apoio dela essa dissertação não iria nem ter começado.

Realizar esse mestrado na cidade de São Paulo exigia uma condição especial: voltar para São Paulo e ter um emprego que me bancasse tão longe dos meus pais. Agradeço a minha tia Mara, aquela que desde criança acreditava no meu potencial de escrever e lia e comentava minhas redações. Foi ela quem tanto insistiu para que eu voltasse pra São Paulo e ampliasse minhas opções de busca de vagas até que surgiu uma oportunidade que me permitiu trabalhar e ainda sim sair para assistir às aulas na FGV: uma verdadeira preparação de Deus! Agradeço, então, ao pessoal da Prime Action Consultoria por ter depositado confiança em mim e me dado essa flexibilidade para seguir essa dupla jornada por quase 1 ano e meio: Simone, Carlos Campos, Regina, Ana Paula, Roberto, Eduardo, Fernanda, Mario, Ananias... Ainda na parte profissional, agradeço ao Roni, que de chefe se tornou um grande amigo e igualmente me contratou para trabalhar com ele no SGR e, ainda assim, seguir para minhas várias visitas de campo em Ubatuba.

Dentro da FGV o processo também não foi menos complexo. Após o término do 1º ano da pós-graduação deparei-me com uma situação que me deixou bastante preocupado: por motivos pessoais, minha primeira orientadora teve de se ausentar e eu deveria, praticamente, recomençar o processo de orientação, a partir do zero. Mas Deus, por meio de professores e outros colegas de curso (que hoje tenho como verdadeiros amigos) agiu em minha proteção e auxílio. Agradeço ao professor Mário Aquino Alves por todo o apoio, atenção e carinho ao longo do curso. Tive privilégio de fazer duas disciplinas com Mário nas quais aprendi bastante e cultivamos especial carinho (prometo assistir os filmes clássicos ainda pendentes, prof. ☺). Mas agradeço ao Mário, principalmente, por ter me apresentado à tão competente e simpática professora Marlei que se tornou minha orientadora. Ter a Marlei como orientadora foi uma das melhores coisas que me aconteceram ao longo deste curso, não só por sua inquestionável competência, mas por seu carisma, empatia e por ter mergulhado comigo em um tema tão novo e desconhecido no universo da Administração Pública brasileira, dando-me muita força mesmo nos momentos em que estive mais ansioso ou inseguro, sempre dispondo sua agenda com bastante flexibilidade (nossa primeira reunião foi na manhã do dia 24/12, véspera de Natal, por Skype). Agradeço também ao prof. René que se dispôs a vir de Santa Catarina para compor essa banca.

Durante esse período na FGV fiz grandes amigos e conheci um grupo de pessoas altamente competente e dedicada com as quais tive longas e profundas conversas que me proporcionaram inigualável aprendizado. A primeira delas, que gostaria de agradecer, é o prof. Fernando Burgos que desde antes de eu entrar na FGV mostrou-se solícito em me ajudar

e em quem, por sua honestidade e transparência, encontrei um verdadeiro amigo que me ajudou não somente nessa dissertação, mas inclusive em decisões profissionais. Estendo meu agradecimento, também, à Joelma e Fabi que sempre foram muito atenciosas e carinhosas comigo. Dentre os grandes amigos que fiz na GV agradeço a companhia da Carol Cavanha, Leo Calderoni, Esther (grande parceira de trabalhos, Imersão Federal e de “busão”), Morgana (que jamais me deixará esquecer “aquele 1%”) e em especial à Kate: grande amiga de todas as horas e minha irmã na fé!

Agradeço também a todos meus grandes amigos de São Paulo e Recife e meus parentes de Santos que tiveram imensa paciência e compreensão em todas as minhas ausências em eventos e festividades ao longo desses anos.

Em especial agradeço e dedico este trabalho a todos os pescadores e pescadoras desse país, em especial àqueles que sonham em manter viva a tradição pesqueira artesanal. E a todos aqueles atores do governo local e da sociedade civil de Ubatuba meu muito obrigado pelo tempo dispendido e acolhida nas visitas de campo.

Muito obrigado a todos por tudo!

RESUMO

Apesar de ser uma das mais antigas atividades exercidas pelo homem e ter uma enorme importância socioeconômica para o Brasil, a atividade pesqueira, principalmente a modalidade artesanal, ainda é bastante alijada dos processos políticos nacionais. Seguindo a veia agroexportadora do país, a crescente orientação dada, pelo governo federal, para o aumento produtivo por meio da aquicultura e da pesca industrial parece uma estratégia incompatível, tanto com as características das forças reprodutivas naturais do litoral brasileiro, quanto com a realidade social do setor que emprega quase 1 milhão de trabalhadores (mais de 90%, atuam na modalidade artesanal). A desordenada institucionalização da política nacional para o setor se reflete nos demais entes federativos. Como atividade econômica de caráter extrativista, e realizada em território de domínio público, a pesca de captura marinha é pressionada (i) economicamente - pela competição com a pesca industrial; e (ii) territorialmente - por outras atividades econômicas atuantes no mar, pelos impactos da crescente urbanização costeira e pelas regras e legislações impostas pelos órgãos de conservação ambiental, em diferentes níveis da federação. No entanto, são ainda escassos e pontuais os estudos que buscam compreender os efeitos de determinadas políticas públicas e/ou dos sistemas de cogestão, com olhar a partir do território onde ocorre a atividade. Entende-se que o olhar para o desenvolvimento da pesca artesanal deva considerar, igualmente, as dimensões econômica, ambiental e social, mas principalmente incorporar uma melhor compreensão das forças atuantes no contexto local. A fim de contribuir para essa discussão, e incorporando a dimensão política, a pergunta de pesquisa que norteou essa dissertação foi: *Como os processos de interação entre diferentes grupos sociais (governo e sociedade civil), em contexto local, influenciam o desenvolvimento da pesca artesanal?* Para respondê-la foi feita uma revisão bibliográfica respeitando as contribuições, dentre outras, dos campos da sociologia, antropologia, economia, agronomia e desenvolvimento sustentável. Foi feita também uma reconstrução histórica da política nacional para a pesca, uma caracterização do setor pesqueiro artesanal e das principais políticas públicas e instâncias de participação para o setor. A partir dessa revisão foi adotado o modelo teórico crítico-construtivista proposto por Pozzebon et al. (2009) para debruçar-se sobre o estudo de caso escolhido: o município de Ubatuba-SP. Os achados da pesquisa apontam a questão da configuração do federalismo brasileiro como um entrave para a criação, implementação e coordenação das políticas para o setor, o que enfraquece os arranjos institucionais em contexto subnacional. Dificultado, assim, a integração entre atores locais e legando-os à uma dependência das políticas federais para subsídio e ordenamento da atividade. Nota-se, ainda, que as experiências de descentralização política em torno do ordenamento costeiro e da gestão compartilhada do ambiente marinho, pela forma como foram implementadas e por seu caráter consultivo com as decisões na mão do ente estadual paulista, não parecem suficientemente capazes de fortalecer a pesca artesanal.

Palavras-chave: Pesca artesanal, Arranjos locais, Governo local, Políticas pesqueiras

ABSTRACT

Despite being one of the oldest activities carried out by man and having an enormous socioeconomic importance for Brazil, fishing industry, mainly the small-scale fisheries, is still quite neglected from national political processes. Following the country's agro-export vein, the federal government's growing orientation towards increasing production through aquaculture and industrial fishing seems to be an incompatible strategy, both with the characteristics of the natural reproductive forces of the South Atlantic Ocean (in which the Brazilian coast is situated) and with the social reality of the fisheries sector, which employs almost 1 million workers (more than 90% working in small-scale fisheries). The disorderly institutionalization of a national plan for the fishing industry is reflected in the other federative entities. As an economic activity, of an extractive nature, and carried out in public domain territory, marine capture fisheries are pressured (i) economically - by competition with industrial fisheries; and (ii) territorially - by other economic activities at sea, by the impacts of increasing coastal urbanization and by the rules and laws imposed by environmental conservation agencies, at different levels of the federation. Recent, but scarce, studies seek to understand, punctually, the effects of certain public policies, or co-management systems, with a view from the territory where the activity occurs. However, it is understood that looking at the development of small-scale fisheries should also consider the economic, environmental and social dimensions, but mainly incorporate a better understanding of the forces acting in the local context. In order to contribute to this discussion, and incorporating the political dimension, the research question that guided this dissertation was: *How the processes of interaction between different social groups (government and civil society), in a local context, influence the development of small-scale fisheries?* In order to answer it, a bibliographical review was made respecting the contributions, among others, from the fields of sociology, anthropology, economics, agronomy and sustainable development. There was also a historical reconstitution of the federal institutionalization around fisheries industry, a characterization of the small-scale fisheries sector and the main policies and instances of participation for the sector. From this point, was adopted the critical-constructivist theoretical model proposed by Pozzebon et al. (2009) in order to deepend into the case study chosen: the municipality of Ubatuba-SP. The research findings point to the issue around the configuration of Brazilian federalism as an obstacle to the creation, implementation and coordination of policies for the sector, which also weakens the institutional arrangements in a subnational context. Thus, the integration of local actors is hampered by a dependence on federal policies to subsidize and organize the activity. It is also noted that the experiences of political decentralization around the coastal planning and the shared management of the marine environment, by the way they were implemented and by their consultative character in which the final decisions are in the hand of the State of São Paulo, do not seem sufficiently capable of strengthen small-scale fisheries locally.

Keywords: Small-scale fisheries, local government, local arrangements, fisheries policy.

LISTA DE FIGURAS, QUADROS E TABELAS

Figura 1: (a) Valor agregado pela agricultura ao PIB; (b) Valor agregado pela pesca ao PIB .. 25

Figura 2: Consumo nacional de pescado (em kg por habitante/ano) comparado à produção nacional de pescado por forma de obtenção, entre 1997 e 2010. 28

Figura 3: Situação da produção da pesca extrativa marinha e continental (1960-2007). 36

Figura 4: Mapa com a divisão do litoral paulista e seus municípios. 86

Quadro 1: Resumo do Histórico Institucional da Política Nacional para a Pesca e Aquicultura (Séc. XVIII - 2015). 42

Quadro 2: Top-down and bottom-up local and regional development approachs. 44

Quadro 3: Formas de classificação da atividade pesqueira conforme organização produtiva. 49

Quadro 4: Principais instituições e movimentos de representação dos pescadores. 54

Quadro 5: Principais instâncias de participação social em que os pescadores fazem parte. 64

Quadro 6: Modelo multinível adaptado ao contexto do desenvolvimento da pesca artesanal. 80

Quadro 7: Coleta de dados – Resumo das entrevistas e participação em audiências. 92

Quadro 8: Estrutura esquemática da análise dos resultados. 98

Quadro 9: Os quadros interpretativos de cada grupo social em torno da atividade pesqueira. . 114

Tabela 1: Produção nacional de pescado por forma e ambiente de obtenção em 2011 26

Tabela 2: Os municípios do litoral paulista e a representatividade da pesca. 87

Tabela 3: Média do volume produzido e valor estimado de produção, em dois períodos diferentes, dentre as principais espécies de Ubatuba. 121

Esquema 1: O SAG da pesca extrativa marinha de pequena escala. 56

Esquema 2: Principais entraves enfrentados pela pesca artesanal. 57

Esquema 3: Mapa multinível em torno da atividade pesqueira artesanal. 70

Esquema 4: Framework para análise de um SIG participatório em comunidades. 77

Esquema 5: Órgãos da administração pública e fóruns de participação: do nacional ao local. 115

Esquema 6: Processos interacionais na dimensão sócio-organizacional da atividade pesqueira. 128

Esquema 7: Processos interacionais para obtenção do Pronaf. 135

Esquema 8: Processos interacionais em torno do Mercado Municipal de Peixes de Ubatuba. 138

Esquema 9: Processos interacionais em torno do SIM. 141

Esquema 10: Processos interacionais em torno do zoneamento, ordenamento e fiscalização territorial (terrestre e marítima) de Ubatuba. 160

Fotografia 1: Audiência pública do Gerco para discussão da revisão do ZEE no auditório do campus ubatubense da Universidade de Taubaté. 112

Fotografia 2: Estátua ‘Homenagem ao Caiçara’ na rotatória na entrada de Ubatuba. 117

Fotografia 3: Embarcações da pesca de arrasto ancorados na Ilha dos Pescadores - Ubatuba. 119

Fotografia 4: Canoa caiçaras em praia de Ubatuba. 126

Fotografia 5: Escritório da CATI em Ubatuba. 132

Fotografia 6: Construção sobre mata nativa e impacto sobre alevinos. 158

Imagem 1: Vídeo com o ministro Helder Barbalho em visita à fazenda aquícola na Noruega... 31

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANA - Agência Nacional das Águas

APA – Área de Proteção Ambiental

APAMLN – Área de Proteção Ambiental Marinha Litoral Norte

BB – Banco do Brasil

CATI – Coordenadoria de Assistência Técnica Integral

CETESB - Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental

CF – Constituição Federal

CMDRP – Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e Pesqueiro (CMDRP)

CT – Câmara Técnica

DPA – Departamento de Pesca e Aquicultura

GERCO – Gerenciamento Costeiro

IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IDH-M – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

INSS - Instituto Nacional de Seguro Social

IP – Instituto de Pesca

MPA – Ministério da Pesca e Aquicultura

MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MMA – Ministério do Meio Ambiente

MONAPE – Movimento Nacional dos Pescadores

ONG – Organização Não Governamental

PIB – Produto Interno Bruto

PNAE - Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar

PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

RGP – Registro Geral da Atividade Pesqueira

SAA – Secretaria de Agricultura e Abastecimento (do Governo do Estado de São Paulo)

SABESP - Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo

SAP/MAPA – Secretaria de Aquicultura e Pesca do MAPA

Seguro-Defeso - Seguro Desemprego para o Pescador Artesanal

SEAP/PR – Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República

SIM – Serviço de Inspeção Municipal

SMA – Secretaria do Meio Ambiente (do Governo do Estado de São Paulo)

SMAPA – Secretária Municipal de Agricultura, Pesca e Abastecimento (de Ubatuba)

SPP – Sistema de Produção Pesqueira

SPU – Secretaria do Patrimônio da União

SUDEPE – Superintendência do Desenvolvimento da Pesca

UC – Unidade de Conservação

ZEE – Zoneamento Ecológico-Econômico

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
CAPÍTULO 1: O OLHAR SOBRE A ATIVIDADE PESQUEIRA: UM AMÁLGAMA DE DIFERENTES ABORDAGENS.....	22
1.1. O desenvolvimento da pesca visto sob três dimensões.....	23
1.1.1. Dimensão econômica	23
1.1.2. Dimensão ambiental.....	26
1.1.3. Dimensão social	29
1.2. Perspectiva política e a ação do Estado brasileiro: o vai-e-vem institucional	33
1.2.1 Do Brasil colônia aos primeiros anos da República (séc. XVIII – primeira metade séc. XX).....	33
1.2.2. O período da SUDEPE (1962 a 1989)	34
1.2.3. O período do Ibama (1989 a 1997)	35
1.2.4. Início da divisão de competências: MMA/Ibama e DPA/MAPA (1998 a 2002)	36
1.2.5. Criação da SEAP/PR – compartilhamento com MMA/Ibama (2003 a 2008).....	37
1.2.6. O (breve) Ministério da Pesca e Aquicultura - MPA (2009 a outubro de 2015)	38
CAPÍTULO 2: O DESENVOLVIMENTO DA ATIVIDADE PESQUEIRA ARTESANAL: POLÍTICAS PÚBLICAS E TENSÕES TERRITORIAIS	43
2.1. Caracterização da pesca artesanal	47
2.2. Ações e políticas públicas para pesca artesanal: facilitadores e barreiras	59
2.2.1. Descentralização: as instâncias de cogestão e participação social	59
2.2.2. Políticas para a pesca artesanal	64
CAPÍTULO 3: MODELO TEÓRICO.....	71
3.1. Modelo Multinível e o desenvolvimento da pesca artesanal	72
CAPÍTULO 4: METODOLOGIA DE PESQUISA	81
4.1. Estudo de Caso como estratégia de pesquisa.....	82
4.2. Seleção do estudo de caso.....	84
4.3. Coleta dos dados	90
4.4. Análise dos dados	94
CAPÍTULO 5: RESULTADOS: INTERAÇÕES E ARTICULAÇÕES EM TORNO DO DESENVOLVIMENTO PESQUEIRO ARTESANAL EM UBATUBA	96
5.1. Contexto histórico e a identificação dos grupos sociais relevantes	98
5.1.1. Dimensão econômica e social: o desenvolvimento pesqueiro em Ubatuba..	99

5.1.2. Dimensão ambiental/ territorial: a zona costeira em disputa e os arranjos institucionais locais	105
5.1.3. Grupos sociais e quadros interpretativos: a pesca artesanal em perspectiva comparada	113
5.2. Processos e interações atuais: disputas locais e impasses institucionais	115
5.2.1 Dimensão social: organização política dos pescadores e a imagem do pescador artesanal - do carro, ou da canoa?	116
5.2.2 Dimensão econômica: o pescador de frente para o continente	128
5.2.3 Dimensão territorial e ambiental: os desafios de uma deficiente organização política	143
CONCLUSÃO E REFLEXÕES FINAIS.....	161
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	170

INTRODUÇÃO

Because of their variety, dispersion and social complexity, small-scale fisheries are often poorly documented, poorly regulated and many of the complex management issues remain largely unresolved. At a time when fisheries resources are increasingly depleted and climate change poses a growing threat, failure to effectively address the issues confronting small-scale fisheries places the livelihoods of millions of people at risk. (World Bank, FAO e World Fish Centre, 2010, p. v)

A pesca é uma das mais antigas atividades de subsistência da humanidade e a última atividade de caça realizada em grande escala no mundo. Diegues (1983) aponta que a atividade pesqueira é anterior ao aparecimento da agricultura quando, ainda antes do período Neolítico, o homem atuava como coletor de moluscos. Após a revolução Industrial, a atividade passa por inúmeras transformações. Buscando atender à crescente demanda de um mercado cada vez mais globalizado e competitivo, o movimento é sentido em diversos países, assim como no Brasil e deixa como legado uma precarização da mão de obra do setor, gerando uma crescente urbanização das áreas de várzea, litorâneas e ribeirinhas, antes ocupadas por pescadores tradicionais (Diegues, 1983)

A obra de Diegues (1983) tem servido como base pela literatura brasileira para a caracterização dos trabalhadores envolvidos na atividade pesqueira. De tradição marxista, a obra classifica que, sob a categoria teórica da pequena produção mercantil, situam-se duas subformas: a dos pescadores-lavradores e a dos pescadores artesanais. Essas formas de produção pré-capitalistas são caracterizadas, a grosso modo, pela propriedade dos meios de produção, pela ausência do não-trabalhador¹ na produção e por uma dependência frente aos comerciantes-financiador e, em muitos casos, também frente aos proprietários não-pescadores² (Diegues, 1983). A essa categoria é possível incluir, também, a aquicultura familiar³. São essas formas produtivas, mas aquelas realizadas em ambiente marinho, que este estudo está especialmente interessado.

¹ O termo não-trabalhador é usado por Diegues (1983, p. 206) para caracterizar o agente proprietário dos meios de produção e “que impõe as condições de produção e reprodução pela extração da mais-valia. [...]os mecanismos de extração da mais-valia permitem ao não-trabalhador acumular novos capitais e se reproduzir como classe dominante”.

² Referem-se a agentes que são proprietários dos meios de produção, como barcos, rede, etc. mas que não participam da captura.

³ Conforme mencionado, na “pequena produção mercantil” encontram-se 3 categorias de pescador: pescador-lavrador, pescador artesanal e aquicultor familiar. Todavia, nessa dissertação as expressões “pesca artesanal”, usada recorrentemente na literatura nacional, e “pesca de pequena escala”, mais usada na literatura internacional, serão usadas como sinônimas e abrangendo as 3 categorias da “pequena produção mercantil”.

A pesca é uma atividade econômica com significativo peso socioeconômico e cultural para o Brasil. De acordo com o Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA, 2015), o faturamento anual da atividade, no país, gira em torno de R\$ 5 bilhões. E, apesar das inúmeras dificuldades enfrentadas, a pesca de pequena escala entrega quase metade da produção nacional, conta com, aproximadamente, 700 mil trabalhadores – o que representa em torno de 90% dos profissionais diretamente envolvidos no setor – e beneficia, diretamente, 2 milhões de pessoas (Azevedo e Pierri, 2014). O relatório *The Hidden Harvests*, de World Bank, FAO e World Fish Centre (2010) denuncia que, essas comunidades, altamente dependentes da pescaria, encontram-se em altos níveis de pobreza e poderão ser marginalizadas na ausência de um reconhecimento de sua contribuição para a própria cadeia de valor da atividade. O relatório recomenda a ação de autoridades públicas, governamentais e não governamentais, para o direcionamento de políticas e influenciar tomadores de decisão.

Na introdução de sua obra, Subirats *et al.* (2008) ressalta a importância de estudos e análises, sob a ótica político-administrativa, para apresentarem respostas institucionais aos enormes desafios que se levantam com a recente evolução das democracias ocidentais. Como uma atividade econômica marcada pelo modo de produção extrativo, os estudos e ações públicas, que se debruçarem acerca do desenvolvimento do setor pesqueiro, devem considerar que os fenômenos naturais impõem grande influência na organização das relações sociais, bem como das forças produtivas e comerciais. Diegues (2008) retrata que a diversidade de aspectos fisiográficos do vasto território brasileiro, por seu clima, relevo, vegetação e disponibilidade de recursos naturais, propiciaram que populações humanas desenvolvessem formas de vida particulares, por meio de uma grande adaptação que se estabeleceu entre o homem e o meio – num sentido tanto físico quanto ecológico –, assegurando um equilíbrio regional.

Por esse motivo, uma primeira aproximação à literatura nacional, sobre as ações públicas e institucionais para o desenvolvimento da atividade pesqueira, aponta uma grande contribuição de estudos que se debruçam, principalmente, sob duas grandes abordagens⁴, sem serem mutuamente excludentes.

⁴ Há ainda uma vasta quantidade de estudos referentes à dimensão tecnológica: transferência e disseminação de conhecimentos técnicos sobre as espécies de água doce e salgada, manejo e técnicas de captura e produção aquícola que visam melhorias na criação dos sistemas produtivos e da

A primeira, compreende a caracterização histórica do homem na atividade e em seu território, suas tradições, costumes e os conflitos e tensões atuais com a sociedade capitalista. Essa corrente está intimamente ligada às ciências sociais, compreendendo estudos de áreas como antropologia, geografia e economia social, bem como da engenharia de pesca. A segunda, pelas distintas perspectivas do pensamento ambientalista, problematiza a crise dos recursos pesqueiros e a defesa da conservação dos recursos naturais, abrangendo estudos da área de oceanografia, ecologia, desenvolvimento sustentável e, igualmente ao anterior, da engenharia de pesca, o que revela a forte intersecção entre essas duas grandes linhas.

Mais recentemente, mas ainda em menor quantidade, nota-se um crescente aparecimento de estudos que buscam analisar o desenvolvimento da atividade pesqueira sob a ótica da formação de novos arranjos institucionais em busca da expansão das capacidades dos pescadores artesanais e do fomento da atividade aliado aos preceitos do desenvolvimento sustentável. Estes estudos, buscam analisar a implementação e os efeitos de ações institucionais nacionais e no âmbito local, desde políticas públicas pontuais até as primeiras tentativas de descentralização governamental, como as práticas de gestão compartilhada dos recursos naturais e a institucionalização de fóruns de participação social. É mais próxima a esta última clivagem que esta dissertação pretende caminhar, mas não sem antes reconhecer e absorver as demais contribuições.

Grosso modo, é possível dividir as prioridades que devem ser dadas à atividade, a partir do poder público, no mínimo, sob duas linhas de atuação: i) ordenamento – tanto do ponto de vista dos processos reprodutivos das espécies e do ecossistema, quanto do fato de ser uma atividade econômica realizada em território de domínio público, junto a outras atividades; ii) subsídio e fomento – principalmente de forma a garantir condições mínimas de competitividade à categoria artesanal, dentro da cadeia de valor.

De uma perspectiva institucional, não é difícil notar que o Estado brasileiro confere pouca prioridade à atividade pesqueira. No âmbito federal, após a extinção do Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), em outubro de 2015, a gestão e o ordenamento da atividade foram mais uma vez incorporados ao Ministério da

comercialização do pescado. Tais estudos, no entanto, não foram contemplados nessa categorização devido ao caráter técnico, que demandam conhecimentos específicos, em geral, provenientes das áreas da oceanografia, ecologia, engenharia de pesca.

Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) dividindo atribuições com o Ministério do Meio Ambiente (MMA). Retornando, assim, o jamais solucionado problema da duplicidade de competências da coordenação do setor, permeado pelo longo embate ideológico entre os órgãos setorial e ambiental, conforme descrito por Dias Neto (2010) e ampliado por Azevedo (2012). Esta incongruente realidade parece refletir-se igualmente nas esferas subnacionais (estadual e municipal), dificultando o pleno desenvolvimento da atividade, algo incoerente com o enorme potencial hídrico e marinho do país.

Entre os anos 1990 e 2000, motivado pelos movimentos de redemocratização e, principalmente, pelas novas diretrizes da Constituição Federal de 88 (CF/88), o Brasil experimentou uma série de diferentes arranjos institucionais na “tentativa de promover uma integração horizontal (entre setores de políticas públicas) e vertical (entre entes federativos) e de absorver de forma substantiva a dimensão territorial”, marcado pela diversidade e complexidade estrutural (Lotta e Favareto, 2013, p. 1). O país presenciou difusas iniciativas dos governos municipais de liderarem e promoverem programas de desenvolvimento local, mas que, muitas vezes, esbarravam em dificuldades orçamentárias ou em questões jurisdicionais, que ultrapassavam a competência do município (Farah, 2000; Vaz e Caldas, 2006).

Após longos períodos em que as políticas nacionais para o setor pesqueiro foram predominantemente marcadas pelo denominado *desenvolvimentismo* (Azevedo, 2012), durante o governo Lula, o governo federal passa a incorporar um número maior de ações direcionadas à dimensão social. Foi neste período que foram retomados os serviços públicos de Extensão Pesqueira, em diversos estados (Carvalho e Callou, 2008) – estagnados desde 1989 – e realizadas 3 Conferências nacionais de aquicultura e pesca, mobilizando um enorme contingente de pescadores, organizações provadas, não-governamentais e públicas, inclusive dos demais entes federativos.

A partir desses pressupostos, a pergunta de pesquisa é: *Como os processos de interação entre diferentes grupos sociais (governo e sociedade civil), em contexto local, influenciam o desenvolvimento da pesca artesanal?* Acredita-se que, ao final, poder-se-ia entender melhor qual papel os governos subnacionais poderiam desempenhar dentro desse arranjo.

Entende-se como evidente que as ações do governo federal são fundamentais para o desenvolvimento da atividade pesqueira, mas, que, sozinhas, parecem não serem suficientes para garantir a inclusão dos pescadores artesanais e a sustentabilidade dos recursos naturais. Tão pouco se espera que os estados ou municípios, sozinhos, sejam capazes de atender exclusivamente essa atividade, uma vez que a pesca e aquicultura são regulamentadas, principalmente, por leis estaduais e federais, e abarcam tensões e disputas entre atores locais e não locais, que deveriam buscar negociação e cooperação (Zozaya, 2006), como para o ordenamento do uso do ambiente marinho. Spink (2013, p.52) aponta que, a priori, sistemas de governança não são democráticos e defende que a solução para a articulação e cooperação entre jurisdições se daria através de “novos processos colaborativos entre participantes públicos e privados com compromissos de compartilhar a resolução de problemas”.

Azevedo e Pierri (2014) destacam que medidas com potencial para gerar mudanças substantivas e de longo prazo na pesca artesanal, devem dispor sob a demarcação das áreas de terra e água das quais dependem as comunidades pesqueiras, reconhecendo o direito coletivo a esses territórios e aos recursos neles presentes. As autoras destacam que muitos desses programas “foram contingenciados e sua capacidade de execução muito baixa (Azevedo e Pierri, 2014, p. 77). As autoras afirmam que alguns programas fundamentados nas premissas de desenvolvimento sustentável, por meio de novos arranjos institucionais envolvendo a articulação vertical e horizontal, foram formulados pelo governo federal. No entanto, muitos desses programas “foram contingenciados e sua capacidade de execução muito baixa” (Azevedo e Pierri, 2014, p. 77).

Estratégias para o desenvolvimento regional e local, envolvendo governo e sociedade civil, trazem benefícios sob duas óticas: a) social – pois, através do estímulo à autonomia, os agentes da sociedade civil local sentir-se-ão empoderados com relação aos próprios futuros políticos, sociais e econômicos; b) econômico – uma vez que, “utilizando condições específicas e vantagens comparativas da localidade, o crescimento torna-se mais sustentável e os empregos mais capazes de lidar com as mudanças no ambiente econômico global” (Santos, 2013, p. 82).

Através deste percurso, chega-se a novas questões de pesquisa, mais específicas:

a) *Quem são os principais grupos sociais que influenciam o desenvolvimento da pesca artesanal, em um contexto local?* b) *Quais suas percepções e expectativas com relação*

à pesca artesanal e seu desenvolvimento, e como enxergam o papel do outro? c) Como estes grupos de atores se articulam, negociam e quais são os processos de interação entre eles?

Em se tratando de arranjos sob a ótica do ordenamento pesqueiro, uma série de estudos, tratados na literatura como gestão compartilhada dos recursos pesqueiros, ou cogestão, vem sendo desenvolvidos a partir do contexto local. Em sua maioria no âmbito da teoria dos comuns – que bebe da tradição neoinstitucionalista – são apontados nos levantamentos de Seixas e Kalikoski (2009) e Kalikoski, Seixas e Almudi (2009). Já sob a ótica do fomento, apesar dos, ainda tímidos, avanços das últimas duas décadas, muitas políticas públicas para o desenvolvimento pesqueiro ainda são dependentes do governo federal e possuem um caráter focalizado, disperso, pontual e, portanto, incapazes de transformarem, de fato, as estruturas sociais desses trabalhadores (Azevedo e Pierri, 2014). Talvez por isso, em se tratando de investigações sobre as iniciativas de articulação entre governo e sociedade civil realizadas para o desenvolvimento da atividade, em contexto local, sejam bastante escassas. Destaca-se os estudos de: Carvalho e Callou (2008) a respeito da experiência de extensão pesqueira promovida pela da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca, em Pernambuco (SEAP/PE); e o de Capellesso e Cazella (2011), em Santa Catarina, que apesar de detalhar a ação de diferentes atores locais em sua investigação sobre as causas para a pluriatividade de famílias artesanais, não contempla a perspectiva do poder público.

Dessa forma, por meio de um estudo de caso aprofundado, o estudo se propõe a analisar empiricamente as possibilidades presentes no contexto local a partir do município de Ubatuba – SP, conforme descrito e justificado no capítulo 4, situado dentre os três principais municípios em relevância social e econômica para atividade pesqueira no estado. É um dos poucos com uma secretaria municipal de agricultura, pesca e abastecimento, e com uma iniciativa de cogestão em andamento a partir do governo estadual.

A abordagem de campo se dará por meio de pesquisas qualitativas utilizando-se uma adaptação do modelo multinível proposto por Pozzebon, Diniz e Jayo (2009) e as análises discutidas no capítulo 5. Entende-se que o modelo proposto pelos autores é o que melhor se encaixa aos objetivos propostos nessa pesquisa, uma vez que permite analisar quatro conceitos centrais (grupos sociais relevantes, suas premissas, expectativas e interesses, os processos de negociação entre esses grupos e os resultados

dessa ação pública posta em prática), entre diferentes níveis (indivíduos, organizações e redes de organizações articuladas), articulados dentro do contexto local, interconectados pelas três dimensões do contextualismo: contexto, processos e conteúdo. O modelo, portanto, parece o mais adequado para perceber as negociações entre “atores diferentes de caráter nacional e subnacional, público e privado, transnacional e local em redes complexas cuja densidade horizontal e vertical varia constantemente”. (Spink, 2013, p.53)

Posto o modelo teórico, e retomando à pergunta de pesquisa, compreende-se o conceito de grupos sociais relevantes dentro do delineado em Pozzebon e Diniz (2012). Na visão dos autores, o conceito refere-se a um grupo de pessoas que compartilham de determinados elementos em comum: tanto de uma perspectiva territorial (ex.: bairro, município ou região), quanto socioeconômica (classe social, categoria profissional ou grupo étnico). E que, ainda, dentro de uma perspectiva construtivista, compartilham de um conjunto de entendimentos em torno de um tema de interesse; nesse estudo: o desenvolvimento da pesca artesanal. Nesta dissertação, o desenvolvimento da pesca artesanal é entendido em torno da figura desse pescador, a partir de três eixos principais: i) de forma a garantir o desenvolvimento das capacidades substantivas do pescador artesanal – tanto como indivíduo social e político, quanto seu desempenho econômico, garantindo seu pleno exercício de cidadania; ii) fomentando/subsidiando a atividade produtiva artesanal, de forma a efetivamente permear o protagonismo dos pescadores artesanais ao longo da cadeia produtiva, almejando transformar a estrutura socioeconômica excludente em vigor em determinada localidade; iii) contemplando o ordenamento territorial marinho, de forma a conferir ao pescador artesanal o exercer de sua atividade (em meio a outras atividades econômicas dentro do mesmo território) e garantir a sustentabilidade dos recursos naturais.

Por fim, como principais contribuições pretendidas pelo estudo destacam-se: (1) aprofundar o entendimento e a caracterização de um arranjo local em torno do desenvolvimento pesqueiro, como etapa fundacional para pesquisas posteriores e formulação de política públicas para o setor; (2) destacar o entendimento do pescador artesanal como o principal agente imbricado numa cadeia de valor de uma atividade econômica sob pressão a tendências cada vez mais industriais/empresariais; (3) por meio de uma lente teórica de perspectiva crítico-construtivista; (4) em uma região do país de relevante importância econômica e social, carente desse tipo de estudo.

**CAPÍTULO 1: O OLHAR SOBRE A ATIVIDADE
PESQUEIRA: UM AMÁLGAMA DE DIFERENTES
ABORDAGENS**

1.1. O desenvolvimento da pesca visto sob três dimensões

A pesca é uma atividade econômica predominantemente extrativista, realizada em território de uso comum – de domínio público – e envolvendo mais de 700 mil produtores diretamente na produção dispersos por todo território nacional – em grande número em situação de vulnerabilidade social. A busca pelo desenvolvimento da atividade deve considerar, no mínimo, 3 dimensões: econômica, ambiental e social.

1.1.1. Dimensão econômica

Azevedo e Pierri (2014) apontam que ao longo das últimas décadas a política nacional para o setor pesqueiro tem sido marcada por uma forte atuação governamental para impulsionar o crescimento econômico, em consonância ao modelo de desenvolvimento do governo federal denominado *neodesenvolvimentismo*. De fato, o plano Brasil 2022, apresentado em 2010 pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR)⁵, cujo objetivo seria apresentar as aspirações e o planejamento nacional para as próximas décadas, vislumbrava o crescimento do setor da pesca e aquicultura por meio de 3 metas baseadas em um expressivo aumento da produção e do consumo interno⁶, vislumbrando (SAE, 2010). As premissas para essa expectativa estão fundamentadas tanto na enorme disponibilidade hídrica do país, quanto no aumento do consumo mundial de pescado, e pode ser também explicada pela tradição agroexportadora do país.

O território brasileiro é marcado por uma disponibilidade hídrica invejável: são 2 milhões de áreas naturalmente alagadas, 10 milhões de hectares de lâminas d'água em águas represadas da união e particulares e a maior densidade de bacias hidrográficas do mundo o que representam 13,7% de toda a água doce do planeta. Além disso, o país conta com 8,5 mil km de costa marítima e uma Zona Econômica Exclusiva (ZEE) equivalente a metade do território nacional (SAE, 2010; ACEB, 2014).

Do ponto de vista da demanda o aumento da produção parece fazer sentido. Fatores culturais como a procura por uma fonte proteica mais saudável associados ao aumento da renda per capita nas últimas décadas contribuíram para esse aumento no

⁵ De acordo com a Lei 11.754/08, as principais atribuições da SAE/PR eram: I - o planejamento nacional de longo prazo; II - a discussão das opções estratégicas do País.

⁶ As metas previam ampliar a produção anual da aquicultura em 10 vezes, da pesca de captura em 2 vezes e passar o consumo per capita/ano de 7kg (em 2010) para 22,5kg, até 2022.

consumo. As hipóteses de Sonoda (2002) acerca da relativamente alta elasticidade renda da demanda por pescado⁷ parecem ter se confirmado. Entre 2001 e 2013 há uma correlação de 94,84% entre o consumo de pescado (kg/capita/ano) e o PIB⁸ per capita. Dados extraídos do site da FAO⁹ apontam que o consumo de pescado no país teve um aumento de 77,9% num período de 10 anos, atingindo 10,87 kg por habitante por ano, em 2013. Ainda abaixo da média mundial, em torno de 19,2 kg/capita/ano (FAO, 2014), estima-se que essa quantidade deva continuar aumentando, principalmente mediante aos novos estímulos governamentais conforme preconizado pelo Plano Brasil 2022.

Sob a ótica da tradição agroexportadora do país, a pesca no Brasil ocupa um papel bastante inferior ao da agricultura. Apesar da participação da agricultura¹⁰ no PIB brasileiro (5%) ser superior à média mundial (3%)¹¹, o valor agregado estimado¹² pela atividade pesqueira na composição do PIB (em torno de 0,4%) é inferior à média mundial (próxima a 1%), conforme Figura 1. Além disso, de acordo com a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO, 2015), em 2012, o Brasil foi o segundo maior exportador de alimentos no mundo, em bilhões de dólares, tendo expressivas colocações na produção de leite (4^a), ovos (7^a), silvicultura (9^a) e alimentos cultivados (9^a) – que incluem produtos como café, arroz, trigo, soja, dentre outros. Fora dessa tendência, a pesca brasileira não se situa nem entre os 20 maiores produtores mundiais. O país é o 13^o maior produtor mundial, por meio da aquicultura, e se situa em torno da 22^a posição no ranking dos maiores produtores mundiais da pesca de captura, conforme dados da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO, 2015). Do total produzido no Brasil, MPA (2013) apontava que a pesca de captura era a principal representante com 56% da produção nacional.

⁷ O termo “pescado” será recorrentemente usado nessa dissertação. Ele pode ser designado como todo animal que vive em água doce ou salgada e que é retirado de seu habitat para fins de alimentação. Compreende os peixes, crustáceos, moluscos, anfíbios, quelônios e mamíferos.

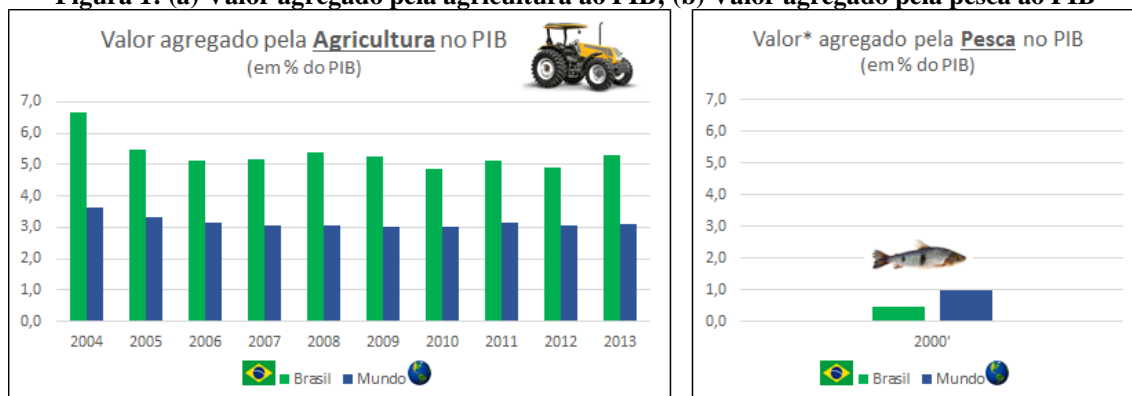
⁸ Dados extraídos de FAO (disponível em <http://faostat3.fao.org/browse/FB/CL/E>) e Banco Mundial (<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>). Para o cálculo do PIB foi usado o PIB PPC, calculado com base na Paridade do Poder de Compra. Consultado em 24/05/2016.

⁹ Disponível em <http://faostat3.fao.org/browse/FB/CL/E>.

¹⁰ Para esses dados do Banco Mundial são consideradas atividades da agricultura as seguintes: Plantio, pecuária, silvicultura, caça e pesca.

¹¹ Disponível em: data.worldbank.org/indicator. Consultado em 26/04/2016.

¹² Devido a inexistência de dados históricos a respeito do valor agregado da pesca no PIB mundial e nacional, foi feita uma estimativa em um intervalo percentual, por meio do uso de diferentes bases e temporalidades, conforme as seguintes: para o valor da atividade pesqueira extrativa foram considerados dados de World Bank, FAO e World Fish Centre (2010), da produção aquícola para alimentação de FAO (2014), dados do Ministério da Pesca e Aquicultura do Brasil (MPA, 2015) e dados do PIB de acordo com Banco Mundial em: data.worldbank.org/indicator.

Figura 1: (a) Valor agregado pela agricultura ao PIB; (b) Valor agregado pela pesca ao PIB

Fonte*: World Bank, FAO e World Fish Centre (2010); FAO (2014); MPA (2015); sítio web do World Bank – Dados trabalhados pelo autor

*Na ausência de dados históricos e devido ao uso de diferentes fontes para o cálculo, o valor agregado para o caso da pesca não se trata de um valor específico em um determinado ano, mas um intervalo de valor percentual aproximado, compreendendo a década de 2000 até os anos de dados mais recentes.

A atividade pesqueira tem um significativo peso socioeconômico e cultural para o Brasil. Ela compreende todas as etapas desde os atores e insumos envolvidos na produção, via captura ou cultivo do pescado, até aqueles envolvidos no desembarque, processamento e comercialização do produto final. De acordo com MPA (2015) o setor é responsável por um faturamento de R\$5 bilhões e mobilizar 800 mil profissionais, entre pescadores e aquicultores, além de proporcionar 3,5 milhões de empregos diretos e indiretos. A produção pesqueira pode ser caracterizada sob quatro modalidades, de acordo com a:

1. Forma de obtenção do pescado, que se divide em:
 - a. Pesca extrativa, ou de captura, e;
 - b. Aquicultura (agricultura e cultivo de organismos aquáticos); e o
2. Ambiente ecossistêmico onde o pescado é retirado/cultivado, que pode ser:
 - a. Marinho, ou oceânico, e;
 - b. Continental, ou águas continentais (rios, lagoas, açudes).

Apesar dos significativos avanços produtivos da aquicultura no Brasil, como em todo o mundo, a pesca extrativa, marinha e continental, ainda é responsável por aproximadamente 56% da produção nacional, sendo a principal forma produtiva do país, conforme ilustrado na Tabela 1.

Tabela 1: Produção nacional de pescado por forma e ambiente de obtenção em 2011

		2. AMBIENTE		TOTAL
		Marinho	Continental	
1. FORMA	a. Extrativa	553 mil Ton (38,6%)	249 mil Ton (17,4%)	802 mil Ton (56%)
	b. Aquicultura	84 mil Ton (6%)	544 mil Ton (38%)	628 mil Ton (44%)
	TOTAL	637 mil Ton (44,6%)	793 mil Ton (55,4%)	

Fonte: MPA, 2013.

Devido ao carácter intensivo da produção aquícola, a pesca de captura é também o segmento com maior número de trabalhadores e importante gerador de renda para diversas comunidades que tem na pesca sua principal fonte de sustento. No entanto, por ser “uma atividade econômica em que o homem extrai das condições naturais o objeto do trabalho sem nada repor, no limite, a pesca contém em si o germe de sua própria destruição” (Diegues, 1983). A relação simbiótica em que o homem vivia com as forças da natureza, organizado socialmente para dela retirar somente o necessário para sua subsistência, existiu ‘grosso modo’, até o início da Revolução Industrial na Europa. Após esse período, se deu início a novas formas de organização produtivas mais rentáveis que buscavam a ampliação da capacidade pesqueira e a captura em larga escala, através do uso de embarcações que passaram a navegar em águas profundas, principalmente após o progressivo esgotamento dos mananciais das zonas costeiras. Fragilizados por essa desproporcional competição os pequenos pescadores passaram a serem absorvidos por essas novas formas de produção, que no início se dava de forma violenta. Afastados de seus tradicionais meios e instrumentos de produção, desaparecia o carácter artesanal que caracterizava até então a pesca (Diegues, 1983).

1.1.2. Dimensão ambiental

Encarar a pesca sob uma ótica estritamente industrialista é desconsiderar seu carácter de atividade econômica baseada na exploração de recursos naturais móveis, caracterizados por processos físico-químicos que agem na natureza independente da ação humana, num ciclo de complexas interações e de reprodução natural. Dessa forma, Diegues (1983, p.8) expõe que, ao interferir nesse processo e, principalmente, ao aumentar “o nível de desenvolvimento das forças produtivas” em busca desses recursos

naturais, o homem poderá obter um maior controle sobre tais recursos, principalmente em uma perspectiva de produtividade. Por outro lado, o autor alerta para o potencial do homem em “interferir muitas vezes desastrosamente sobre os ciclos de reprodução dos sistemas naturais”.

Privilegiar a dimensão econômica pelo aumento da produção, principalmente em poucas espécies, e em larga escala – como é feito em países de grande produtividade como, por exemplo, Peru, Estados Unidos, Japão e Noruega –, é desconsiderar as próprias características das forças reprodutivas naturais do ecossistema nacional, principalmente do litoral brasileiro, de águas tropicais, rico na diversidade de espécies, mas com pouca abundância de cada uma (Diegues, 1983).

Dias Neto (2003) alerta sobre a errônea visão de *continuum* que muitas vezes recai sobre os oceanos. A vastidão de seu espaço, a rigor, sem fronteiras ou barreiras, dá uma falsa percepção de que os oceanos são uma fonte inesgotável de recursos e, portanto, sem limites de uso. O autor destaca que, para a gestão sustentável de cada zona, é necessário que os tomadores de decisão tenham uma compreensão dos fenômenos físicos, químicos e biológicos, como a muito maior produção vegetal no Hemisfério Norte, quando comparada ao Hemisfério Sul, que confere ao Atlântico Norte ser muito mais produtivo que o Atlântico Sul.

[...] o oceano tropical corresponde a 50% da área total de águas oceânicas globais e 30% da área total das plataformas continentais. Apesar disso, é responsável por apenas 16% da produção pesqueira global. (Lana 1996, apud Dias Neto, 2003, p. 44)

No caso brasileiro, portanto, o aumento produtivo torna-se algo bastante crítico.

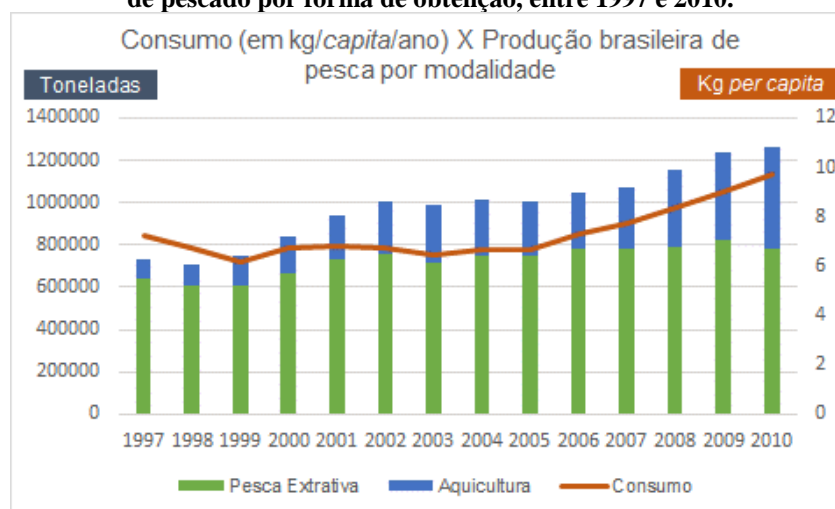
Na tentativa de acompanhar a tendência dos grandes países produtores, principalmente a partir da década de 50, o Brasil adota uma política nacional para a pesca predominantemente *desenvolvimentista* (Azevedo, 2012) Uma série de políticas mal planejadas e com enfoque produtivista, pelo governo federal, culminaram em um superdimensionamento da produção pesqueira nacional, gerando uma sobrepesca incompatível com a sustentabilidade dos principais recursos pesqueiros explorados, ocasionando uma sobreexploração, e até casos de extinção, de diversos recursos pesqueiros durante a década de 1980 (Dias Neto, 2010; Cembra, 2012).

A baixa produtividade dos mares tropicais, como é o caso da porção do Atlântico Sul onde está localizada boa parte do litoral brasileiro, apesar de rico na diversidade de espécies, apresenta pouca abundância de cada uma não permitindo,

portanto, uma captura mais constante e regular de inúmeros estoques pesqueiros, principalmente próximos à costa (Diegues, 1983). Após o colapso de inúmeros estoques pesqueiros, em 1989 a gestão nacional dos recursos pesqueiros sai das mãos do órgão setorial responsável pelo fomento da atividade, à época, e passa completamente para a tutela do Ibama (Dias Neto, 2010).

A busca por uma oferta mais regular do pescado, sem ampliar a sobrecarga aos estoques pesqueiros pela pesca de captura, fez com que a aquicultura passasse a ocupar um papel de relevância, cada vez maior, na produção mundial de pescados para alimentação, dando um salto de 13,4%, em 1990, para 42,2% de participação em 2012 (FAO, 2014). No Brasil não foi diferente, dados do MPA (2013) apontam que entre 1997 até 2011 a aquicultura apresentou um salto de participação de 11,97% para 43,9% da produção nacional. Acompanhando, assim, o aumento da demanda nacional após o recente período de estabilidade da oferta de pescado pela pesca extrativa, conforme figura 2.

Figura 2: Consumo nacional de pescado (em kg por habitante/ano) comparado à produção nacional de pescado por forma de obtenção, entre 1997 e 2010.



Fonte: MPA (2012; 2013). IBAMA (2007; 2008) – Dados trabalhados pelo autor.

A pesca e aquicultura é o setor alimentício que mais cresce no mundo. Esse crescimento é tão expressivo que a FAO (2012) estima que a produção da pesca de captura somada à aquicultura irá ultrapassar a de carne de vaca, porco e aves, até a próxima década. FAO (2014) destaca, ainda, o rápido crescimento da aquicultura brasileira, situando o país entre 15 maiores produtores mundiais.

1.1.3. Dimensão social

FAO (2014) destaca a importância da aquicultura, especialmente de pequena escala, para a: segurança alimentar de famílias pobres em países em desenvolvimento (principalmente pelo aumento da ingestão de micronutrientes e ômega 3), geração de renda para aqueles produtores envolvidos na atividade e por possibilitar um maior envolvimento de mulheres na cadeia produtiva, reforçando, assim, o empoderamento social e econômico do gênero feminino. MPA (2015) propõe, ainda, a incorporação da aquicultura como atividade complementar, ou até mesmo principal, para o pequeno produtor de forma a mantê-lo em seus locais de origem. No entanto, algumas ressalvas e evidências têm sido trazidas pela literatura sobre a forma como alguns governos vem articulando suas políticas nacionais para o desenvolvimento da aquicultura.

Num primeiro momento, esse direcionamento parece ser canalizado sob uma ótica de produção mercantil capitalista – intensiva e industrial – fortemente baseada no retorno sobre os investimentos e, portanto, considerando um menor número de trabalhadores na produção. Mesmo após a entrada dos governos do PT, e a consequente introdução de um maior número de políticas que privilegiassem a dimensão social (Azevedo, 2012), a política nacional para a pesca seguiu uma orientação *desenvolvimentista*, caracterizada por políticas de expansão do capital e acesso ao crédito, assistencialismo, investimentos em infraestrutura e em *commodities*, sem promoverem grandes transformações sociais e com uma menor regulação ambiental (Azevedo, 2012; Pérez e Gómez, 2014).

Inserido nesse modelo mais amplo de desenvolvimento, as políticas para a pesca e aquicultura visam atender, principalmente, a dimensão econômica via crescimento da produção e privilegiando os setores escolhidos para protagonizar esse crescimento: a pesca oceânica industrial e a aquicultura empresarial (Azevedo, 2012; Pérez e Gómez, 2014). Embora no curto prazo esses benefícios fortaleçam o mercado interno, elas atendem majoritariamente aos interesses dos setores industriais, ou grupos econômicos mais estruturados, e pressionam para a aquicultura, promovendo, igualmente, um conformismo nas classes populares pelo alívio imediato da pobreza decorrente de políticas assistencialistas e pontuais (Azevedo; Pierri, 2014).

A leitura de alguns documentos oficiais do governo parece corroborar tais afirmações. A segunda frase da apresentação do *Plano Safra da Pesca e Aquicultura* traz que o plano “é a parte mais visível de um trabalho desenvolvido pelo Ministério da

Pesca e Aquicultura com o objetivo de aumentar a produção brasileira de pescado” (MPA, 2015, apresentação). E, logo abaixo, ressalta a prioridade à aquicultura: “O Plano Safra também vai oferecer assistência técnica e extensão para 25 mil famílias, sendo que mil aquicultores e aquicultoras receberão atenção especial e individualizada” (MPA, 2015, Introdução). O plano Brasil 2022 previa um aumento da produção aquícola em 10 vezes em menos de 12 anos, por meio de ações que pouco priorizam o enorme contingente de pescadores artesanais, como a capacitação de, apenas, “sete mil pequenos e médios aquicultores e pescadores artesanais por ano” (SAE, 2010, p. 66) Se esta ação fosse plenamente implementada no período, algo em torno de apenas 84 mil profissionais, ou aproximadamente 10% do total de pescadores artesanais atualmente registrados, estariam aptos a exercerem a atividade. Número que obviamente não seria suficiente para decuplicar a produção no período, permitindo inferir que o “*grosso*” desse aumento produtivo seria via aquicultura empresarial.

Azevedo (2012, p.304) reforça ainda o posicionamento dos órgãos setoriais do governo federal – naquela altura, então, a Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca ligada à Presidência da República (SEAP/PR) - perante a atividade aquícola, com um posicionamento orientado à dimensão econômica em detrimento à ambiental:

Também no caso da aquicultura, [...] a SEAP adotou uma postura de crítica à atuação dos órgãos ambientais, indicando divergências na concepção de desenvolvimento sustentável da atividade e enfatizando que o excessivo rigor ao qual era submetido o licenciamento, ao mesmo tempo em que não garantia necessariamente a sustentabilidade ambiental, também gerava entraves a que se conseguisse otimizar os ganhos econômicos do setor.

Em agosto de 2015, o então Ministro da Pesca e Aquicultura, Hélder Barbalho, visitou a maior feira aquícola do mundo, realizada na Noruega¹³. Na visita, o ministro destacou algumas das prioridades do governo tal qual passar a produzir 2 milhões de toneladas de pescado por ano e colocar o Brasil em posição de destaque mundial na produção de pescados. No evento, o ministro buscou firmar parcerias com países de forte tradição aquícola como Chile e Noruega e reforçou a parceria com o governo norueguês para garantir esse desenvolvimento. Em um vídeo disponível no sítio web *Youtube* o ministro destaca e dá ênfase ao padrão de “gestão e monitoramento” num

¹³ Matérias jornalísticas e coberturas da visita estão disponíveis em diversos sítios eletrônicos, em formato de textos e vídeos, como em: <http://pmdb.org.br/noticias/helder-barbalho-participa-da-abertura-da-maior-feira-aquicola-mundial-na-noruega/> e <http://seafoodbrasil.com.br/receita/ministro-barbalho-vai-noruega-para-avaliar-tecnologia-aquicola/>

“modelo de fazenda de cultivo” aquícola visitada, que, segundo a fala do ministro no vídeo, faz uso de “tecnologia avançada, com qualidade, monitoramento e gestão” e que “asseguram uma produção que efetivamente faz com que haja um sucesso da aquicultura na Noruega”. Ao final, Barbalho diz que pretende levar esse modelo e aprendizado para o Brasil para que o país “aprimore a sua produção” e fazer com que “seja o país do pescado, o país da aquicultura”¹⁴, conforme imagem 1.

Imagem 1: Vídeo com o ministro Helder Barbalho em visita à fazenda aquícola na Noruega.



Fonte: Canal do MPA no Youtube (2015).

Mallalieu (2015) alerta que a possível adoção de uma política nacional voltada a um modelo de gestão pesqueiro baseado na geração de renda (tradução livre de ‘wealth-based’), adotado por diversos países desenvolvidos como Islândia, Nova Zelândia e Noruega, apresenta sérios riscos para países em desenvolvimento, como o Brasil. Apesar dos benefícios de um maior valor agregado para a toda a sociedade quando adotado sobre fortes rigores de gestão costeira e ambiental, Sinan e Whitmarsh (2010) sugerem que o modelo de maximização da renda exige uma redução na força de trabalho do setor pesqueiro que poderá ter sérias consequências sociais, tanto direta como indiretamente, pelos efeitos multiplicadores de emprego, sendo ampliadas em países com baixa mobilidade laboral. Estudos em Bené (2011) denunciam que as transformações da política pesqueira da Noruega reduziram em 90% o número de trabalhadores desde o período pós 2ª Guerra Mundial.

¹⁴ <https://www.youtube.com/watch?v=OsRBVcBjFnc>, assistido em 15/07/2016.

Outra ressalva da literatura diz respeito a abordagem de uma política nacional pela incorporação da aquicultura como atividade complementar, ou até mesmo principal, para o pescador de pequena escala. Pérez e Gómez (2014, p.44) apontam que a aquicultura, tida como alternativa de emprego e renda ao pescador artesanal, ao replicar o modelo agroexportador que se reproduz a partir do governo federal em diversos setores da economia, “nega o saber tradicional, os conhecimentos, as artes de pesca e as relações de partilha sociais” desses trabalhadores. Força-os a se ajustarem a uma racionalidade industrial de produção e a uma recriação de seu espaço de trabalho, limitando sua relação com o meio ecossistêmico de onde estão historicamente instalados.

Esse direcionamento focado num modelo produtivista, em detrimento de políticas de inclusão do pescador na cadeia de valor, respeitando suas práticas e saberes tradicionais, torna-se ainda mais preocupante se considerarmos o enorme contingente de pescadores artesanais do país. FAO (2014) reconhece a importância do papel da sociedade civil em um debate mais amplo em busca do desenvolvimento sustentável da atividade pesqueira. Para tanto, o órgão destaca que os governos, doadores e agências internacionais terão de desempenhar um papel ativo em estreitar o acesso à informação, na criação de um ambiente propício a uma maior participação e em ampliar as capacidades dos pequenos pescadores e aquicultores. Ressalta ainda o papel das legislações e políticas públicas na busca do fortalecimento desses produtores, principalmente através do estímulo às organizações sociais, como as cooperativas, em diferentes níveis, de forma a conduzi-las à participação e a ação coletiva de acordo com as realidades locais desses indivíduos – caracterizadas por uma dinâmica de alta complexidade sujeita às leis e normas locais.

So too will government agencies. Through enabling legislation and policy development, they can create strategies to stimulate organization as a means to promote better and fairer options for fishing communities. Government policies to facilitate access to and the development of alternative markets for artisanal fisheries products (such as institutional markets and fish fairs) as well as rural financial services schemes are additional attributes of an enabling environment to empower fishing communities (FAO, 2014, p. 104).

Azevedo; Pierri, 2014 destacam que o caráter focalizado, fragmentado, disperso e pontual, adotado até então pelas políticas orientadas à pesca artesanal, não são capazes de transformar, de fato, as estruturas sociais capazes de tornar os pescadores em

protagonistas e, assim, reduzir os déficits dessas comunidades para o acesso às necessidades sociais básicas, constituintes do Estado de Bem-Estar Social, proposta por Esping-Andersen (1991).

1.2. Perspectiva política e a ação do Estado brasileiro: o vai-e-vem institucional

O histórico institucional sobre a ação do estado brasileiro para o setor pesqueiro apresenta fortes indícios para a dificuldade de um pleno desenvolvimento da atividade, no país (Callou, 1995; Cotrim; e Silva, 2008; Dias Neto, 2010; Azevedo; Cembra; e Pereira, 2012; Azevedo e Pierri, 2014).

1.2.1 Do Brasil colônia aos primeiros anos da República (séc. XVIII – primeira metade séc. XX)

Os primeiros, e poucos, registros do sistema de organização da atividade pesqueira no Brasil e, conseqüentemente, a primeira interação entre Estado e pescadores, indicam remontar ao final do período colonial. As expedições e decretos do governo brasileiro, no final do período colonial, ou mesmo depois quando o país se torna Reino Unido a Portugal e até o início do período imperial, pareciam preocupadas em garantir o domínio e proteção do território costeiro brasileiro (Pereira, 2012), via regularização de terras, e atender a outros interesses mercantis de Lisboa, como, por exemplo, o “fornecimento do óleo de baleia e da arrematação dos contratos dessa pesca e do dízimo” (Silva, 2008, p. 14).

Uma dentre as mais antigas e, ainda hoje, principais formas de representação política dos pescadores se dá por meio das colônias de pescadores. Chama a atenção, no entanto, que a primeira colônia de pescadores foi fundada, na verdade, pelo próprio Estado, em 1817, período de D. João VI, na região de Enseada das Garoupas - Santa Catarina (Pereira, 2012)¹⁵.

Entre 1919 e 1924, já na República, a Marinha de Guerra envia o Cruzador “José Bonifácio” com a missão de criar quantas colônias de pescadores fossem possíveis,

¹⁵ Além do trabalho de Pereira (2012), foi encontrada menção a esse fato em documento, apresentado, em *power point*, no dia 09 de junho de 2009, pela SEAP durante audiência pública sobre o reconhecimento do Código Sindical das Entidades de Pesca, Colônias e Federações de Pescadores e da Confederação Nacional dos Pescadores. Documento consultado em 25 de julho de 2016 e armazenado no sítio da web da câmara dos deputados.

seguindo uma estratégia de viabilizar a proteção do território costeiro nacional – como consequência do período pós I Guerra Mundial – e dinamizar a produção de peixe, via desenvolvimento das indústrias pesqueiras nacionais – uma vez que boa parte do pescado consumido era importada (Callou, 1995; Cotrim, 2008; Pereira, 2012). Dentro desse modelo, os pescadores se viam associados à Marinha de Guerra e desfrutaram de benefícios sociais concedidos, como a criação de escolas primárias, postos de saúde e grupos de escoteiros do mar. Mas apesar dessas favoráveis consequências sociais os pescadores sofreram implicações políticas danosas. Primeiramente, aquelas medidas geraram um maior conformismo com os objetivos organizacionais e as metas do governo federal, de incluir os pescadores dentro da indústria pesqueira. Em segundo lugar, os pescadores encontravam-se na condição de reservistas da Marinha, tendo que estar atentos à segurança nacional da costa. E, por fim, a Marinha passou a exercer um maior controle social sobre essas comunidades, impedindo a discussão política dentro das colônias e, dessa forma, restringindo o desenvolvimento político dos pescadores (Callou, 1995).

Já desde aquele período, e especialmente a partir da década de 1950 até o final da década de 1980, Azevedo (2012) destaca que a política nacional para a pesca foi marcada pela adoção de políticas desenvolvimentistas e pela alternância e disputa de poderes entre os órgãos setoriais (enfocados principalmente no aumento produtivo da produção - desenvolvimentistas) e o órgão ambiental (conservacionista), referente ao controle das competências relativas ao ordenamento pesqueiro e aquícola. Como enfoques principais estavam o aumento da produção do pescado e a industrialização da atividade por meio de fortes incentivos fiscais e obras para o processamento da produção. (Azevedo, 2012; Cembra, 2012; Dias Neto, 2010). Dias Neto (2010)

1.2.2. O período da SUDEPE (1962 a 1989)

Dias Neto (2010) aponta que o período entre 1962 até 1989, sob responsabilidade da Superintendência de Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE), foi caracterizado como de grande euforia para o setor e pouca atenção dada à conservação dos recursos naturais, resultando numa intensa atividade pesqueira “incompatível com os limites de sustentabilidade dos principais recursos explorados” (Cembra, 2012, p. 129).

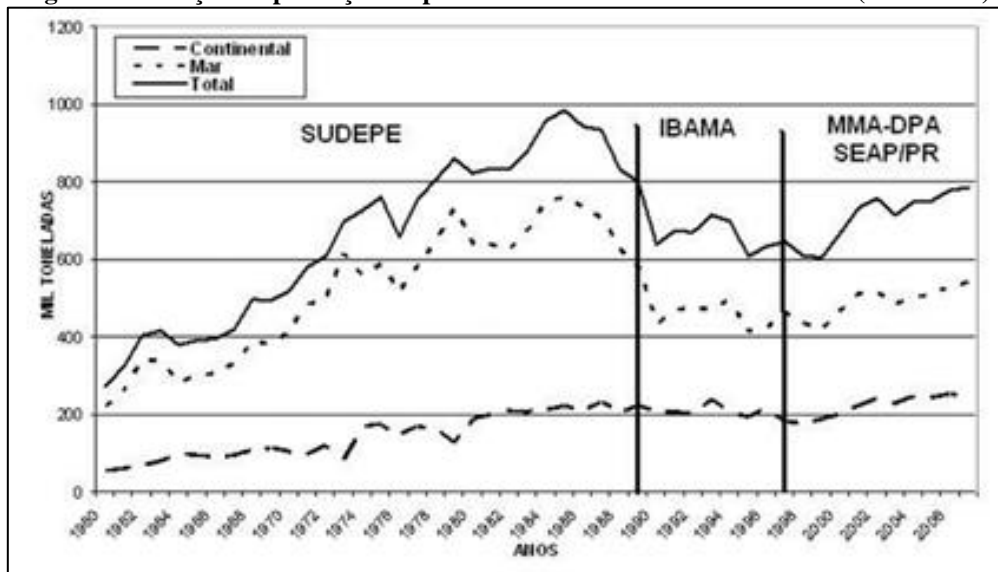
Nesse período foram vislumbradas, pela primeira vez, algumas conquistas e ações em favor da pesca artesanal. De uma perspectiva de conquista da sociedade civil, em 1985, foi realizado o Movimento Constituinte da Pesca e, em 1988, as Colônias de Pesca foram equiparadas aos Sindicatos de Trabalhadores Rurais. Do lado do governo, nesse período foi criado o Plano de Assistência à Pesca Artesanal (PESCART). No entanto, segundo (Azevedo, 2012) esta política não estava compatível às características socioculturais e estruturas de poder dentro das comunidades pesqueiras. A autora destaca, ainda, que o acesso de determinados pescadores a determinadas linhas de crédito, como para a compra ou modernização de embarcações, acabou por acarretar a desarticulação de algumas comunidades.

O brusco declínio dos estoques pesqueiros somados às denúncias de corrupção e malversação dos recursos públicos seria o estopim que culminaria com a extinção da SUDEPE, em 1989.

1.2.3. O período do Ibama (1989 a 1997)

Numa tentativa de reversão desse quadro, a administração da atividade pesqueira e a gestão do uso da biodiversidade aquática eram, então, incorporadas ao recém-criado Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama). Um marco importante para atividade, pois era a primeira vez na história do Brasil que a gestão do setor passava para a área ambiental, após longos períodos sob domínio da Agricultura, e com breves passagens pela Marinha de Guerra (Cembra, 2012). A partir desse momento, portanto, o órgão conservacionista estaria sempre presente na atuação da gestão da atividade e dos recursos pesqueiros, com maior ou menor influência, dependendo do período. Cabe ressaltar que as fortes medidas conservacionistas adotadas, no período do Ibama, alcançaram resultados em poucos anos, recuperando os estoques e revertendo o período de quedas de produção, provenientes do final do período da SUDEPE (Azevedo, 2012; Dias Neto, 2010), como mostra a figura 3.

Figura 3: Situação da produção da pesca extrativa marinha e continental (1960-2007).



Fonte: Dias Neto (2010, p.68).

1.2.4. Início da divisão de competências: MMA/Ibama e DPA/MAPA (1998 a 2002)

Entretanto, a partir da segunda metade da década de 90, ocorre a transferência de competências, que estavam a cargo do Ibama, para o Departamento de Pesca e Aquicultura, sob atribuição do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (DPA/MAPA)¹⁶. Essa mudança iniciava um novo ciclo institucional de políticas para o setor, numa tentativa do que Dias Neto (2010, p. 70) definiu como a “alternativa encontrada pelo governo federal para atender aos anseios dos representantes do setor pesqueiro e de saudosistas do modelo empreendido pela SUDEPE”. Era a retomada de práticas com enfoque desenvolvimentista. Nesse novo formato, portanto, caberia ao Ibama/MMA o controle da atividade das espécies sobrepescadas ou ameaçadas de sobrepesca, e ficando a encargo do DPA/MAPA estabelecer medidas para espécies migratórias que estivessem subexploradas ou inexploradas (Azevedo, 2012). O período definido por Dias-Neto (2010, p.70) como o da “divisão do indivisível”, desconsiderava o caráter sistêmico da interação entre diferentes espécies, retomava medidas creditícias desenvolvimentistas e a criação de novas políticas de fomento à pesca e aquicultura. Em suma, o período é marcado pelo acirramento institucional entre os ministérios.

¹⁶ Quando ocorre a transferência, o órgão setorial chamava-se Ministério da Agricultura e Abastecimento (MAA). Portanto, essa sigla também pode ser encontrada na literatura como DPA/MAA. Ocorreu que, em 31 de agosto de 2001, a Medida Provisória 2216-37, altera a denominação da pasta para Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), que é mantida até os dias atuais.

1.2.5. Criação da SEAP/PR – compartilhamento com MMA/Ibama (2003 a 2008)

Como cumprimento de um compromisso de campanha do presidente Lula surge, em 2003, a Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca, vinculada à Presidência da República (SEAP/PR) que, em 2009, viraria o MPA. Apesar de herdar o que foi apontado anteriormente como a “divisão do indivisível”, por ter suas competências compartilhadas com o MMA, a SEAP surge com grande expectativa e representa uma “conquista de poder do setor pesqueiro face às posições mais conservacionistas” (Azevedo, 2012, p. 185). Capellessio e Cazella (2013) destaca que um órgão específico para a pesca e aquicultura, ao proporcionar maior visibilidade institucional ao setor, permitiu a formulação de políticas públicas exclusivas, ou o direcionamento de outras já existentes, para esse público.

O principal destaque do órgão, com relação aos anteriores, compete aos avanços na dimensão social e na aproximação dos pequenos produtores que antes não faziam parte do discurso federal. Em 29 de junho de 2009, após mais de uma década de tramitação, é instituída a Nova Lei da Pesca (Lei no 11.959), que “marca a adoção dentro dos marcos legais do discurso do desenvolvimento sustentável para o setor pesqueiro, ou seja, visando compatibilizar crescimento econômico, cuidado ambiental e redução da pobreza” (Azevedo, 2012, p. 187). Vale destacar, também, a adoção de princípios de participação social, como a realização das primeiras Conferências Nacionais de Aquicultura e Pesca, e o reforço dos princípios de cogestão, em parceria com o MMA, além de uma proposta de coordenação para a pesca artesanal (Azevedo, 2012). Carvalho e Callou (2008) destaca que já a partir da realização da 1ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca, através de seus cadernos de resoluções e diretrizes, a SEAP dava sinais de sua orientação de desenvolvimento do setor pesqueiro mediante a indução de parcerias com estados e municípios, associativismo e cooperativismo, além da modernização da atividade.

No entanto, apesar do benefício da SEAP estar ligada diretamente à Presidência da República, problemas de coordenação com os entes estaduais e inconformidades às normas estabelecidas pelo Ibama ficaram evidentes no período. Azevedo (2012) e Dias Neto (2010) apontam que no período ainda prevaleceu a incidência de grandes incentivos e subsídios fiscais e creditícios além de obras de infraestrutura e de apoio à comercialização dos pequenos pescadores que, em muitos casos, estavam em

dissonância às reais necessidades de seus beneficiários finais ou de difícil implementação pelos governos locais.

Um dos agravantes para essa situação, apontados por Dias Neto (2010), reside no fato de os escritórios estaduais terem sido entregues a quadros de partidos políticos sem um apropriado conhecimento ou aptidão para o setor. Essa ineficiente interlocução e controle entre os entes federais e subnacionais propiciaram práticas ilegais, como emissão de carteiras para pescadores que não exerciam a profissão ou a permissão de pesca a barcos em descumprimento à legislação, dificuldade o controle e sistematização de dados e a malversação de créditos federais, acarretando, mais uma vez, um cenário de sobrepesca e prejuízo aos pescadores artesanais.

1.2.6. O (breve) Ministério da Pesca e Aquicultura - MPA (2009 a outubro de 2015)

Desde sua criação em 2009, o MPA tinha como principal inovação institucional a capacidade de centralizar todas as competências relativas ao desenvolvimento do setor em um único órgão. Nele, todos os recursos pesqueiros (sobre-explotados e subexplotados) eram geridos conjuntamente pelo MPA e pelo MMA, mas coordenados pelo primeiro. Essa divisão de competência foi vista por Dias Neto (2010, p.79) com ceticismo, uma vez que, da forma como foi aprovada a Lei que define as competências do MPA, ela juntou, de maneira “inadequada, competências para dois ministérios e instituiu a coordenação de um ministério sobre o outro”, o que acarretaria dificuldades para a prática legislativa e administrativa, além do acirramento de disputa de interesses de cada ministério. Uma vez que, com interesses diametralmente opostos, cabe ao MPA o fomento produtivo da atividade e ao MMA a conservação das espécies.

Azevedo; Pierri (2014, p. 73) confirmam as hipóteses levantadas por Dias Neto (2010), ao revelar que nos documentos apresentados pelo MPA à Controladoria Geral da União (CGU), no ano de 2010, “mais de 50% da dotação orçamentária do MPA foi destinada a função promoção da produção animal, enquanto os gastos em normatização e fiscalização ficaram em torno 5%”. E apesar do reconhecimento de que esse tenha sido o período em que a pesca artesanal mais tenha sido atendida, não se pode afirmar que o artesanal tenha sido o setor mais beneficiado (Azevedo e Pierri, 2014). As autoras ressaltam que ao priorizar a produtividade, pelo aumento da captura, em detrimento do ordenamento e gestão, os pescadores artesanais seriam os principais impactados, “haja

vista a sua menor capacidade de reconversão de atividade e de busca de pescadao em outras áreas de pesca, se comparado ao setor industrial” (Azevedo; Pierri, 2014, p. 73).

Apenas 6 anos após sua criação, no dia 5 de outubro de 2015, a presidente Dilma Rousseff, do PT, envia ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 696, extinguido o Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), pelo mesmo partido que o criou. Dentre os possíveis motivos, veiculados na mídia, para a extinção da pasta estão a crise econômica vivida pelo país, principalmente após 2014. Mais fortemente comentadas foram as investigações do Ministério Público, e operações da Polícia Federal em diversos estados, referentes às acusações de fraude na emissão de carteiras de registro de pescador, como forma de obtenção indevida do seguro-defeso, por não pescadores, marcadamente entre 2012 e 2014. Aponta-se que estas fraudes ocorreram principalmente nas superintendências estaduais, acusadas de estarem “loteadas” para partidos de um, ou mais, dos partidos que assumiram a pasta no período, além do possível envolvimento de outros gestores públicos e políticos em instâncias municipais. Considerando-se o período desde a SEAP/PR até a extinção do MPA – um período de 12 anos – ocuparam as pastas um total de 7 gestores, de 3 diferentes partidos¹⁷.

Entendendo que as investigações sobre a malversação dos recursos públicos estão em curso pelas instituições competentes, a precoce extinção de um órgão responsável por centralizar o ordenamento da atividade pesqueira sugere duas reflexões.

A primeira, diz respeito a uma aparente baixa priorização do governo federal com relação ao setor pesqueiro como um todo. A extinção do ministério fez parte de um pacote de ajuste fiscal implementado, naquele ano, pela presidente Dilma, que contou, também, com o remanejamento das estruturas de outras pastas. Mas, sem o interesse em se aprofundar às motivações da reforma ministerial, nem tampouco ao ajuste fiscal em si, cabe a seguinte pergunta: será que a extinção do MPA, em si, causa um impacto significativo no orçamento do governo federal? Números do próprio governo apontam que não.

¹⁷ José Fritsch (PT) - de 2003 a 2006; Altemir Gregolin (PT) - de 2006 a 2011; Ideli Salvatti (PT) – 2011; Luiz Sérgio Nóbrega de Oliveira (PT) – 2011 a 2012; Marcelo Crivella (PRB) – 2012 a 2014; Eduardo Lopes (PRB) – 2014; Helder Barbalho (PMDB) – 2014 – 2015.

Números da Controladoria-Geral da União (CGU) indicam que o gasto direto do MPA (R\$ 100.706.425,02)¹⁸, em 2015, representava 0,01% do total de gastos dos 24 ministérios que possuíam verba naquele ano, disparado o de menor gasto. Gasto este, que é ainda apenas metade do valor do segundo ministério com menor orçamento – o Ministério do Turismo –, 115 vezes menor do que o da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e 21 vezes menor do que o do Meio Ambiente (MMA). Além disso, ao longo dos 6 anos da existência do MPA (2010 – 2015), os ministérios apresentaram um crescimento médio em seus orçamentos ao redor de 14,9% a.a. e, na contramão dessa tendência, o MPA foi o único ministério com decréscimo significativo de seus gastos diretos, tendo seu orçamento diminuído em média de 9,2% a.a.

Além disso, a extinção do ministério parece ser um passo para trás em termos institucionais. As atribuições da pasta foram novamente incorporadas ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), sob o título de Secretaria de Aquicultura e Pesca (SAP), que assume o ordenamento pesqueiro e aquícola do país, conjuntamente ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), numa parceria que não é nenhuma novidade na política institucional brasileira. Além disso, ao extinguir o MPA os termos que remetem à atividade - ‘Pesca e Aquicultura’ (PA) – também somem, por não serem incorporados ao nome das novas pastas às quais a atividade ficou submetida. A ausência desses signos, portanto, indicam fortes indícios do não reconhecimento da atividade como prioridade na gestão daquelas pastas. Como mais um indicativo dessa premissa, em matéria veiculada na mídia, em outubro de 2015, a ministra do MAPA, Kátia Abreu, determinou que várias secretarias do antigo MPA seriam absorvidas por secretários do MAPA os quais, dessa forma, acumulariam funções¹⁹. Cabe salientar, portanto, que a extinção vai além do caráter institucional. A quase irrelevante redução orçamentária proporcionada aos cofres da União, o acúmulo de função sob gestores de um ministério já existente e a ausência dos signos ‘pesca e aquicultura’ nos nomes das pastas que absorveram o MPA apontam para a baixa prioridade que o setor ocupa dentro da pauta das políticas nacionais do governo federal.

¹⁸ Isso não significa que a atividade ficou sem recursos. A maior parte dos recursos financeiros para fomento e ordenamento da pesca e aquicultura estão condicionados e dependem da articulação junto a outros ministérios e órgãos federais.

¹⁹ Consultada em 27/07/2016. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,katia-abreu-faz-pente-fino-em-estrutura-do-antigo-ministerio-da-pesca,1783022>

O legado dessa confusão institucional observada no âmbito federal parece se refletir nas demais esferas federativas. Em uma consulta²⁰ aos sites de cada um dos 27 entes, foi identificada uma média de 18 secretarias por estado. Apesar da atividade ser realizada em todos os estados da federação, em nenhum foi encontrada uma secretaria exclusiva para a pesca e aquicultura, em apenas 12 o termo “pesca” compunha o nome de alguma secretaria e em muitos casos não foi, sequer, identificada qual secretaria seria responsável pela gestão da atividade. Em alguns casos foi identificada sob a agricultura, em outros casos sob o meio ambiente ou com competências compartilhadas entre diferentes secretarias. Reflete-se, assim, o problema institucional da União.

A segunda reflexão, diz respeito ao papel que o próprio MPA, como órgão federal, poderia ocupar como indutor do desenvolvimento da pesca artesanal, considerando-se o caráter plural e fragmentado da atividade.

Reconhece-se que as políticas federais são fundamentais para o desenvolvimento da atividade pesqueira, mas parece não serem suficientes para garantir a inclusão dos pescadores artesanais e a garantia da sustentabilidade dos recursos naturais. O papel do Estado deveria ser pautado principalmente em evitar a transição da pequena produção mercantil para a organização produtiva capitalista de larga escala, além, é claro, de garantir a sustentabilidade dos recursos pesqueiros.

Diegues (1983, p.271) sugere que para o tipo de produtividade, e pela própria distribuição dos cardumes, ao longo dos mares brasileiros, a pesca em pequena escala, “utilizando-se sobretudo da força de trabalho intensiva, era a organização produtiva mais adequada”. O que reforça a necessidade de se atentar especificamente para esse público. No entanto, Azevedo e Pierri (2014) destacam que o caráter focalizado, fragmentado, disperso e pontual das políticas federais focadas no segmento artesanal não é capaz de transformar, de fato, as estruturas sociais desses trabalhadores

Na contramão das políticas desenvolvimentistas do governo federal, durante todo esse período, resumidas no Quadro 1, a pesca artesanal não somente subsistiu como contribuiu significativamente para o total da produção do pescado nacional.

²⁰ A consulta aos *websites* dos governos estaduais foi feita em 29/06/2016. Para o cálculo foram consideradas apenas aquelas que levavam o título de ‘secretarias de estado’ ou termo similar. Os estados que apresentavam o termo ‘pesca’ e ou ‘pesca e aquicultura’ no título da secretaria foram: AL, BA, CE, ES, MA, PA, PB, RJ, RN, RS, SC, SE. Nos demais, ou não foram identificados órgãos responsáveis pela gestão da atividade, ou compartilhavam competências entre as secretarias de Agricultura e Abastecimento, Meio Ambiente, Desenvolvimento Rural ou Agrário e Agricultura Familiar.

Quadro 1: Resumo do Histórico Institucional da Política Nacional para a Pesca e Aquicultura (Séc. XVIII - 2015).

	Séc. XVIII	1933	1962	1989	1998	2003	2009	2015
ÓRGÃO(S) COMPETENTE(S)	MARINHA DE GUERRA	MINISTÉRIO DA AGRICULTURA	SUDEPE	IBAMA	DPA (MAPA) / Ibama (MMA)	SEAP/PR	MPA	SAP (MAPA) / Ibama (MMA)
PRINCIPAL ORIENTAÇÃO DE GESTÃO	Defesa da costa brasileira	-----	Desenvolvimentismo	Ambientalismo/ Ecologismo	Desenvolvimentismo	Desenvolvimentismo c/ Ambientalismo Moderado	Desenvolvimentismo c/ princípios Ecodesenvolvimentistas	
PRINCIPAIS COMPETÊNCIAS	Ausência de Estado Regulador		Competências Centralizadas		Divisão de Competências		Tendência a Centralização de Competências	
	Ausência de regulação	Baixa Regulação	Ordenamento pesqueiro e Biodiversidade	Ordenamento pesqueiro e Biodiversidade	DPA → Espécies SUBexploradas Ibama → Espécies SOBREexploradas	Aumento da centralização das funções	Centralização do ordenamento, mas com ações conjuntas ao Ibama.	
ENFOQUE PRODUTIVO	Ênfase no Aumento Produtivo via Pesca de Captura			Ênfase Ambiental	Ênfase no Aumento Produtivo via Aquicultura + Oscilação de Princípios Socioambientais			
	Aumento da Produção/ Industrialização do Setor	-----	Aumento da Produção/ Industrialização do Setor	Recuperação dos Estoques Pesqueiros	Aquicultura / Pesca Industrial	Aquicultura / Pesca Industrial / Aumento da Dimensão Social	Aquicultura / Pesca Industrial / Incorporação de princípios de Gestão Compartilhada	

Fonte: Azevedo (2012); Dias Neto (2010), Carvalho e Callou; Silva; e Cotrim (2008), Callou (1995) – Dados trabalhados pelo autor.

CAPÍTULO 2: O DESENVOLVIMENTO DA ATIVIDADE PESQUEIRA ARTESANAL: POLÍTICAS PÚBLICAS E TENSÕES TERRITORIAIS

Como visto até agora, a pesca é uma atividade econômica secular, imbricada numa relação de forte dependência dos recursos naturais. Dentre as formas de organização produtiva existentes, a produção em pequena escala é pressionada por diversos conflitos em diferentes dimensões – econômica, ambiental, social, política – e constantemente alijada do modelo de desenvolvimento do governo federal que, historicamente, privilegiou os segmentos mais produtivos e legaram, ao pequeno produtor, parques e dispersos incentivos, por meio de uma conturbada e inconstante atuação dos órgãos federais. Cabe ressaltar, ainda, que os recursos hídricos e as terras ocupadas por esses pescadores são, cada vez mais, territórios em constantes disputas por diferentes agentes relacionados, direta ou indiretamente, à atividade pesqueira e com maiores ou menores poderes de articulação político-econômica.

Essa problemática sugere que o modelo de ação pública adotado historicamente pelo Estado brasileiro, fortemente induzido pelo governo federal e com pouca articulação junto aos demais entes federativos, parece não ser capaz de atender às demandas do pequeno produtor pesqueiro. Esse modelo de formulação de políticas públicas centralizado, orientado ao aumento produtivo por meio, principalmente, de investimentos em infraestrutura, políticas creditícias, com baixo envolvimento dos grupos sociais alvos das políticas e com pouca capacidade de atender às diferentes demandas regionalizadas é o que Pike, Rodriguez-Pose e Tomaney (2006) denominam de “*traditional top-down policies*”, conforme ilustrado no Quadro 2:

Quadro 2: Top-down and bottom-up local and regional development approaches.

<i>Traditional development policies</i>	<i>Local and regional development</i>
1 Top-down approach in which decisions about the areas where intervention is needed are taken in the national centre	1 Promotion of development in all territories with the initiative often coming from below
2 Managed by the national central administration	2 Decentralised, vertical cooperation between different tiers of government and horizontal cooperation between public and private bodies
3 Sectoral approach to development	3 Territorial approach to development (locality, <i>milieu</i>)
4 Development of large industrial projects, that will foster other economic activity	4 Use of the development potential of each area, in order to stimulate a progressive adjustment of the local economic system to the changing economic environment
5 Financial support, incentives and subsidies as the main factor of attraction of economic activity	5 Provision of key conditions for the development of economic activity

Fonte: Pike, Rodriguez-Pose & Tomaney (2006), p.17

Pike, Rodriguez-Pose e Tomaney (2011) apontam que é crescente o número de casos em que a adoção do tradicional modelo de políticas “top-down”, a partir do governo central, parece não ser capaz de oferecer uma resposta adequada para contextos altamente diferenciados geograficamente, com diferentes trajetórias de crescimento, estratégias de desenvolvimento e com arranjos institucionais e de governança particularizados. Dessa forma, considerando a ênfase na importância do contexto e das particularidades do “local”, os autores rejeitam a adoção de modelos monolíticos, ou como definiram ‘*one-size-fits-all*’, para o desenvolvimento local e regional e acreditam que cada localidade, ou região, deva ser capaz de construir seus próprios modelos abertos a princípios e valores mais universais, de forma a suprimir as injustiças sociais que emergem pelo desenvolvimento desigual frente as disparidades e desigualdades espaciais (Pike, Rodriguez-Pose e Tomaney, 2006).

O desenvolvimento progressivo, a partir do contexto local, é potencialmente holístico e reconhece as relações e tensões provenientes das mudanças econômicas, sociais, ecológicas, políticas e culturais pelas quais passam as sociedades. O novo modelo de desenvolvimento buscado não é mais medido quantitativamente, mas qualitativamente (Pike, Rodriguez-Pose e Tomaney, 2006). Ele traz como nova preocupação o desenvolvimento sustentável, que evoluiu de uma perspectiva marcadamente conservacionista, quando nos primórdios de sua primeira concepção pelo Relatório Brundtland²¹, para diferentes concepções acerca das formas de exploração dos recursos naturais, e incorporando cada vez mais conceitos de fortalecimento das liberdades dos indivíduos, o respeito a suas culturas e tradições e a expansão das capacidades por meio da promoção das liberdades substantivas, conforme Sen (1999). Segundo Sen (1999), sem as liberdades substantivas, isto é, as disposições sociais e econômicas, como, por exemplo, o acesso a saúde e educação, os indivíduos não estarão em plena capacidade de participarem de uma vida política ativa dentro do modelo Habermasiano de democracia deliberativa.

Apesar do crescimento econômico não dever ser considerado um fim em si mesmo, isto não quer dizer, no entanto, que o modelo de desenvolvimento não deva considerar o papel econômico que caracteriza atividade pesqueira. O pescador, como

²¹ De acordo com o *Relatório Brundtland*, intitulado ‘Nosso futuro comum’, que popularizou o termo, “desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atenderem as suas próprias necessidades” (Comissão Mundial Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1988, p.46).

agente econômico da produção pesqueira, constitui a base de sustentação de uma cadeia de valor estendida, que passa pela transformação e comercialização do pescado, até chegar ao consumidor final. Melhorias na eficiência de gestão e operação ao longo da cadeia de valor poderiam ser capazes de proporcionar uma maior resiliência ao setor pesqueiro de pequena escala, uma vez que a capacidade de um agente criar valor, e se tornar mais competitivo, dependerá fortemente de seu posicionamento perante o setor ao qual esteja inserido (Porter, 1992). Dessa forma, ao garantir um incremento de renda pessoal ao pescador, contribui-se diretamente para a expansão de suas liberdades.

World Bank, FAO e World Fish Centre (2010) denuncia que, o baixo enfoque de governos e organismos internacionais na produção de relatórios estatísticos sobre a pesca de pequena escala, faz com que a contribuição empregatícia e socioeconômica da atividade seja subdimensionada e colabore para o cenário de altos níveis de pobreza e marginalização que se encontram essas comunidades. O órgão recomenda que a produção de relatórios e políticas curtas e concisa seriam capazes de destacar a contribuição econômica da atividade e enfatizar que por meio de um bom modelo de governança e ordenamento sustentável da atividade, poderia agregar substancialmente um maior valor econômico.

Isto posto, entende-se que nenhuma disciplina ou área de conhecimento está preparada para capturar sozinha toda a evolução de um determinado contexto local e regional e, assim, produzir um modelo único ou preciso acerca do desenvolvimento da atividade pesqueira. Pike, Rodriguez-Pose e Tomaney (2011) sugerem que não há um melhor caminho para alcançar o desenvolvimento. Para além de abordagens singulares, consensuais e unificadoras, os autores afirmam que, para o debruçar sobre a questão do desenvolvimento local e regional, se faz necessária uma busca por diálogos e rotas de negociação e a construção de abordagens multi e interdisciplinares.

Por isso, após a discussão das diferentes dimensões e perspectivas sobre a atividade pesqueira nacional e a contextualização histórico-institucional da gestão da atividade pelo governo federal, descritas no capítulo anterior, esse capítulo está dividido em 2 partes que pretendem abordar as mais recentes contribuições da literatura brasileira acerca das políticas públicas para a pesca artesanal, sob um olhar orientado ao desenvolvimento local e regional.

Na primeira seção, serão discutidas as principais caracterizações da literatura acerca da pesca artesanal. Na segunda parte, serão apresentadas as principais políticas públicas para o segmento artesanal e as mais recentes ações do governo federal para descentralização dos processos decisórios e para o ordenamento territorial da atividade. Por fim, serão discutidas aquelas contribuições da literatura a respeito das ações públicas para o desenvolvimento da pesca artesanal, a partir de uma perspectiva local e verificar: os avanços, consequências e as principais barreiras, ainda, enfrentadas.

2.1. Caracterização da pesca artesanal

A carência de informações e estatísticas biológicas, sociais e econômicas para a pesca artesanal não é exclusividade brasileira e essa falta de documentação apresenta-se como um sério entrave para um desenvolvimento sustentável da atividade (World Bank, FAO e World Fish Centre, 2010; Vasconcelos *et al.* 2007) No Brasil não se produz estatísticas de abrangência nacional sobre a pesca, como, por exemplo, as quantidades e espécies capturadas, locais de desembarque, tipos de técnicas e embarcações utilizadas, quantidade de pescado produzido por estado e/ou municípios, quantidade de trabalhadores envolvidos em cada forma de organização produtiva, dentre outras informações, desde 2011.

De acordo com MPA (2013), dados do Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP) indicavam que “até 31/12/2010 estavam registrados e ativos 853.231 pescadores profissionais, distribuídos nas 27 Unidades da Federação”. Um dado muito difícil de precisar é o número exato de pescadores que compõe as pescas artesanal e industrial, bem como saber o percentual desses pescadores que atuam na pesca marinha ou continental. World Bank, FAO e World Fish Centre (2010) atesta que a pesca de captura em pequena escala representa 90% dos trabalhadores empregados na atividade pesqueira no mundo, e esse número pode chegar a quase 97% nos países em desenvolvimento. Esse percentual, se atribuído ao total de pescadores conforme o RGP, seria um pouco superior aos “700 mil” (Azevedo e Pierri, 2014) ou aos “mais de 600 mil” (Capellesso e Cazella, 2013) pescadores envolvidos na atividade, conforme estimado pela literatura acadêmica mais recente. Mas não está muito distante.

Quanto a definição do termo ‘pescador, ou pesca, artesanal’ e o que o distancia de um pescador de subsistência, ou industrial, pode ser uma linha bastante tênue. A mais recente legislação brasileira que dispõe sobre a atividade pesqueira, conhecida como ‘Nova Lei da Pesca’ (Lei nº 11.959, de 2009) normatiza a atividade pesqueira em

duas categorias – comercial e não comercial – conforme a finalidade de obtenção, ou não, de lucro. Segundo esse entendimento, na categoria ‘não comercial’ enquadram-se as pescas ‘científica’, ‘amadora’ (também conhecida como esportiva) e de ‘subsistência’. Na categoria ‘comercial’ estão as modalidades ‘artesanal’ e ‘industrial’, caracterizadas da seguinte forma: por ‘artesanal’, Brasil (2009) entende como “quando praticada diretamente por pescador profissional, de forma autônoma ou em regime de economia familiar, com meios de produção próprios ou mediante contrato de parceria, desembarcado, podendo utilizar embarcações de pequeno porte”. Já a pesca industrial é vista por Brasil (2009) como “quando praticada por pessoa física ou jurídica e envolver pescadores profissionais, empregados ou em regime de parceria por cotas-partes, utilizando embarcações de pequeno, médio ou grande porte, com finalidade comercial”.

É de se notar, entretanto, que o termo ‘*embarcações de pequeno porte*’ aparece em ambas as categorizações comerciais, sem haver uma clara qualificação do que se enquadra como ‘pequeno’, ‘médio’ ou ‘grande’. Além disso, a categoria ‘artesanal’, para além do regime de economia familiar, considera, também, ‘*contratos de parceria*’, difícil de precisar o quanto se distancia do ‘*regime de parceria por cotas-partes*’, conforme estipulado na modalidade ‘industrial’. Pierri e Azevedo (2014, p.68) alertam que essas sobreposições, além de poderem incentivar uma informalidade no setor, poderiam “levar a que armadores da pesca se beneficiem de medidas moldadas para atender aos pescadores artesanais, como o registro na previdência em regime de economia familiar e o seguro-defeso”.

Uma proposta mais detalhada é apresentada por Diegues (1983, p.148), que divide a atividade conforme estão organizadas cada forma de produção mercantil, não contemplando, portanto, as classificações ‘científica’ e ‘amadora’. O autor faz um detalhamento mais minucioso das “diversas combinações dos fatores produtivos em relações sociais de produção”, e qualifica a pesca em três formas e algumas subformas: 1) auto-subsistência ou primitiva; 2) pequena produção mercantil simples – que se subdivide em ‘pequena produção familiar dos pescadores-lavradores’ e ‘pequena produção dos pescadores artesanais’; e 3) produção pesqueira capitalista, que se subdivide em duas: ‘produção dos armadores de pesca’ e ‘produção das empresas de pesca’.

O Quadro 3, a seguir, é um resumo esquemático das classificações e suas respectivas definições, conforme apresentadas por Diegues (1983) e pela legislação brasileira, para fins comparativos.

Quadro 3: Formas de classificação da atividade pesqueira conforme organização produtiva.

	NÃO COMERCIAL ou *NÃO MERCANTIL			COMERCIAL ou *MERCANTIL			
	CIENTÍFICA	AMADORA / ESPORTIVA	SUBSISTÊNCIA / (*PRIMITIVA)	*PESCADORES-LAVRADORES (FAMILIAR)	ARTESANAL	*ARMADORES DE PESCA E EMBARCADOS	*EMPRESARIAL
Lei 11.959 /2009	Tem por finalidade a pesquisa científica.	Tem por finalidade o lazer ou o desporto;	Praticada com fins de consumo doméstico ou escambo sem fins de lucro.	-	Praticada diretamente por pescador profissional, de forma autônoma ou em regime de economia familiar, com meios de produção próprios ou mediante contrato de parceria, desembarcado, podendo utilizar embarcações de pequeno porte.	Quando praticada por pessoa física ou jurídica e envolver pescadores profissionais, empregados ou em regime de parceria por cotas-partes, utilizando embarcações de pequeno, médio ou grande porte, com finalidade comercial;	
DIEGUES (1983)	-	-	<ul style="list-style-type: none"> - A pesca é realizada como uma das atividades do grupo junto com outras atividades como caça e lavoura de subsistência; - Não há mediação de moeda; - Excedente usado na própria comunidade. 	<ul style="list-style-type: none"> - Pesca em regime ocasional e como atividade complementar a outras atividades econômicas (lavoura, artesanato); - Quantidade para consumo superior àquela destinada ao mercado. - Organização e propriedade familiar. Remuneração por parceria/ partilha. 	<ul style="list-style-type: none"> - Pesca é principal fonte de renda; - Quantidade destinada ao mercado é superior àquela para consumo; - Diminuição de laços familiares, especialização, propriedade individual, remuneração por partilha; - Pequenas embarcações motorizadas ou a vela; - Alta dependência de intermediários. 	<ul style="list-style-type: none"> - Produção total destinada ao mercado; - Instrumentos de produção nas mãos de não pescador (armador) que remunera os 'embarcados', via partilha ou salário; - Embarcados liderados pelo 'mestre' e certa divisão de atividades; - Embarcações com autonomia de alguns dias no mar. 	<ul style="list-style-type: none"> - Produção total destinada ao mercado; - Propriedade dos instrumentos de produção nas mãos de uma empresa; - Processo de captura e desembarque controlado em terra por um sistema de comunicação; - Remuneração via regime salarial e não necessidade do 'saber-fazer', que caracterizava o pescador artesanal.

Fonte: Diegues (1983) Brasil (2009) – Lei 11.959/2009 – Dados trabalhados pelo autor.

* Nomenclaturas utilizadas por Diegues (1983).

Azevedo (2012) amplia a classificação de Diegues (1983) e inclui, ainda, na categoria ‘mercantil simples’ a atividade da ‘aquicultura familiar’ e ‘aquicultura artesanal’. E sob a ‘produção mercantil capitalista’, a autora inclui a atividade ‘aquicultura empresarial’. Essa ampliação se faz importante uma vez que, a pesca e a aquicultura são atividades com técnicas e sistemas de organização bastante diferentes e a aquicultura, cada vez mais, incentivada pelo Estado brasileiro.

No entanto, estas classificações não são suficientes para contemplar a heterogeneidade e complexidades das pescarias nacionais. Diegues (1999) aponta que a pesca artesanal brasileira possui diferentes matizes a partir das tradições indígenas, das influências dos escravos africanos e da incorporação de elementos dos diferentes colonizadores europeus. Soma-se a isso, o fato da costa brasileira se estender por mais de 8 mil km, com uma grande variedade de ambientes, como “estuários, lagoas

costeiras, manguezais, marismas, praias e costões rochosos, em fundos arenosos, lodosos, rochosos, recifais de algas calcáreas e, biodetritos, da plataforma continental e do talude superior” (Haimovici, 2011, p.9). Dessa forma, ao longo de toda a costa, e das bacias hidrográficas brasileiras, é possível encontrar diversas culturas, técnicas e formas de organização e comercialização que evoluem dentro do contexto de um mercado cada vez mais global e competitivo.

A diversidade das formas de organização produtiva da pesca, bem como das técnicas e instrumentos adotados na criação e/ou captura do pescado, é resultado daquelas diferentes características geológicas e da necessária adequação dos equipamentos às várias espécies-alvo que tenham importância econômica na região.

Capellesso e Cazella (2011) apontam as diferenças entre os dois tipos de pesca artesanal – oceânica e estuarina – que ocorrem no litoral centro-sul de Santa Catarina. Os autores explicam que a pescaria em regiões lagunares é feita de forma individual ou em dupla, com o uso de embarcações e apetrechos de menores custos, variando conforme a profundidade da lagoa. Já, a pescaria dentro do oceano exige equipamentos maiores e de custo mais elevado, sendo normalmente realizada de forma coletiva, com organização trabalhista em normas tradicionais de partilha - produção dividida entre os proprietários e não proprietários dos meios materiais de produção. As técnicas e equipamentos utilizados, bem como a regularidade da entrada das embarcações no mar, estarão condicionadas pelas características geológicas da costa, como, por exemplo, pela presença, ou ausência, de abrigos naturais (enseadas, pontas, baías). Além disso, muitos dos pescadores em determinada região realizam a pesca em mais de um ambiente, na lagoa ou no oceano, e de diferentes modalidades: seja como proprietário, seja como camarada numa embarcação artesanal da pesca oceânica.

Andriguetto-Filho, Krul e Feitosa (2011) apontam que, apesar de toda complexidade e diversidade, as pescarias de produção em pequena escala continuam sendo tratadas, pela literatura, de forma homogênea e recebendo, invariavelmente, o rótulo de ‘artesanal’. Os autores ressaltam que apesar da capacidade das embarcações, limitadas a 20 toneladas, enquadrá-las na categoria ‘pequeno porte’, muitas dessas pescarias apresentam características tecnológicas, ou gerenciais, que, se não poderia classificá-las como industriais, ao menos poderiam enquadrá-las como um estágio de transição. “Essa concepção incorreta aumenta a dificuldade do manejo em lidar com a

complexidade e, portanto, em abordar adequadamente as questões de desenvolvimento próprias de cada sistema” (Andriguetto-Filho, Krul e Feitosa, 2011, p.88).

A diversidade dos sistemas de produção pesqueiro evoluem há mais de 300 anos, mas a modernização tecnológica foi intensificada a partir da segunda metade do século XX, direcionando para a industrialização da atividade. Esse processo foi acelerado, principalmente, a partir da urbanização dos territórios costeiros – com a implementação da infraestrutura viária e portuária, que acarretou forte expansão mobiliária – e por meio de uma forte atuação desenvolvimentista do governo, durante a década de 1970 – período da Sudepe –, em que o governo incentivava a criação de inúmeras empresas pesqueiras para atender o mercado interno e externo (Diegues, 1983; Andriguetto-Filho, Krul e Feitosa, 2011). Essas transformações desencadearam uma série de tensões e disputas territoriais que, sem o devido apoio e intervenção dos governos nacionais e subnacionais, alteraram, e continuam alterando, as formas de organização social e produtiva dos pescadores até os dias de hoje, promovendo, inclusive, disputas regionais. Essas disputas são vastamente citadas na literatura e observadas em diversos trabalhos.

A expansão pesqueira industrial, conforme citado no capítulo anterior, somada à pesca predatória, promoveu uma intensa sobrepesca que ocasionou o esgotamento, ou a sobreexploração, de inúmeros estoques pesqueiros, principalmente próximos às áreas costeiras e interiores. Não dispondo, nem de recursos, nem de uma forma organizativa adequada, para explorarem novas áreas para além das esgotadas ou para capturar uma quantidade de cardumes em alto mar que, talvez, garantir-lhes-ia uma oferta competitiva com o segmento industrial, muitos pescadores artesanais passam a ser incorporados ao segmento industrial, ou abandonam a atividade (Diegues, 1983; World Bank, FAO e World Fish Centre, 2010; Andriguetto-Filho, Krul e Feitosa, 2011).

A crescente ocupação dos territórios costeiros pela expansão imobiliária e pela construção de megaempreendimentos, como portos, estaleiros, hotéis e resorts, estradas, dentre outros, promoveu uma intensa poluição ambiental com a degradação de inúmeros habitats, principalmente o aterro de áreas de mangue (Vasconcellos, Diegues e Sales, 2007; Carvalho e Callou, 2008; Capellesso e Cazella, 2011). Além do impacto ambiental e territorial gerado pela urbanização e obras nas zonas costeiras, conversas com pescadores do litoral norte de São Paulo e Pernambuco apontaram que as restrições normativas impostas, pelos órgãos ambientais, à determinadas espécies, que, segundo

eles, não estão sobreexplotadas, impede os pescadores de uma oferta regular do pescado, impactando sua competitividade e geração de renda.

Outro problema igualmente relatado, por eles, com reação à oferta de pescado, está associado ao desconhecimento, por parte do mercado, de inúmeras espécies nacionais pescadas localmente e a preferência por espécies mais comerciais. Um efeito disso é que, apesar da ampla variedade de espécies em nosso território, o país recorre a importação para atender a 34% da demanda interna de pescados (ACEB, 2014), como salmão, bacalhau e merluza, num nítido descompasso entre as preferências de consumo do mercado interno e a produção nacional.

A crescente capitalização da atividade pesqueira, somada a urbanização territorial, promoveu migrações de empresas e pescadores no âmbito regional, entre localidades em áreas próximas. Esse tipo de migração pode ser motivada por diferentes fatores e ter efeitos difusos dependendo do interesse econômico do agente que migra, seja por questões de preço e qualidade, busca de serviços públicos ou incentivos, mão-de-obra qualificada ou novas oportunidades de emprego, dentre outras. No entanto, essas migrações podem acabar promovendo, ou acelerando, desequilíbrios econômicos dentro de uma mesma região. Andriguetto-Filho, Krul e Feitosa (2011, p.83) retrata que o litoral sul, urbano, do estado do Paraná, “abriga os sistemas pesqueiros mais tecnificados e inseridos no mercado”, quando comparados ao litoral norte do estado que é marcado por populações marcadamente mais rurais em condições mais precárias. Os autores atribuem, como um dos catalisadores dessa diferença, a migração do estado vizinho de Santa Catarina, que trouxe pescadores com uma “uma mentalidade bem mais aberta à inovação tecnológica e à economia de mercado do que as populações pesqueiras históricas do estado do Paraná”.

Há ainda conflitos territoriais associados ao que Diegues (2008) aponta como o ‘mito da natureza intocada’. Portadores de uma concepção biocêntrica, na qual o homem não possui o direito de dominar a natureza que deve permanecer intocada, ou protegida, foram criados, no Brasil, as Unidades de Conservação de Proteção Integral, muito inspiradas nos modelos norte-americanos. Essas áreas foram demarcadas, e suas normas de ordenamento e gestão definidas, muitas vezes, sem consulta, participação ou consideração das próprias comunidades que ocupavam esses territórios, que tiveram suas práticas produtivas restringidas, ou até criminalizadas (Vasconcellos, Diegues e Sales, 2007).

Os pescadores artesanais, ou mesmo aqueles que atuam embarcados na pesca industrial, são afetados, ainda, por outros problemas que atravancam o fortalecimento de suas liberdades substantivas para sua emancipação como indivíduos e agentes econômicos. Diversos autores denunciam o, ainda crítico, alto índice de analfabetismo (Azevedo, 2012; World Bank, FAO e World Fish Centre, 2010; Carvalho e Callou, 2008; Vasconcellos, Diegues e Sales, 2007), baixa vocalização como força política, as desigualdades sociais entre homens e mulheres pescadoras (Carvalho e Callou, 2008; FAO, 2014; World Bank, FAO e World Fish Centre, 2010) e a baixa organização da força produtiva (Azevedo, 2012; World Bank, FAO e World Fish Centre, 2010; Carvalho e Callou, 2008). As dificuldades de acesso às políticas de educação, saúde, moradia, direitos trabalhistas e previdenciários se dão, de acordo com Vasconcellos, Diegues e Sales (2007), principalmente pela falta de reconhecimento de seus direitos sociais pelos pescadores artesanais.

A representação política dos pescadores artesanais se dá por meio das Colônias de Pescadores, Federações e Confederação de pescadores. Na contramão de outros movimentos sociais brasileiros que tiveram origem popular, ao longo do século XX, como as Comunidades Eclesiais de Base, Associações Comunitárias, Movimento dos Sem Terra (MST), movimentos feministas e ecológicos, etc. as Colônias de Pesca foram criadas pelo próprio Estado e mantidas tuteladas por este até 1988 (Pereira; Azevedo, 2012), fundamentada em uma relação caracterizada pelo assistencialismo e clientelismo (Cotrim, 2008; Azevedo 2012).

Das primeiras lutas mobilizadas pela sociedade civil, em busca de direitos previdenciários, questões territoriais e pela direção de órgãos de representação, destaca-se o papel de mediação do Conselho Pastoral dos Pescadores – CPP (Fox e Callou, 2013), organização social fundada em 1968, que surge em linha com os movimentos de reivindicação que passam a efervescer no país, passando a enfatizar a luta pela democratização do Estado. A ampliação dessas lutas mediadas pela CPP, junto com a convocação da Confederação Nacional dos Pescadores que orientava as federações estaduais a buscarem propostas parlamentares que reivindicassem os interesses da categoria, culminaria, em 1985, no que ficou conhecido como “Movimento Constituinte da Pesca”.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, as colônias se desvinculam do Estado e passam a ser considerada livre associação profissional ou

sindical, equiparadas em seus direitos sociais aos sindicatos. (Fox e Callou, 2013). Hoje, são fundamentais na intermediação das ações estatais junto ao pescador, como a obtenção do registro (RGP) e de diversas políticas públicas, como as de assistência e proteção social, a exemplo do INSS e do Seguro-defeso. Após o período da Constituição Federal, passam a surgir, também, outros movimentos que são citados na literatura, como o Movimento Nacional dos Pescadores (Monape) (Fox e Callou, 2013) e, mais recentemente, em 2010, o Movimento de Pescadores e Pescadoras Artesanais do Brasil (MPP), detalhados no quadro 4, a seguir. Mas, o caráter vertical e autoritário como foram criadas e conduzidas as colônias ao longo da história, legaram repercussões negativas aos pescadores, que enfrentam, ainda hoje, problemas no âmbito da participação social e representação política, “não apenas dentro das colônias, com representações alheias à categoria dos pescadores, mas, sobretudo, nos processos decisórios das políticas públicas para o desenvolvimento da pesca artesanal” (Carvalho e Callou, 2008).

Quadro 4: Principais instituições e movimentos de representação dos pescadores.

	Abrangência de representação			Fundação	Ênfase principal
	Municipal	Estadual/ Regional	Nacional		
Colônia *	x			1818 (pelo Estado)	Representar os pescadores associados perante o Estado
Associação	x			-	Representar os pescadores associados perante o Estado
Federação *		x		-	Representar as Colônias
Confederação *			x	1920	Representar as Federações Estaduais
CPP			x	1968/ 1988**	assessorar a organização dos pescadores e pescadoras
Monape				1988	
MPP			x	2010	Regularização dos Territórios das Comunidades Tradicionais Pesqueiras

* Em 1988, tornam-se autônomas, sem a intervenção do Estado. Em 2008, reconhecidas como órgãos de classe dos trabalhadores do setor artesanal

** Em 1988, tornou-se uma instituição com personalidade jurídica

Fonte: Fox; Callou (2013); Pereira (2012); Sítios dos movimentos – Dados trabalhados pelo autor.

Outros conflitos ainda identificados estão mais diretamente associados à organização da força produtiva dentro da lógica da cadeia produtiva da produção pesqueira. World Bank, FAO e World Fish Centre (2010) destacam que a pesca comercial constitui a base econômica de uma cadeia de valor que tem origem na captura do pescado, passam por seu beneficiamento, comercialização de um produto desde os produtores até o consumidor final. Neves *et al.* (2004) clareia que na literatura muitas

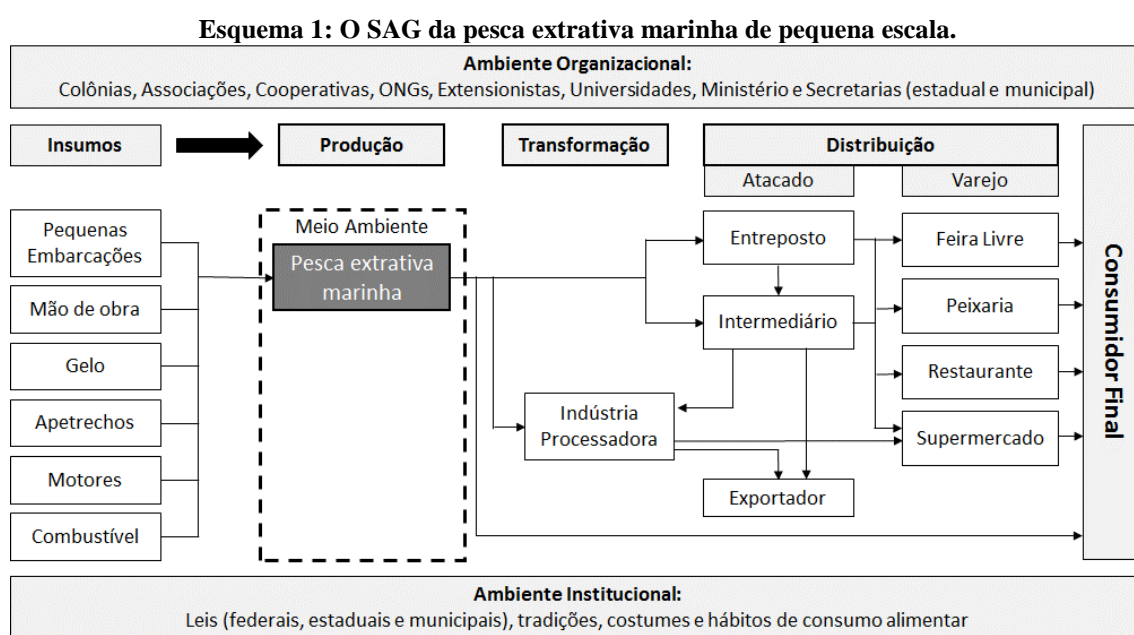
vezes os termos “cadeia” e “rede” são encontrados como conceitos similares, mas a teoria aponta diferenças. O primeiro, está mais associado ao conceito de ‘cadeia de suprimentos’ (*Supply Chain*), onde um sistema, composto por diferentes agentes, está envolvido numa sucessão de processos e atividades a fim de agregarem valor ao produto, ou serviço, até o consumidor final. Já, o conceito de “rede” não limita o entendimento apenas aos agentes dentro de uma indústria (ou setor), mas procura abranger àqueles de outras indústrias e organizações informais que trabalham juntos em busca de adicionar valor para os consumidores finais. Em suma, enquanto o conceito de “cadeia” enfoca a ordem sequencial de transações, os estudos de “rede” se voltam às propriedades específicas dessas transações e a capacidade de um agente criar mais valor estará fortemente condicionada a sua posição dentro dessa rede. (Neves et al. 2004).

Atentando para o caráter sistêmico e às especificidades do papel de diferentes agentes, instituições e organizações que são construídas para darem suporte às atividades produtivas dos agronegócios, Zylbersztajn (2000, p.13) adota o conceito de Sistemas Agroalimentares (SAG) e o define como “um conjunto de relações contratuais entre empresas e agentes especializados, cujo objetivo final é disputar o consumidor de determinado produto”. Essa definição, dentre aquelas encontradas na literatura, parece ser a que mais se aproxima ao caráter de “rede”, conforme discutido por Neves et al. (2004) e amplamente encontrada na literatura acerca do setor agroalimentar brasileiro.

Esse modelo incorpora abordagens dos sistemas de commodities, adotado em escolas norte-americanas e derivada da teoria neoclássica da produção, bem como do conceito de *filière* da escola francesa, mais orientada à formulação de políticas públicas. A novidade desse modelo, está em destacar a importância dos ambientes organizacional e institucional que afetam a capacidade de coordenação do sistema. Por ambiente organizacional são entendidas as estruturas que dão suporte ao funcionamento do SAG. Já por ambiente institucional é composto pelas leis, tradições e costumes, e poderá ser influenciado tanto pelos agentes da cadeia, como pelo ambiente organizacional (Zylbersztajn, 2000).

Dentro do SAG, a pesca artesanal é entendida como a atividade da produção primária e os pescadores como sendo seus agentes especializados. A atividade é caracterizada pela informalidade na produção e uma fraca relação com os demais elos da cadeia. Além disso, numa cadeia agroalimentar, Zylbersztajn (2000) aponta que aos agentes estarão mantendo uma relação ora de cooperação, ora de conflito. No caso da

pesca de pequena escala, esse conflito ocorre não somente pela disputa dos insumos frente à pesca industrial, mas também entre agentes da cadeia que, atuando muitas vezes de forma independente, disputam o fluxo monetário que será irrigado pelo do consumidor final e distribuído entre os demais agentes da cadeia. Um modelo do SAG para a pesca de captura mairnha de pequena escala, é apresentado no esquema 1, a seguir.



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Zylbersztajn (2000) e Sonoda (2002).

A diminuição dos custos de produção, uma maior eficiência e eficácia na entrega do produto durante cada etapa, a integração vertical de processos, a capacidade de beneficiamento do produto, ao invés de vendê-lo *in natura*, uma relação mais estreita com cada agente, bem como com as instituições e organizações que dão suporte à atividade econômica, podem conferir um maior valor, ou uma vantagem competitiva, como apresentado por Porter (1992), ao agente da cadeia.

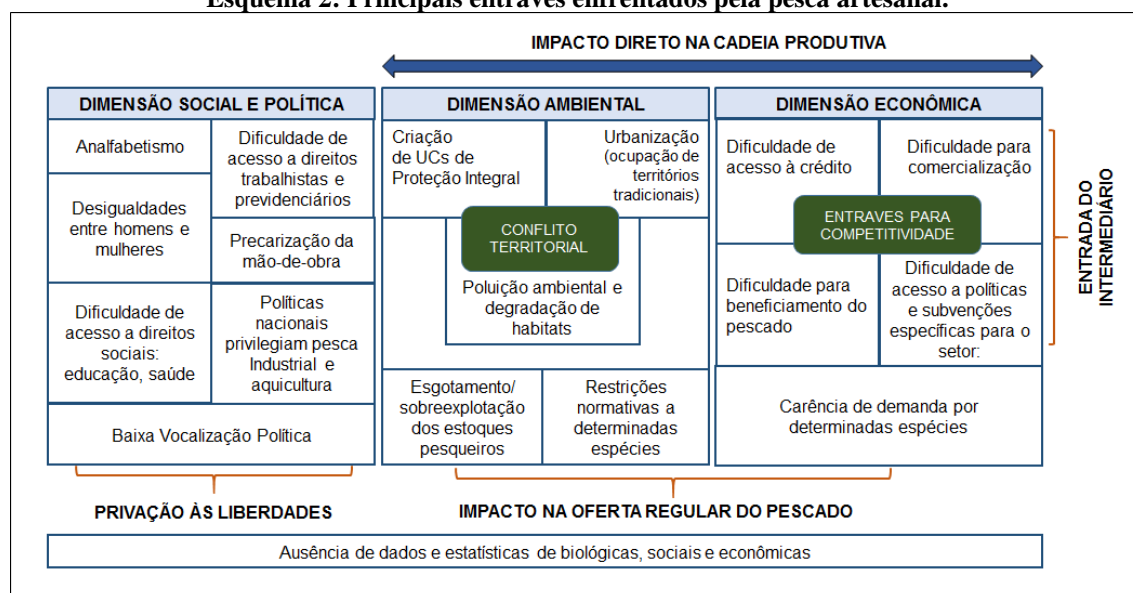
Carvalho e Callou, 2008 e Azevedo (2012) apontam que, com a extinção da SUDEPE, o setor artesanal ficou bastante desamparado em termos de políticas de fomento, infraestrutura para venda e beneficiamento, assistência técnica e extensão pesqueira, além de sofrerem de precárias linhas de crédito que, na maioria dos casos, não são capazes de atender às especificidades do pequeno produtor. Muitas dessas práticas foram retomadas apenas com a criação da SEAP/PR e algumas subvenções

foram criadas. No entanto, seja pela forma como foram concebidas, seja pela falta de conhecimento e organização formal, os pescadores enfrentam inúmeros desafios para acessá-las e esse cenário deixa um legado de forte relação de dependência junto aos intermediários da cadeia produtiva.

Um dos possíveis caminhos para a melhoria da organização produtiva, diminuição da dependência de intermediários e, dessa forma, uma maior agregação de valor dentro da cadeia produtiva, poderia se dar por meio do estabelecimento de cooperativas, ou associações, produtivas. FAO (2014) destaca como sucesso o caso da Cooperativa dos produtores de ostras de Cananéia (Cooperostra), litoral Sul do estado de São Paulo, que, segundo a organização, anos após a criação da cooperativa seus produtores passaram a receber duas vezes mais pelas ostras comercializadas.

Muitos dos diversos problemas e conflitos que impactam o pleno desenvolvimento da atividade pesqueira artesanal têm relação de causa e efeito entre si. Abaixo, o esquema 2 busca apresentar um resumo analítico desses principais entraves ao desenvolvimento da pesca artesanal, conforme apresentados pela literatura, e categorizados em suas principais dimensões analíticas.

Esquema 2: Principais entraves enfrentados pela pesca artesanal.



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de: FAO (2014); Azevedo; Pereira (2012); Andriguetto-Filho, Krul e Feitosa; Capellesso e Cazella (2011); World Bank, FAO e World Fish Centre (2010); Carvalho e Callou; Cotrim (2008); Vasconcellos, Diegues e Sales (2007).

Os problemas categorizados sob a ‘dimensão social e política’ são normalmente aqueles encontrados em diferentes comunidades marginalizadas de países em desenvolvimento e são, normalmente, variáveis atribuídas como privação às liberdades que promoveriam o desenvolvimento, conforme proposto por Sen (1999). Além disso, dentro de cada dimensão alguns entraves foram associados de forma a contemplar um eixo comum de abordagem. Dentro da ‘dimensão ambiental’, por exemplo, três problemas estão fortemente associados a questões que geram tensões territoriais, conforme discutido anteriormente. Sob a dimensão econômica, quatro problemas foram destacados como sendo sérios entraves para os pescadores agregarem valor ao produto final e desenvolverem plenamente sua vantagem competitiva dentro da cadeia de valor (Porter, 1992). Esses quatro problemas, também, funcionam como uma “porta de entrada” à forte dependência do intermediário, para atender diversos processos dentro da cadeia produtiva. Cabe ressaltar ainda que os impactos ambientais e econômicos impactam diretamente a cadeia produtiva da pesca artesanal e, mais especificamente três desses problemas, impactam diretamente a regularidade e capacidade de oferta do pescado, o que, ao final, causa um impacto direto na renda do pescador artesanal. E por fim, foi destacada a ausência de dados e estatísticas de biológicas, sociais e econômicas que dificultam todo o desenvolvimento do setor pesqueiro sob as três dimensões: ambiental, social e econômica.

World Bank, FAO e World Fish Centre (2010), enfatiza que a situação de marginalização que lega as comunidades dependentes da pesca de pequena escala a altos índices de pobreza está associada a uma falha no reconhecimento da importância das contribuições socioeconômicas da pesca de pequena escala. No entanto, além de requererem diferentes abordagens de gestão e por diversos campos do conhecimento, as respostas institucionais às questões do desenvolvimento da pesca de pequena escala deverão ter uma aproximação muito mais discursiva do que coerciva.

Uma série de estudos vem sendo desenvolvidos no Brasil a fim de analisarem as recentes respostas institucionais de agentes político-administrativos, a partir de diferentes níveis da federação, para esses enormes desafios. Sob diferentes abordagens metodológicas e de diferentes áreas do conhecimento, buscam compreender os efeitos, positivos e negativos, das ações públicas na tentativa de desenvolvimento das capacidades dos pescadores artesanais.

2.2. Ações e políticas públicas para pesca artesanal: facilitadores e barreiras

Ao tomar posse, em janeiro de 2003, Lula trazia consigo a expectativa política, alimentada pelos movimentos sociais, de um projeto de governo popular, através da reafirmação do papel do Estado, e alteração do quadro neoliberal. Para a pesca, a política de governo do partido preconizava que o eixo social seria o principal pilar para o crescimento econômico. Por meio do aumento de renda das parcelas mais pobres da população, esperava-se aumentar o consumo e dinamizar a economia, criando, assim, um novo ciclo de desenvolvimento. Dessa forma, através de compromisso assumido por meio da Carta de Compromisso aos Pescadores, Lula cria, ainda no primeiro mês de governo, a SEAP. (AZEVEDO, 2012).

Em 2009, a SEAP é elevada à categoria de Ministério e gera uma série de expectativas dentro do setor pesqueiro. Com a prerrogativa de centralizar as funções de ordenamento e gestão da pesca e aquicultura nacional, sua criação significava uma tentativa de independência do setor, frente a outros órgãos. Dentre as várias expectativas em torno do novo ministério estava o fomento de programas e ações que favorecessem substancialmente a categoria dos pescadores artesanais, de forma a solucionar os inúmeros problemas conforme detalhado na seção anterior.

Primeiramente, a criação do MPA buscava selar o longo embate, decorrente da alternância de funções e poderes, entre os órgãos setoriais (desenvolvimentistas) e o órgão ambiental (conservacionista), que controlaram a atividade durante as últimas décadas. A ação conjunta dos dois ministérios foi instituída pelo Decreto nº 6.981/2009 que criou o Sistema de Gestão Compartilhada dos Recursos Pesqueiro e instituiu a Comissão Técnica de Gestão Compartilhada dos Recursos Pesqueiros (CTGP) – órgão consultivo composto por representantes do MPA e do MMA, mas coordenado pelo primeiro, que institucionalizava a concepção de gestão compartilhada dos recursos pesqueiros órgão consultivo (Azevedo, 2012).

2.2.1. Descentralização: as instâncias de cogestão e participação social

A criação da CTGP parecia indicar uma resposta institucional que impactaria várias das dimensões do desenvolvimento da atividade. A partir dessa comissão, foram criados 20 Comitês Permanentes de Gestão (CPGs) relacionados a áreas específicas do território brasileiro e que tinham a incumbência de produzir os planos de gestão para espécies dessas áreas. De caráter consultivo e paritário, entre representantes do governo e da sociedade civil, os CPGs incorporavam a questão da participação social também no

âmbito da gestão. Questão que também seria incorporada pela criação das Conferências Nacionais de Aquicultura e Pesca, Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca (CONAPE) e os Territórios da Pesca e Aquicultura.

A criação desses Comitês, no entanto, ainda não resolveu completamente o embate entre os órgãos ministeriais, principalmente pelo fato de que esse novo modelo esbarra em diversas outras redes de conservação ambiental controladas pelo MMA e suas autarquias em nível regional e local, como, por exemplo: as Reservas Extrativistas (RESEXs), as Áreas de Proteção Ambiental (APAs) Marinhas, dentre outras instâncias, que também possuem caráter consultivo e das quais muitos pescadores, e outras entidades da sociedade civil, fazem parte. Além dessas instâncias há também fóruns de disputa territorial regionalizados como os grupos setoriais de Gerenciamento Costeiro e os conselhos municipais de desenvolvimento rural pesqueiro, dentre outros fóruns para a integração da pesca com outros setores econômicos (agrícola, agro-industrial, industrial, turístico, portuário, de transportes), em prol do desenvolvimento das comunidades.

Azevedo e Pierri (2014) demonstram-se bastante cautelosas, e até pessimistas, com relação a questão da gestão compartilhada entre ministérios sob a coordenação do MPA. Segundo as autoras, o MPA parecia ceder mais às pressões do setor industrial, que a antiga SEAP. As autoras evidenciaram casos de permissões e concessões em favor de embarcações industriais para exploração determinadas espécies, de grande importância para a pesca artesanal – como a tainha, anchova e corvina –, descumprindo normativas do Ibama.

As autoras apontam também que, até o momento, há grande debilidade na capacidade de formação desses dos CPGs, uma vez que a ausência de um plano para o gerenciamento costeiro a nível estadual e municipal, permite a expansão de áreas de cultivo fora de um plano de ordenamento mais amplo, conforme explicam Azevedo e Pierri (2014, p.67):

Deve-se destacar também que a atividade aquícola deveria obedecer ao zoneamento ecológico-econômico realizado pelos Planos Nacional, Estaduais e Municipais de Gerenciamento Costeiro, porém muitos Estados ainda não têm uma legislação aprovada e efetiva que regule e ordene o uso dos espaços costeiros... a não existência desses documentos não impede o licenciamento ambiental destes empreendimentos, o que, na prática, permite a liberação de áreas de cultivo sem o devido amparo em um processo de ordenamento territorial mais abrangente.

Outro impasse jurisdicional a respeito do desenvolvimento aquícola diz respeito à definição da entidade competente para o licenciamento da atividade. Se por um lado o governo federal entendia que o Ibama garantiria a adoção de critérios mais rigorosos que os órgãos estaduais ou municipais, por outro trava a perspectiva dos entes subnacionais implementarem um processo de gestão dos recursos naturais de forma compartilhada e participativa, adequada às realidades locais.

Por um lado, entendia-se que, como se trata de áreas da União, caberia ao IBAMA realizar os procedimentos, por outro, postulava-se que os órgãos ambientais estaduais teriam competência para licenciar tais empreendimentos. A disputa se refere não apenas a uma questão de competências jurídicas, mas também ao entendimento de que os órgãos estaduais e municipais acabam por adotar critérios menos rigorosos para o procedimento de licenciamento, por estarem mais sujeitos às pressões políticas dos agentes econômicos na escala local, e que o licenciamento pelo IBAMA garantiria um controle mais rigoroso da atividade (Azevedo e Pierri, 2014, p.68).

Quando criada em 2003, as atividades da SEAP se dividiam em duas subsecretarias para a pesca e aquicultura, orientadas ao: (1) planejamento – responsável por planejar e coordenar programas voltados para a infraestrutura operacional do setor, como desembarque e logística para comercialização, bem como para o cooperativismo e associativismo; e (2) desenvolvimento – a esta competia apoiar e incentivar as instâncias estaduais e municipais em seu desenvolvimento local, através do desenvolvimento e fomento de pesquisas para o setor, do levantamento e consolidação de dados e da geração de novos conhecimentos científicos.

Esta última, dentre as duas subsecretarias era a que mais possuía um enfoque na pesca artesanal, sendo responsável por elaborar e promover programas “de forma compartilhada e descentralizada, tendo como base a interação institucional com o Distrito Federal, Estados e Municípios, a participação comunitária e de instituições privadas” (AZEVEDO, 2012, p. 161).

Esse movimento de descentralização e compartilhamento da gestão de políticas públicas fora impulsionado pela Constituição Federal de 1988, mas o país passaria por um expressivo aumento das instâncias de participação social durante o governo Lula (Teixeira, Souza e Lima, 2012). No bojo desse processo, e igualmente vinha ocorrendo em outros ministérios, foi criado nesse período o Conselho Nacional da Pesca e Aquicultura (CONAPE). De caráter consultivo e composição paritária entre governo e

sociedade civil, Azevedo (2012, p. 162) aponta que o Conselho tem como principal finalidade indicar diretrizes para

Subsidiar a formulação das políticas elaboradas pela SEAP; propor estratégias de acompanhamento das atividades desenvolvidas pela SEAP; estimular a ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e controle social, por intermédio de uma rede nacional de órgãos colegiados estaduais, regionais e municipais, visando fortalecer o desenvolvimento e o fomento das atividades de aquicultura e pesca.

O Governo do PT vislumbrou, também, na realização de Conferências Nacionais, o potencial de aproximação e consulta a diferentes setores, principalmente aqueles tradicionalmente marginalizados dos processos tradicionais de constituição de políticas públicas. Cabia, portanto, ao CONAPE promover e organizar a realização, a cada dois anos, da Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca.

Foi, portanto, durante a SEAP que o setor da pesca e aquicultura caminhou na direção de “ações mais organizadas para fortalecer a gestão compartilhada dos recursos pesqueiros”, ainda que de forma embrionária, através da “maior participação do setor pesqueiro no processo decisório, particularmente da pesca artesanal”. (CEMBRA, 2012, p. 130).

O aumento das instâncias de participação impulsionadas pelo governo Federal, e que se desencadearam também nos outros entes da federação, fizeram com que movimentos historicamente ligados ao PT nutrissem a esperança de que, de fato, a participação institucionalizada fosse um novo jeito de governar capaz de proporcionar o desenvolvimento social a partir de um crescimento econômico alinhado às necessidades sociais.

De um modo geral, os conselhos de políticas públicas possuem um caráter de direcionamento das diretrizes e prioridades das políticas do setor que representa tendo o Estado como mediador e, portanto, possuem preponderância de finalidades normativas que deverão ser seguidas por aqueles que utilizarão a política. Dessa forma, mais do que pactuante da formulação de uma política, os participantes dos conselhos tornam-se colaboradores no cumprimento das mesmas. Já, as Conferências Nacionais, possuem um caráter menos normativo que os conselhos gestores, mas propõe-se à troca de experiência entre os atores envolvidos, bem como o fortalecimento e articulação entre

redes e atores envolvidos. Com maior predominância da sociedade civil em seus fóruns, o principal interesse das conferências é colocar questões na agenda, ou seja, visam o “agendamento” (Teixeira, Souza e Lima, 2012).

Diversos efeitos democratizantes foram sentidos a partir da criação dessas instâncias participativas, principalmente pela aproximação direta entre governo e sociedade civil, como a melhoria na qualidade da informação trocada entre esses atores, bem como por se tornarem importantes canais para a “obtenção de informações por parte de lideranças populares” (Szwako, 2012, p.32). Além do empoderamento das novas classes que ascendiam a esses espaços, Avritzer (2010) destaca que a literatura passou a perceber a ocorrência, também, de efeitos negativos pelo uso dessas instâncias, como, por exemplo, a cooptação. Szwako (2012, p. 16) aponta que alguns dos antigos apoiadores do sistema chegaram a mencionar que “a participação ficou reduzida à estratégia de governabilidade e ao faz de conta”.

Apesar de alguns avanços democráticos, o caminho percorrido por essas duas instâncias de participação social parece ter falhado em seu objetivo final. Criadas em 2003, as Conferências nacionais, ocorriam trienalmente com forte presença da pesca artesanal, mas desde 2009 não ocorrem mais. No que tange ao CONAPE, apesar de seu regulamento original prever um número maior de vagas para a pesca artesanal, o que acaba por ocorrer é um peso maior de representantes da pesca industrial e aquícola. Azevedo (2012, p.188) sugere que esses grupos acabam dominando “a pauta das discussões do conselho, fazendo com que no fim a participação dos pescadores artesanais acabe legitimando definições que favorecem aos industriais e aquicultores e muitas vezes, concomitantemente, os prejudicam”. Além disso, CONAPE também falhou ao não ser capaz de induzir a criação de conselhos com características e funções finalísticas similares, também nos âmbitos estaduais e municipais – o que foi notado com outros conselhos nacionais.

Atualmente os pescadores atuam em diversas instâncias de participação social, de caráter consultivo, deliberativo, ou ambos, que atuam na proposição de políticas públicas ou com vistas à garantir a proteção ambiental da região de atuação, e que podem estar ligadas a instâncias municipais, estaduais ou federais. Um modelo genérico dessas instâncias foi proposto no quadro 5. Alguns estados, ou municípios, possuem outras instâncias próprias onde os pescadores também atuam, como no caso do litoral

norte paulista que possui um Conselho Gestor da Área de Proteção Ambiental (APA) Marinha do Litoral Norte.

Quadro 5: Principais instâncias de participação social em que os pescadores fazem parte.

	Abrangência			Órgão Gestor
	Municipal	Estadual/ Regional	Nacional	
Conselho Municipal de Desenvolvimento	x			Secretarias Municipal (Agricultura / Pesca / Desenvolvimento Rural)
Coordenação do Gerenciamento Costeiro (GERCO)		x		MMA/ Secretarias de Meio Ambiente Estadual
Território da Pesca		x		SAP/ MAPA
CONAPE			x	SAP/ MAPA

Fonte: Elaboração própria

Embora a criação desses espaços de participação represente um importante avanço democrático nos âmbitos de cogestão, ou gestão compartilhada, e participação social, o grande número de instâncias e a falta de integração entre elas, principalmente pelas divergências entre os órgãos setoriais de fomento e o ambiental, parecem impedir o surgimento de um modelo efetivo de participação descentralizado e capaz de atender aos anseios dos pescadores artesanais aliado à questão ecossistêmica.

2.2.2. Políticas para a pesca artesanal

A política nacional para o setor pesqueiro, vislumbrada desde a SEAP, em consonância ao modelo de desenvolvimento do governo federal denominado *neodesenvolvimentismo*, tem sido marcada por uma forte atuação governamental para impulsionar o crescimento produtivo e econômico do setor, conforme os objetivos traçados desde a 1ª Conferência Nacional, em 2003, (Azevedo e Pierri, 2014) até o Plano Brasil 2022 apresentado pela SAE (2010).

O caminho para atingir tal objetivo, de acordo com o governo federal e em linha com um dos eixos dos problemas ilustrados em seção anterior, seria a estruturação da cadeia produtiva da atividade. “Sob o suposto de que nas águas profundas ainda haveria margem para incrementar a produção”, Azevedo e Pierri (2014, p. 70) apontam que o grupo-alvo escolhido por essa agenda política seria a pesca industrial oceânica. A partir daí, o governo cria o Programa Profrota – Programa Sustentável de Modernização da Frota Pesqueira Nacional – e passa a incrementar o Programa de Subvenção ao Óleo

Diesel. Ambos posteriormente limitados em decorrência de dificuldades operacionais (Azevedo e Pierri, 2014)

Também em linha com os principais problemas evidenciados pela literatura, a “maior parte das ações realizadas pelo MPA destinadas à pesca artesanal estava focada na redução de custos, diminuição da dependência do atravessador e retenção de maior renda (Azevedo e Pierri, 2014, p. 73). Segundo as autoras estas políticas se davam substancialmente através de grandes obras públicas de infraestrutura, concessão de crédito e uma política de distribuição de renda, via benefícios sociais não universais nem permanentes.

Dentre essas políticas destacam-se as ações nos seguintes eixos: (1) capacitação: (1.a) Plano Nacional de Assistência Técnica e Extensão Pesqueira (ATEPA), cujo objetivo geral é promover e apoiar iniciativas de desenvolvimento local sustentável e solidário; (1.2) programa de alfabetização Pescando Letras; (2) atividade produtiva: (2.a) acesso ao PRONAF – que a partir da SEAP, em 2003, passou a ter formas mais específicas e facilitadas; (2.b) Programa de Revitalização da Frota Pesqueira Artesanal – Revitaliza, criado em 2010, pelo MPA; (2.c) Construção de fábricas de gelo – até 2010 (133 unidades); (2.d) Subvenção ao óleo diesel; (3) fase pós-captura: (3.a) apoio a pequenos empreendimentos, com fornecimento de estruturas e utensílios conforme a atividade; (3.b) kits feira (640 kits entre 2006 e 2010); (3.c) construção de unidades de beneficiamento; (3.d) caminhões frigoríficos destinados a organizações sociais e à administração pública local (116 unidades até 2011); (3.e) caminhões feira do peixe; (4) consumo: inclusão do pescado no Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – tanto no Fome Zero como no PNAE.

Azevedo e Pierri (2014) apontam que a principal dessas medidas, orientada à fase de produção, foi a ampliação do Programa Nacional da Agricultura Familiar PRONAF, sob a modalidade Pronaf Pesca. Capellesso e Cazella (2013) destacam como benefícios dessa política justamente a capacidade de propiciar acesso à crédito famílias normalmente excluídas do sistema financeiro e com baixa renda, como é o caso da maioria das famílias de pescadores artesanais, além, e mais importante, na tentativa de romper a manutenção de sistemas informais de financiamento, promovidos pelos intermediários.

No entanto, o estudo de Capellesso e Cazella (2013, p.291) realizado no litoral Centro-Sul de Santa Catarina, aponta que, apesar da grande quantidade de recurso disponibilizada, “o aviamento por meio de atravessadores ainda representa o principal sistema de financiamento adotado pelos pescadores artesanais, persistindo com maior ou menor intensidade”. Dois fatores são preponderantes para a continuidade desse efeito. O primeiro diz respeito ao fato de que os intermediários garantem a compra e revenda de seus pescados tão logo saem do mar e, em muitos casos, adiantam empréstimos (ou outros favores) ao pescador, estabelecendo como condição de garantia uma determinada quantidade do pescado daquele pescador. O segundo fenômeno está associado ao fato de que os sistemas de financiamento ofertados não atendem às demais necessidades dos pescadores, para além da financeira (Capellesso e Cazella, 2013).

Ainda com relação à capacidade de renda como melhoria das liberdades individuais dos pescadores, Azevedo e Pierri (2014) destacam o “Seguro Desemprego para o Pescador Artesanal”, mais conhecido como Seguro-Defeso, como a mais destacada ação para a melhoria de renda de caráter sistêmico. Por meio dessa política, o governo confere um salário mínimo mensal aos pescadores artesanais envolvidos na captura de determinadas espécies, durante o período em que sua pesca está proibida, isto é, o período de reprodução e manutenção (em torno de 2 a 6 meses dependendo da espécie).

Com relação aos trabalhos de extensão pesqueira Mendes Filho, Callou e Santos (2010) e Carvalho e Callou (2008) analisaram os projetos de Extensão Pesqueira direcionados pela SEAP/PR na perspectiva de desenvolvimento local, nos estados de Pernambuco e Paraíba. Os autores apontam que as ações conduzidas são muito pontuais para dar conta da complexidade do desenvolvimento do setor pesqueiro nos estados analisados. Essas medidas, por exemplo, não contemplam a pesca artesanal litorânea dentro do estado de Pernambuco Carvalho e Callou (2008). Os autores denunciam, ainda, que, apesar de seguirem as diretrizes do Programa Nacional de Extensão Pesqueira, a falta de alinhamento com outros órgãos do governo, como o Ibama (federal), e a falta de articulação e a falta de articulação interinstitucional como motivos do fracasso e descontinuidade de muitas das iniciativas.

Oviedo (2006), em seu estudo na região do alto rio Purus, na Amazônia, conclui que o maior desafio dos organismos governamentais é assegurar o uso sustentável dos

recursos pesqueiros e desenvolver novos arranjos institucionais de gestão participativa. O autor, no entanto, ressalta que os governos devem incluir as comunidades ribeirinhas como reconhecimento de seus esforços na gestão participativa e na monitoria de regras de uso dos recursos comuns.

Azevedo e Pierri (2014) destacam que as medidas com potencial para gerar mudanças substantivas e de longo prazo na pesca artesanal, devem dispor sob a demarcação das áreas de terra e água das quais dependem as comunidades pesqueiras, reconhecendo o direito coletivo a esses territórios e aos recursos neles presentes. Dentre os programas formulados pelo MPA com potencial de promover esse cenário, as autoras apontam os e os Centros Integrados da Pesca Artesanal (CIPARs) e a Política Territorial da Pesca e Aquicultura (ou Territórios da Pesca e Aquicultura).

Os CIPAR's consistiam em

infraestruturas de pequeno e médio porte concebidas para articular regionalmente as políticas públicas empreendidas pelo MPA para a pesca artesanal, tanto na área continental quanto na costeira, prevendo investimentos em infraestruturas da cadeia produtiva, ensino e qualificação profissional, apoio à autogestão de empreendimentos e gestão compartilhada e ordenamento pesqueiro local (Azevedo, 2012, p. 222)

Para o funcionamento desses Centros, o governo prevê a contratação de uma entidade pública, ou organização social, local para iniciariam os trabalhos de articulação dos empreendimentos e capacitarem os pescadores para que, posteriormente, eles mesmos pudessem gerenciá-los. Os CIPAR's atendem prioritariamente a dimensão econômica. No entanto, ao proporem preceitos de associativismo e pretenderem ser espaços de ordenamento pesqueiro local, buscam atender, também, a dimensão social e ambiental (Azevedo, 2012).

Já os Territórios da Pesca e Aquicultura têm como objetivo gerar processos participativos, com foco na gestão social do desenvolvimento, gestão compartilhada dos recursos pesqueiros e gestão participativa dos empreendimentos financiados com recursos públicos (Azevedo, 2012). Essa política

prevê a formação de arranjos institucionais que permitam operacionalizar a política do MPA de forma descentralizada, incluindo a autogestão dos empreendimentos que são concedidos – fábricas de gelo, unidades de beneficiamento de pescado, terminais pesqueiros públicos, *kits* feira do peixe, caminhões feira, entre outros, bem como o reconhecimento e operacionalização das demandas sociais e de cidadania, como os telecentros e

cursos de alfabetização, e ainda, para a gestão dos recursos pesqueiros (SEAP, 2008d, *apud* Azevedo, 2012, p. 220).

Dessa forma esse projeto seria aquele com maior capacidade de contemplar as dimensões sociais, econômicas, ambientais e política pela concertação de interesses para gerar processos endógenos de desenvolvimento nestes territórios (Azevedo, 2012). No entanto, Azevedo e Pierri (2014), apontam que, apesar de promissores, ambos os programas foram contingenciados e sua capacidade de execução é ainda muito baixa.

Nesse bojo, cabe destacar a cada vez mais presente abordagem territorial para o desenvolvimento nas políticas de indução do governo federal, em que o conceito de governança aparece como elemento importante.

A noção impulsionadora dos programas de desenvolvimento territorial é, como apontado por Favero (2008), baseada na perspectiva neoinstitucionalista, que tem como aspecto central a concepção de que o desenvolvimento de instituições que tracem regras e objetivos claros e acordados entre os diferentes agentes, levariam a processos de cooperação que tornariam possível o desenvolvimento sustentável. (Azevedo, 2012, p. 311)

Em seu estudo, a partir da análise de três programas federais, Lotta e Favareto (2013) buscam compreender questões como intersetorialidade, relações federativas e a concepção de território, dentro de arranjos institucionais com o objetivo de construção de políticas públicas contextualizadas. Os autores demonstraram que, apesar de significativos êxitos alcançados, o governo federal ainda apresenta fragilidades no eixo da integração vertical para a articulação dos diversos entes federativos e a sociedade civil, em busca de políticas públicas mais efetivas.

Nos três programas analisados (*Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)*, *Programa Territórios da Cidadania (TC)* e *Plano Brasil Sem Miséria (BSM)*) o grau de verticalidade é bastante acentuado, com enorme protagonismo do Governo Federal, um papel coadjuvante atribuído à esfera estadual, e um envolvimento da esfera municipal restrito à implementação de programas e investimentos federais, o que corrobora os argumentos da literatura a respeito do papel destinado aos diferentes entes na Constituição Federal. (Lotta e Favareto, 2013, p. 11)

Para o sucesso da dinamização de arranjos de gestão territorial sustentável, Vieira (2009) faz alguns alertas. O primeiro diz respeito a, ainda, falta de clareza sobre o papel que as prefeituras podem exercer no jogo de inter-relações entre os diferentes

níveis de governo. O segundo, sobre a necessidade de um esforço de eliminação da, ainda presente, cultura de conservadorismo, autoritarismo e clientelismo que marca a cultura política nacional. Capellesso e Cazella (2013), apontam justamente que fragilidades nas instituições democráticas direcionadas pelos detentores do poder local, restringiam o processo democrático de acesso às políticas públicas pelo próprio público-alvo delas.

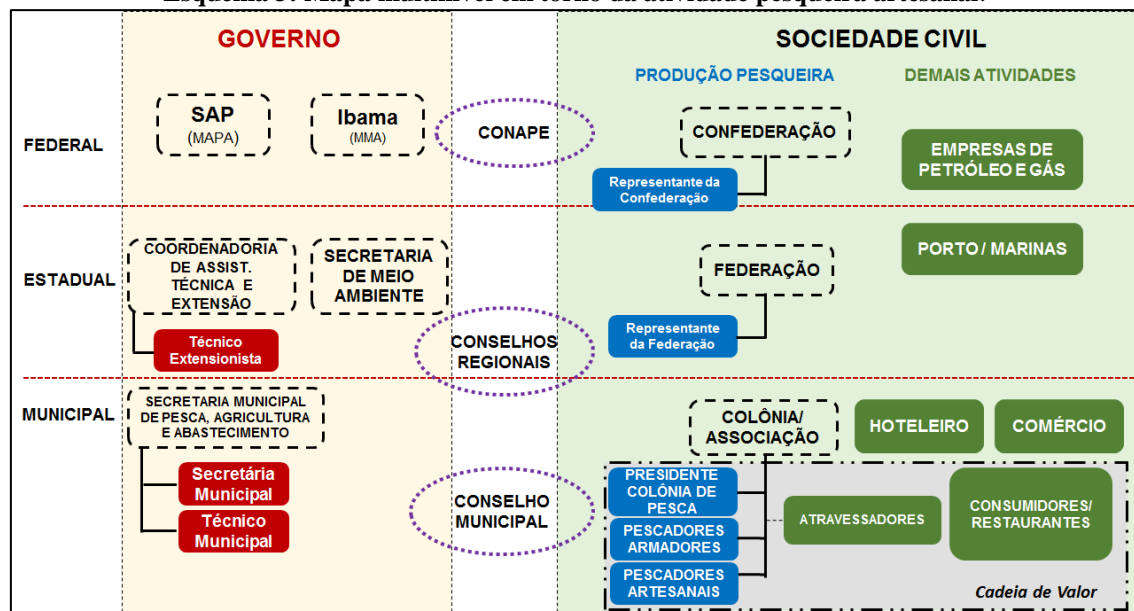
Spink, (2013, p.52) aponta, ainda, a lógica federativa brasileira com um entrave para o desenvolvimento econômico e social dentro de uma arena de múltiplos atores, na medida em que “ênfatisa as relações verticais antes das relações laterais, mesmo que a lógica geográfica seja outra”, como ocorre na atividade pesqueira e apresentado ao longo desse trabalho. Spink (2013, p.52) aponta o exemplo estadunidense onde, na contramão de escolas que preconizam a criação de novas e mais poderosas agências governamentais, a solução para a articulação e cooperação entre jurisdições se daria através de “novos processos colaborativos entre participantes públicos e privados com compromissos de compartilhar a resolução de problemas”. Essas tentativas vêm sendo chamada de “novo regionalismo”. Spink, (2013, p. 54) aborda que, nesses ambientes, as organizações estabelecem redes de governança que funcionam como conexões entre “pontos nodais – instituições com tecnologias, visões de mundo e recursos – que mobilizam o conhecimento e capacidade de seus membros para gerenciar o fluxo de eventos”. E ressalta que “o importante é de reconhecer que sistemas de governança não são, a priori, democráticos.

Estes estudos apontam a relevâncias de abordagens de cunho regionalista que visam identificar os arranjos instituídos em determinado território, de forma a observar como os governos subnacionais (prefeituras e governos estaduais), nele contido, junto com os grupos sociais relevantes atuam em torno da implementação de políticas públicas: mobilizando-se, articulando-se e negociando, muitas vezes em torno de temáticas. Em resumo, ir de encontro à governança, reconhecer as negociações entre “atores diferentes de caráter nacional e subnacional, público e privado, transnacional e local em redes complexas cuja densidade horizontal e vertical varia constantemente” (Spink, 2013, p.53).

O esquema 3, abaixo, representa uma versão genérica de um mapa multinível apontando alguns dos diferentes atores (nacional e subnacional, público e privado, em

diferentes níveis da federação), envolvidos direta ou indiretamente, no desenvolvimento da pesca de captura em ambiente marinho, conforme discutido ao longo desta seção.

Esquema 3: Mapa multinível em torno da atividade pesqueira artesanal.



Fonte: Elaborado pelo autor.

CAPÍTULO 3: MODELO TEÓRICO

3.1. Modelo Multinível e o desenvolvimento da pesca artesanal

Como discutido nos capítulos anteriores, o período a partir dos anos 2000 é marcado pela busca sistemática da centralização de competências e do controle da atividade pesqueira e aquícola, no âmbito federal. Com a extinção do MPA, em 2015, essa busca é mais uma vez interrompida e mantêm-se os conflitos institucionais. A divisão de atribuições gestionárias e jurisdicionais, entre os órgãos setoriais e ambientais, dificultam a solidificação de uma clara diretriz programática, a partir do governo federal, e o próprio ordenamento da atividade, que esbarra, ainda, em legislações e competências de órgãos estaduais e municipais. Soma-se a isso, as disputas no âmbito local e regional entre atores locais e não-locais em relações desiguais de poder político-econômico.

No bojo desses processos, são criadas, ou fortalecidas, algumas iniciativas que apontam para a institucionalização, “ao menos discursivamente, de espaços de participação social” (Azevedo e Pierri, 2014, p.69), que confeririam mais “voz” aos pescadores artesanais, tanto no agendamento e formulação de políticas públicas, como nas decisões acerca dos usos dos recursos ambientais. Dentre elas, destacam-se os mecanismos de gestão compartilhada dos recursos naturais e as instâncias de participação social.

Em primeiro lugar, cabe pontuar que, de uma forma geral, uma grande parcela dos estudos, na literatura brasileira, relacionados à atividade pesqueira e o papel do pescador artesanal, está fortemente alicerçada nas elaborações teórico-metodológicas de Karl Marx, ou em autores de tradição marxista e pós-marxista. Essa tradição, em geral, gira em torno da ideia do Estado como instrumento a serviço de uma classe social, capitalista (Subirats *et al.*, 2008), e serviu como alicerce para a mais respeitada obra acerca da atividade pesqueira no país (Diegues, 1983): que, a partir de uma contextualização histórica, retrata a emergência da pescaria em larga escala após a revolução industrial, descrevendo o desenvolvimento e a caracterização das formas de organização social da pesca artesanal litorânea brasileira, bem como as dificuldades enfrentadas por esses pequenos produtores. Bebem dessa corrente teórica, diversos estudos antropológicos a respeito dos pescadores artesanais, principalmente aqueles que buscam interpretar os processos sociais gerados a partir do desenvolvimento do capitalismo e que, combinado às ações do Estado, impactaram a pesca, os pescadores e os territórios costeiros (gerando tensões e conflitos territoriais).

Como exemplos, vale citar a importante contribuição dos trabalhos de Azevedo (2012) e Azevedo e Pierri (2014), que somaram aquela abordagem teórico-metodológica ao debate ambientalista, em torno do desenvolvimento sustentável, para analisarem o desenrolar da política nacional da atividade pesqueira ao longo das últimas décadas. A tradição marxista, a partir de David Harvey, é encontrada, também, no trabalho de Pérez e Gómez (2014), acerca dos conflitos territoriais impulsionados, principalmente, a partir da implementação de políticas – conservacionistas e de fomento e modernização da atividade –, que culminaram em tentativas articulatórias de resistência, por parte dos pescadores artesanais situados no Parque Nacional de Superagui (PR).

Como discutido no trabalho de Azevedo (2012) e Azevedo e Pierri (2014), ideias e noções com origem tanto nos âmbitos do debate acadêmico de diferentes escolas e tradições, como à luz da gramática dos movimentos sociais, passam a ser adotadas na ideologia governamental (Azevedo e Pierri, 2014). A adoção desses ideais, convertidos em políticas públicas e novos instrumentos institucionais, permitiram aprofundar as discussões acerca das relações, arranjos e interações entre agentes e instituições de diferentes níveis de atuação (municipal, regional ou nacional), dentro de um contexto local. Dessa forma, alicerçados a partir das ciências sociais, alguns trabalhos passaram a incorporar novas abordagens teóricas para olharem sobre essas mudanças, os quais destacamos: Capellesso e Cazella (2013) se fundamentam nos conceitos da *nova sociologia econômica*²² para analisar os sistemas de financiamento no litoral Centro-Sul de Santa Catarina e principalmente o efeito da política ‘Pronaf’ para a pesca artesanal; Carvalho e Callou (2008) e Cunha e Callou (2013), que a partir da noção de desenvolvimento local, analisaram os projetos de Extensão Pesqueira desenvolvidos em municípios dos estados da Paraíba e Pernambuco, pelas respectivas Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca dentro de cada estado; Montagner (2013), que a partir das discussões dentro da literatura de participação social no Brasil, discute a capacidade de representação das instâncias participativas associadas à atividade da maricultura, identificadas no litoral norte de São Paulo.

Cabe destacar ainda os esforços de pesquisa, em escala nacional, descritos em Haimovici (2011). Orientados ao manejo e ao entendimento do nível de integração dos sistemas sociais e naturais de cada região brasileira, estes estudos partem de um projeto

²² Os autores mobilizam, ainda, conceitos de economia plural e microfinanças.

maior descrito em Isaac et al. (2006), e vislumbravam “gerar conhecimentos sobre a pesca com uma ótica mais ampla, envolvendo os aspectos ecológicos, econômicos tecnológicos, sociais e de manejo das pescarias, numa tentativa de fornecer subsídios para elaboração das políticas públicas relacionadas à pesca” (Haimovici, 2011, p. 9). A partir de diferentes atributos multidisciplinares, definidos anteriormente por meio de oficinas que envolveram uma rede de pesquisadores vinculados a diversas universidades federais e órgãos governamentais, foram coletados dados primários e secundários de cada sistema pesqueiro local, e comparado o estado de sustentabilidade de cada sistema, por meio da metodologia denominada *Rapfish* (Haimovici, 2011).

Retém-se, desses estudos, principalmente, duas contribuições. A primeira com relação à adoção do conceito de sistema de produção pesqueira (SPP) que consiste numa tentativa de compreender as pescarias “como uma interface maior ou novo nível de integração entre sistemas naturais e sociais, afastando-se do usual ponto de vista técnico reducionista implicado na palavra “pescaria” (Andriguetto-Filho, Krul e Feitosa, 2011, p. 80). Uma análise a partir dessa concepção buscará estudar as interações sociais e ambientais em nível local, absorvendo as características particulares (histórica, social, econômica, fisiográfica, institucional) que acarretaram, e ainda influenciam, determinado sistema, reconhecendo a complexidade de situações reais de desenvolvimento, numa ótica orientada ao manejo. A segunda, diz respeito à percepção dos autores de que, apesar de serem encontrados alguns padrões acerca da ordenação desses sistemas, como os estágios de organização social da produção com relação à escala produtiva e distância da costa, “pouco pode ser dito a mais sobre a natureza dos sistemas pesqueiros encontrados que pudesse ser aplicado globalmente” (Haimovici, 2011, p. 10). Reforçando, assim, a importância de estudos aprofundados e qualitativos, nas diversas regiões do país.

No entanto, a que parece ser a mais utilizada corrente teórico-metodológica em abordar as relações institucionais e as articulações formais e informais, entre diferentes agentes, em contexto local, está associada às experiências de gestão compartilhada, ou participativa, da pesca. No Brasil, os trabalhos de Seixas e Kalikoski (2009) e Kalikoski, Seixas e Almudi (2009) apresentam uma extensa revisão de literatura com mais de 100 diferentes casos analisados de arranjos institucionais para a gestão compartilhada dos recursos pesqueiros.

Também conhecidas na literatura como co-manejo, co-gestão ou co-gerenciamiento, estas experiências são reconhecidas mundialmente “como um caminho para a descentralização do setor pesqueiro” (Kalikoski, Seixas e Almudi, 2009, p.151). Estes trabalhos são normalmente discutidos a partir das teorias de Elinor Ostrom, no âmbito da teoria dos comuns, que bebe da tradição neoinstitucionalista. Subirats *et al.* (2008) pontua que a tradição neoinstitucionalista põe enfoque sobre a distribuição de poder entre atores com diferentes interesses e as interações entre eles, buscando analisar as organizações e as regras institucionais que sustentam essas interações.

Azevedo e Pierri (2014, p. 69) destacam que dentro dessa literatura, “se reconhecem distintos arranjos institucionais que teriam diferentes graus de compartilhamento de poder entre o governo e os usuários no processo decisório”. As autoras apontam ainda que o arranjo local, entre diferentes grupos sociais e instituições, têm um enorme potencial de “gerar processos mais efetivos de gestão dos recursos pesqueiros, uma vez que se propõe a definir escalas menores e mais apropriadas para a criação das normas, privilegiando a participação dos diversos atores sociais” (Azevedo e Pierri, 2014, p. 69).

Esta dissertação, portanto, reconhece a importância de estudar os arranjos e articulações entre grupos sociais e instituições atuantes em nível local, como uma etapa fundacional para direcionar estudos posteriores que poderão esmiuçar as especificidades das relações entre agentes, e perante o meio natural, bem como subsidiar a formulação de ações públicas, pela administração pesqueira nacional, em seus diferentes níveis federativos.

Para debruçar-se sobre esse tema, no entanto, propõe-se outra visão àquela adotada pelos neoinstitucionalistas. Propõe-se uma adaptação ao modelo multinível de Pozzebon, Diniz e Jayo (2009), dentro do contexto da pesca artesanal. Por meio deste, opta-se por uma lente teórica mais próxima à corrente crítico-construtivista. É importante salientar, entretanto, que o enfoque pretendido joga luz sobre essa temática de forma complementar às duas principais correntes apresentadas – marxista e neoinstitucionalista -, quando estas, mais do que interpretando, buscam explicar e avaliar o funcionamento das relações entre atores em contexto local.

O trabalho de Pozzebon et al. (2009) foi apresentado como um modelo teórico alternativo para pesquisas envolvendo interações complexas e multinível entre

indivíduos, grupos, organizações e redes na área da tecnologia da informação em contextos sociais, principalmente com propósitos de desenvolvimento. No entanto, esse modelo tem sido cada vez mais adotado e adaptado para estudos aprofundados no nível comunitário ou territorial, numa perspectiva que vai além da questão de adoção de novas tecnologias e que tem incluído outros objetos de pesquisa (Yokomizo et al., 2009; Diniz et al., 2011; Lavoie et al., 2011; Pozzebon, Tello-Rozas e Delgado, 2015).

O frame foi originalmente influenciado por três perspectivas teóricas: (1) moldagem social da tecnologia (*social shaping*), (2) visão estruturacionista da tecnologia e (3) contextualismo.

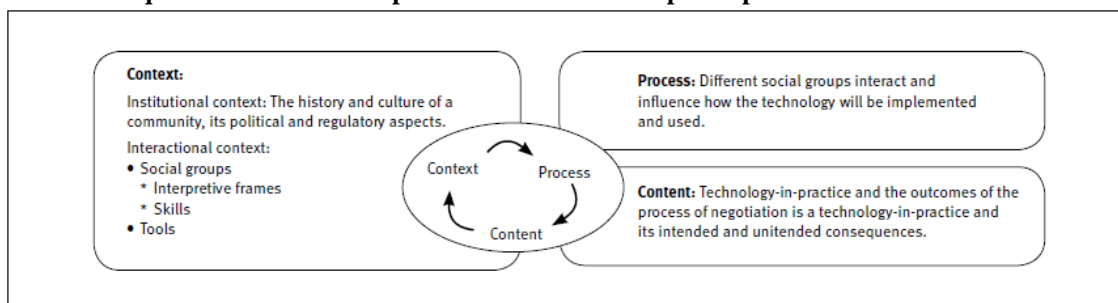
Fortemente influenciada pelas abordagens construtivistas sociais, a primeira perspectiva está calcada na forma como diferentes atores interpretam o significado, os resultados e as consequências da adoção de determinada tecnologia. Compreendendo o processo de implementação e uso de determinada tecnologia como um processo de negociação de atores com diferentes interesses, compromissos, perspectivas e posições dentro da rede interacional, essa visão busca identificar ocasiões, espaços e mecanismos abertos a negociação, onde as ações e decisões, com relação a mudanças e ao gerenciamento, possam ser tomadas. Três conceitos emergem dessa perspectiva: (a) grupos sociais relevantes; (b) quadros interpretativos; e (c) negociação. (Pozzebon et al., 2009; Pozzebon et al., 2015).

Há, ainda, um quarto conceito (d) tecnologia na prática, influenciado pela segunda perspectiva, a visão estruturacionista de tecnologia, que representa uma corrente muito bem estabelecida dentro das pesquisas de Sistemas de Informação, influenciada pela teoria da estruturação de Anthony Giddens. Essa corrente delineia que sempre existem condições de fronteira em como as pessoas redefinem o significado, as propriedades e a aplicação de uma dada tecnologia, durante e após sua implementação, permitindo uma melhor compreensão da emergência, ou não emergência, de novas estruturas sociais. (Pozzebon et al., 2009; Pozzebon et al., 2015).

Finalmente, a terceira influência teórica emerge da abordagem do contextualismo. Sem adicionar novos conceitos ao modelo de Pozzebon et al. (2009), essa abordagem cumpre o papel de organizar os quatro conceitos em termos de três dimensões: contexto, processo e conteúdo/resultados.

Por meio desse modelo, Pozzebon et al. (2015) analisa o uso e as consequências da adoção de um sistema de informação geográfica (SIG) participativo (em inglês: PGIS – Participatory Geographical Information System), chamado *Sierra Nevada Project (SN Project)*, implementado por meio de uma série de práticas inclusivas que incorporavam a participação da população local em todas as fases do projeto, dentro de um pequeno município mexicano chamado Tlalmanalco. Um esquema teórico foi proposto para análise desse estudo (Esquema 4) e servirá como ponto de partida para uma nova adaptação nesse trabalho. Dessa vez, não se tratando de um olhar para processos envolvendo o uso e adoção de tecnologias, mas envolvendo os atores, os processos, as negociações e os resultados em busca do desenvolvimento da pesca artesanal dentro de um contexto local.

Esquema 4: Framework para análise de um SIG participatório em comunidades.



Fonte: Fonte: Pozzebon et al. (2015, p.293)

Assim como em Pozzebon et al. (2015), o **contexto** é a **primeira dimensão** a ser trabalhada e refere-se às características do ambiente local – no caso da pesca: aspectos sociais, ambientais, econômicos e políticos -onde se desenrola o desenvolvimento da pesca, pela melhoria das condições associadas aos pescadores artesanais. O contexto é, portanto, onde esse desenvolvimento está sendo articulado e ajuda o estudo a definir as fronteiras de investigação. Ele possui dois níveis: institucional e interacional.

Na pesca, conforme amplamente discutido nos capítulos 1 e 2, a pesca extrativa é uma atividade econômica imbricada pela interface entre o meio social e ambiental, com uma forte dependência das relações produtivas do meio ambiente. Os pescadores artesanais, apesar de constituírem uma das mais antigas formas de organização produtiva da humanidade, são o elo mais fraco da cadeia produtiva dessa atividade e sofrem do aumento da competição pela pesca industrial em nível global, das pressões territoriais pela expansão dos centros urbanos e da baixa capacidade e interesse do

Estado em fomentar a atividade, num histórico processo de disputas institucionais que legam: a falta de um pleno ordenamento da atividade produtiva e de controle da exploração dos recursos naturais em todos os entes federativos. A dispersão desses agentes por todo o território nacional, as diferenças organizacionais e técnico-produtivas e as particularidades geológicas de cada canto da costa brasileiro dificultam um olhar determinístico sobre a atividade. Para o desenvolvimento de ações em busca do desenvolvimento da pesca artesanal é importante levar em consideração a história, bem como aspectos culturais, sociais, políticos e regulatórios que impactam o nível local, e constituem o contexto institucional.

O segundo nível, o contexto interacional, inclui a identificação de diferentes grupos sociais interagindo em um dado contexto social e cultural e a identificação de seus quadros interpretativos para cada um desses grupos sociais. Subgrupos, alianças coalizões entre grupos sociais formam espaços político-sociais que irão moldar as formas que irão emergir (Pozzebon et al. 2015) a partir do entendimento em torno do que se entende como desenvolvimento da pesca artesanal. É esperado que pessoas dentro de um grupo social compartilhem de um determinado espectro de suposições, crenças e expectativas acerca de um determinado tema de interesse (ex.: os tipos de ações esperadas para ajudar no desenvolvimento da atividade pesqueira artesanal, ou mesmo quais resultados identificam uma atividade pesqueira artesanal em estágio de desenvolvimento).

Isso leva ao conceito de Pozzebon et al. (2009, p.6) para quadros ou esquemas interpretativos: “mental models that shape people’s interpretations, influencing their actions and decisions”. Esses modelos são ainda articulados com os valores e interesses setoriais que são compartilhados por determinados grupos. As medidas de convergência ou conflito, desses diferentes quadros, balizarão a propensão ao sucesso do objetivo esperado (Pozzebon et al. 2015). Os autores contemplam ainda os conceitos de *skills* (habilidades) e *tools* (ferramentas). O primeiro compreende a capacidade dos grupos sociais em se articularem em torno das mudanças sociais pretendidas na comunidade; o segundo compreende tanto os artefatos utilizados no desenvolvimento do setor pesqueiro de pequena escala, quanto os recursos (materiais, normativos, jurídicos e financeiros) e metodologias que podem ser mobilizados localmente.

A **segunda dimensão** é o **processo** que diz respeito ao entendimento de como os grupos sociais (e seus quadros interpretativos) influenciam os processos de negociação

(Pozzebon et al. 2015) e a construção do arranjo em torno das ações em busca do desenvolvimento da pesca artesanal. Determinadas práticas e ações em torno do desenvolvimento da pesca artesanal, como por exemplo, a demarcação de territórios para a pesca ou preservação de determinadas espécies, restrição do uso de determinadas ferramentas, a construção de arenas de participação política e incentivos à produção, escoamento ou venda dos pescados, dentro de determinada região podem ser vistas como oportunidades, ou riscos, que poderiam afetar diferentes atores imbricados no território. Por essa razão, essa dimensão trata de compreender como estes grupos interagem entre eles, e influenciam, a criação de facilitadores, ou barreiras, para a implementação de práticas e ações que visem o desenvolvimento da pesca artesanal, em contexto local.

Diversos fatores e contribuições podem ser vistos com os resultados que irão reproduzir, transformar, adaptar e até reinventar as práticas de determinada comunidade. **Os resultados e consequências**, ou *outcomes*, dos processos sociais de interação entre aqueles grupos sociais, serão a **terceira**, e última, **dimensão** a ser analisada. Esta se refere as diretrizes, normas e ações públicas ou privadas construídas localmente, seja a partir do governo, de projetos desenvolvidos em parceria entre governo e sociedade civil, ou mesmo apenas entre membros da sociedade civil, em diferentes níveis organizacionais, que visam, principalmente, atender as dimensões sociais, econômicas, políticas e ambientais que contemplam o desenvolvimento da pesca artesanal.

O quadro 6, abaixo, detalha as descrições dentro das dimensões do modelo multinível adaptado. Cabe ressaltar que um modelo para dar balizamento e ajudar na interpretação das consequências atuais, decorrentes dos processos e interações que impactam o desenvolvimento da pesca artesanal, em contexto local, será apresentado no início do capítulo 5, quando serão analisados os resultados desta pesquisa.

Quadro 6: Modelo multinível adaptado ao contexto do desenvolvimento da pesca artesanal.

CONTEXTO		QUADROS INTERPRETATIVOS	PROCESSOS	RESULTADOS
GRUPOS SOCIAIS RELEVANTES (ex:)				
NÍVEL INDIVIDUAL	Grupos que interagem em um dado contexto social e cultural, fazendo a interface entre indivíduos e a comunidade. Ex.: Pescadores, Extensionistas, Intermediário, Empresário comércio local, Colônia, Associações, ONGs, Secretarias Municipal e Estadual, Fóruns de Participação.	Diz respeito às percepções, expectativas e interesses das pessoas, construídos ao longo do tempo, em torno do desenvolvimento da atividade pesqueira artesanal.	Diz respeito às formas de negociação em que os diferentes grupos buscam influenciar (como facilitadores ou barreiras) o desenvolvimento da pesca artesanal.	Diz respeito aos <i>outputs</i> (resultados e consequências) em andamento ou produzidos a partir dos processos de negociação.
NÍVEL DE GRUPO				
NÍVEL DA COMUNIDADE				

Fonte: Elaborado pelo autor e adaptado a partir de Pozzebon et al. (2009)

CAPITULO 4: METODOLOGIA DE PESQUISA

Apresentado no capítulo anterior o domínio conceitual, ou seja, os pressupostos teóricos que irão direcionar o olhar na condução dessa pesquisa, o objetivo deste capítulo é apresentar os métodos e estratégias de investigação, as técnicas de pesquisa e os modos de analisar e interpretar os resultados.

4.1. Estudo de Caso como estratégia de pesquisa

Apesar do grande esforço de pesquisa, através de uma perspectiva multidisciplinar e multi-institucional, e do êxito em fornecer alguns padrões acerca da ordenação dos sistemas pesqueiros e dos problemas de sustentabilidade, o trabalho em Haimovici (2011) reconhece que os conceitos de sustentabilidade e desenvolvimento para um determinado sistema pesqueiro precisam ser trabalhados de maneira mais detalhada, de um modo que possa incluir uma análise histórica e contextual do sistema, para além da análise simples por meio de indicadores. Os autores apontam que dada a dimensão geográfica do país, bem como a importância social e econômica da atividade pesqueira em cada uma das regiões imersas em suas características históricas, ambientais e culturais particulares, serão necessárias abordagens alternativas, como a dos estudos de caso, para complementar o subsídio à administração pública brasileira no fomento e ordenação da atividade.

De acordo com Stake (2000), a partir da escolha de um estudo de caso, é possível estar interessado em um fenômeno mais geral, ou numa população de casos, e não necessariamente apenas no caso em si. Stake (2000) aponta que o estudo de caso otimiza o entendimento acerca de um fenômeno por meio de perguntas de pesquisa e ganha credibilidade por meio da triangulação de descrições e interpretações, não apenas em uma única etapa, mas ao longo de todo o período estudado.

Como pesquisa de natureza qualitativa, o estudo de caso privilegia o conhecimento experiencial do fenômeno em estudo, prestando especial atenção às pessoas e ao contexto social – isto é, à influência que exercem os aspectos sociais, econômico, políticos, dentre outros.

Em linha com o modelo teórico apresentado anteriormente, optou-se como estratégia de investigação neste trabalho o método de estudo de caso individual, em um município dentro do Estado de São Paulo, como instrumento de condução da pesquisa empírica que visa responder à pergunta central proposta nessa dissertação:

Como os processos de interação entre diferentes grupos sociais (governo e sociedade civil), em contexto local, influenciam o desenvolvimento da pesca artesanal?

Dessa forma, em linha com o referencial teórico proposto, a escolha do estudo de caso se justifica por permitir explorar em profundidade: quem são os principais grupos sociais (de diferentes níveis organizacionais) que impactam direta e indiretamente o desenvolvimento da pesca; de que forma compreendem a atividade pesqueira artesanal inserida no contexto local/regional; quais as arenas em que esses agentes disputam ou cooperam; de que forma se articulam; e, quais os *outcomes* (produtos e consequências) que estão sendo produzidas a partir dessa relações.

Portanto, reconhece-se que o conhecimento acerca de outros estudos, como apresentado nos capítulos anteriores, poderão oferecer subsídios ao entendimento do caso individual, no que tange às influências de ações de facilitação, ou barreira, ao desenvolvimento da pesca. No entanto, ao escolher um estudo de caso buscar-se-á entender as idiossincrasias e complexidades de um sistema limitado, dentro de suas circunstâncias e em profundidade.

O modelo de caso escolhido é o que Stake (2000) define como *instrumental*, o que significa utilizar um, ou mais, caso particular como estratégia para investigar uma questão mais ampla, uma questão que vai além dos casos escolhidos. O que se pretende é absorver *insights* para um entendimento mais amplo do que ocorre no setor pesqueiro de pequena escala no Brasil. Dessa forma, o interesse é aprofundar-se sobre questões particulares e idiossincráticas da região em estudo para que se possa oferecer um conhecimento substantivo para a formulação e implementação de ações públicas a partir da esfera local. Ao mesmo tempo, deseja-se que as descobertas desse estudo ofereçam subsídios que possam, também, serem absorvidos para a administração pública em outras localidades (dentro do mesmo nível federativo – no *locus* municipal/regional), ou mesmo em outros níveis da federação (estadual e federal).

Cabe ressaltar, no entanto, que a generalização não é objetivo-chave desse estudo. Não se pretende prever um processo de pesquisa positivista, concebido, ordenado e executado sem erros ou falhas, ou dentro das condições de credibilidade para ser generalizável, como proposto por Yin (2001).

O mais importante, então, é que o caso seja estudado de forma a compreender todos os seus significados complexos. Acredita-se que esse aprendizado sirva de base

fundacional tanto para, conforme mencionado, subsidiar estudos em outras regiões e entes federativos, mas também futuros estudos sob uma ótica particularista, como a formulação ou implementação de uma política pública, um programa, um projeto ou uma instituição local.

4.2. Seleção do estudo de caso

De acordo com Stake (2000), a seleção de um caso deve ser feita considerando as oportunidades a serem observadas no fenômeno selecionado, de modo que possam ampliar o entendimento do fenômeno investigado, em larga escala. Ou seja, um caso é selecionado, sobretudo por razões teóricas.

Como apresentado na tabela 1, a pesca extrativa (ou de captura) é a que corresponde a maior produção de pescado no país (56% da produção total). Devido ao caráter intensivo em mão de obra da pesca nacional, é, portanto, aquela que também concentra a maior mão de obra, empregando mais de 90% dos trabalhadores do setor. Com relação ao ambiente de captura, o oceânico (ou marinho) é o que concentra a maior intensidade da atividade, tanto numa perspectiva produtiva, quanto do número de trabalhadores e de tecnologia envolvida. De acordo com MPA (2013), em 2011 (último ano em que ocorreu levantamento estatístico da atividade pesqueira no Brasil), a pesca extrativa oceânica correspondia sozinha por 38,6% de toda a produção nacional. Cabe ressaltar que, o espaço da Zona Costeira (ZC) inclui o Mar Territorial e um total de 395 municípios que se distribuem por 17 estados.

O estudo de caso é adotado nas pesquisas dos sistemas produtivos pesqueiros em Haimovici (2011)²³ e foi adotado como metodologia principal em, aproximadamente, dois terços dos 97 documentos levantados por Seixas e Kalikoski (2009) a respeito dos arranjos institucionais relacionados à gestão participativa da pesca no Brasil.

O Estado de São Paulo é o mais populoso do país e, dentre os 27 estados da federação, é o 10º estado em número de pescadores registrados e ativos²⁴ junto ao governo federal, o 9º maior produtor total de pescados e o 8º maior produtor na categoria de pesca de captura oceânica. No entanto, no trabalho de Haimovici (2011),

²³ O método principal do trabalho reside na utilização da metodologia multidisciplinar de análise dos casos por meio da técnica denominada *Rapfish* (*Rapid appraisal technique for fisheries*).

²⁴ Segundo dados do Sistema do Registro Geral da Atividade Pesqueira do Governo Federal, disponível em: <http://sistemas.agricultura.gov.br/sisrgp/> e consultado em 04 de Setembro de 2016.

dentre as 7 regiões discutidas nenhuma abarca o estado de São Paulo. Já no levantamento de Seixas e Kalikoski (2009), dos mais de 60 casos apontados apenas 2 dos estudos foram realizados dentro do estado de São Paulo²⁵, sendo ambos em Unidades de Conservação de Proteção Integral (UCPI).

Estes últimos, possuem enfoque preponderante no envolvimento dos atores e na construção dos arranjos, processos e articulações durante as etapas de planejamento, implementação e monitoramento dos planos de manejo do uso dos recursos pesqueiros. Apesar de ser um instrumento que visa também o fortalecimento das populações que dependem da pesca, estes orbitam ao redor de um plano de uso dos recursos naturais, sendo, dessa forma, principalmente orientados à dimensão ambiental da atividade. Quando feitos a partir de uma UCPI reforça-se ainda mais o caráter conservacionista e muitas vezes não abarcando agentes econômicos que transformam o contexto urbano, além de modalidades de pesca inseridas fora daquelas unidades de conservação.

O litoral do Estado de São Paulo é tradicionalmente conhecido por uma divisão em 3 litorais: Norte, Centro e Sul e possui 15 municípios costeiros. No entanto, a composição de cada uma daquelas três nomenclaturas pode variar principalmente no que tange os litorais Sul e Centro.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) a mesorregião do Litoral Sul Paulista compreende os municípios costeiros de: Cananeia, Iguape, Ilha Comprida, Peruíbe, Itanhaém e Mongaguá. Já a microrregião de Santos, inserida na mesorregião metropolitana de São Paulo, abrange os municípios costeiros de Praia Grande, São Vicente, Guarujá, Santos e Bertioga. Sob outra ótica, esses municípios poderiam ser subdivididos a partir da Região Metropolitana de Santos (que comporia o Litoral Centro) e abrangeria os municípios da microrregião de Santos e somaria a eles três municípios da mesorregião Litoral Sul Paulista: Peruíbe, Itanhaém e Mongaguá. Restando ao Litoral Sul apenas três municípios: Cananéia, Iguape e Ilha Comprida.

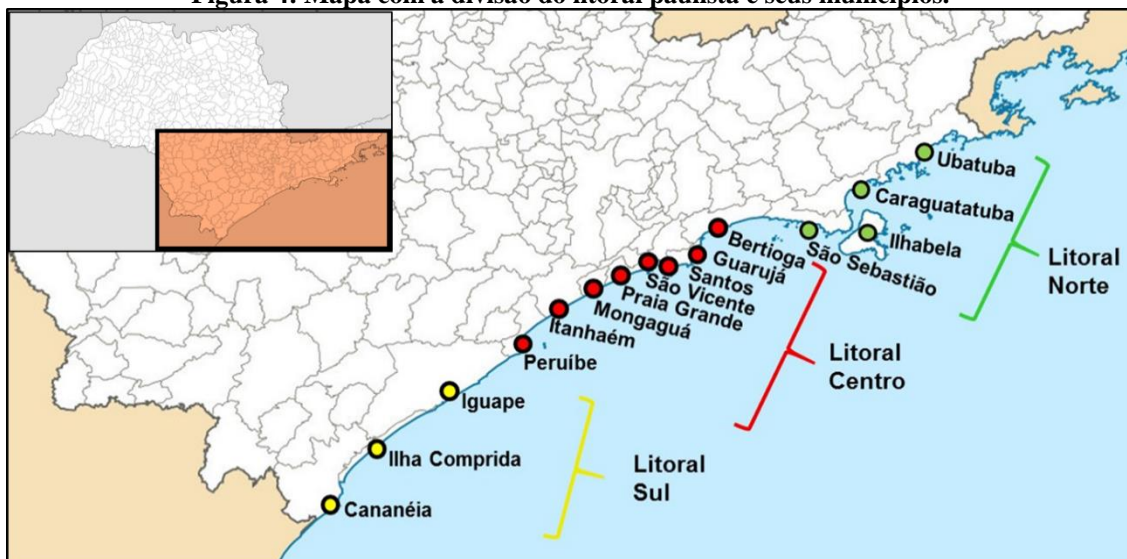
Igualmente sob essa última concepção estão os decretos de outubro de 2008, pelo Governo do Estado de São Paulo, em que foram criadas as Áreas de Proteção Ambiental (APAs) marinhas. Categorias de Unidade de Conservação que abrangem

²⁵ Um dos estudos foi realizado no Parque Estadual da Ilha do Cardoso e o outro na Reserva Extrativista Marinha de Mandira, ambos nas proximidades de Cananeia, litoral sul de São Paulo.

todo o litoral paulista, o objetivo das APAs marinhas é ordenar, por meio de normativas geradas a partir de processos participativos de caráter consultivo, o uso dos territórios e recursos naturais marinhos e costeiros mediante às atividades sociais, econômicas, culturais e ambientais que se debruçam sobre aquelas regiões delimitadas. Os decretos estaduais do período denominaram como litorais Norte, Centro e Sul os municípios conforme abaixo (Figura 4), e que será igualmente a divisão adotada nesse trabalho:

- Litoral Norte (4 municípios): Ubatuba, Caraguatatuba, Ilhabela, São Sebastião;
- Litoral Centro: (8 municípios): Bertioga, Guarujá, Santos, São Vicente, Praia Grande, Mongaguá, Itanhaém, Peruíbe;
- Litoral Sul (3 municípios): Iguape, Ilha Comprida e Cananéia.

Figura 4: Mapa com a divisão do litoral paulista e seus municípios.



Fonte: Elaboração própria.

Para a escolha do município a ser realizado o estudo de caso foi considerada a análise a partir de uma combinação de dados quantitativos de cada município do litoral paulista, com outros dados e informações qualitativas que emergiram ao longo da revisão de literatura e de pesquisas pontuais durante o período acadêmico.

Os dados quantitativos foram coletados, principalmente a partir de 3 dimensões de análise (econômica, empregabilidade e produtiva), que buscavam identificar:

- Econômica: a importância econômica da pesca (a partir do valor estimado da pescaria descarregada no município em 2015, com relação ao PIB (de 2012) de cada município;
- Empregabilidade: a quantidade de pescadores registrados no município (em 2016) e a proporção de pescadores por habitante de cada município, a partir do mais recente dado populacional coletado pelo IBGE, em 2010;
- Produtiva: a quantidade de pescados capturados ou produzidos ao longo de 2015 e a proporção do volume desses pescados (em quilograma) por cada pescador registrado (2016).

Apesar das diferenças temporais entre alguns dados devido às diferentes fontes e metodologias de coletas de cada instituição, acredita-se que os dados poderão fornecer uma boa aproximação da importância da pesca em cada município. Os dados coletados foram tabulados (tabela 2) e analisados da seguinte forma: em cada variável (colunas) foram destacados os municípios com: o maior valor daquela variável (cinza mais escuro), segundo maior valor (cinza menos escuro) e terceiro maior valor (cinza mais claro). Se alguma das 3 regiões não possuísssem um município dentre os três de maior valor, foi também destacado (cinza mais claro) o município mais relevante naquela variável, dentro da região.

Tabela 2: Os municípios do litoral paulista e a representatividade da pesca.

	Município	IDHM (2010) *	ECONÔMICA			EMPREGABILIDADE			PRODUTIVA		Termo 'Pesca' no nome de alguma Secretaria ****
			PIB (2012 - em mil reais) *	Valor estimado da pescaria (2012) ***	Pesca em relação ao PIB	População (2010) *	nº de Pescadores RGP (2016) **	nº Pescadores por hab.	Quantidade de Pescados em kg (2015) ***	kg/ pescador	
LITORAL CENTRO	Santos	0,840	17.431.915	R\$ 68.375.636	0,30%	419.400	321	0,1%	12.158.708	7.515	Não
	Guarujá	0,751	5.744.061			290.752	1297	0,4%			Não
	São Vicente	0,768	3.874.735	R\$ 287.392	0,01%	332.445	212	0,1%	96.941	457	Não
	Praia Grande	0,754	4.380.654	R\$ 539.639	0,01%	262.051	168	0,1%	70.071	417	Não
	Mongaguá	0,754	581.863	R\$ 505.047	0,09%	46.293	77	0,2%	78.190	1.015	Não
	Peruíbe	0,749	1.095.654	R\$ 1.204.639	0,11%	59.773	334	0,6%	75.467	226	Não
	Itanhaém	0,745	1.094.204	R\$ 276.695	0,03%	73.942	281	0,4%	168.935	601	Não
	Bertioga	0,730	1.331.985	R\$ 1.149.403	0,09%	47.645	195	0,4%	110.567	567	Não
LITORAL NORTE	São Sebastião	0,772	3.953.949	R\$ 4.090.162	0,10%	73.942	255	0,3%	398.547	1.563	Não
	Caraguatatuba	0,759	2.143.315	R\$ 1.494.344	0,07%	100.840	144	0,1%	78.655	546	Sim
	Ilhabela	0,756	1.162.045	R\$ 4.108.319	0,35%	28.196	270	1,0%	961.049	3.559	Não
	Ubatuba	0,751	1.229.307	R\$ 10.879.436	0,89%	78.801	636	0,8%	3.220.591	5.064	Sim
LITORAL SUL	Iguape	0,726	1.111.832	R\$ 4.300.983	0,39%	28.841	1617	5,6%	1.476.169	913	Não
	Ilha Comprida	0,725	1.399.690	R\$ 403.517	0,03%	9.025	103	1,1%	59.587	579	Não
	Cananéia	0,720	444.315	R\$ 13.505.089	3,04%	12.226	380	3,1%	2.496.392	6.569	Sim

* IBGE - <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/uf.php?lang=&coduf=35&search=sao-paulo>

** Dados do SisRGP - MAPA - Governo Federal - <http://sistemas.agricultura.gov.br/sisrgp/>

*** Dados do Instituto de Pesca de São Paulo - <http://www.propesq.pesca.sp.gov.br/relatorio/30>

**** Consulta aos sites de cada prefeitura.

Dados verificados pela última vez em 13/11/2016.

Fonte: Elaboração própria.

A partir dessa primeira análise foi identificado que a região em que a pesca tem uma provável maior importância, numa perspectiva social (em termos de empregabilidade) e econômica, é a região do Litoral Sul, principalmente nos municípios de Cananéia e Iguape. No primeiro município a pesca representa por volta de 3,04% do PIB e em torno de 3,1% dos habitantes estão registrados como pescadores. O município é também o segundo maior produtor em valor econômico e terceiro maior em volume de pescado, do litoral paulista. Já, Iguape tem o maior número de pescadores registrados dentre os municípios do litoral paulista e a maior proporção na relação pescadores registrados por número de habitante (em torno de 5,6%), além da pesca colocar o município como o terceiro com maior representatividade dentro do PIB municipal (aproximadamente 0,4%)

Foi justamente na região da Cananéia onde foram realizados os dois únicos estudos, dentro do estado de São Paulo, sobre a gestão participativa do plano de manejo pesqueiro, apontados no levantamento de Seixas e Kalikoski (2009). Além disso, é no município da Cananéia que fica a Cooperativa dos Produtores de Ostra da Cananéia (COOPEROSTRA), mencionada em inúmeros estudos nacionais, e destacada no relatório da FAO (2014).

Chamou a atenção igualmente nessa análise o município de Ubatuba, localizado no litoral Norte do estado. De uma perspectiva econômica, Ubatuba é o 2º maior produtor, em volume de pescado, 3º maior em valor (R\$) estimado da pescaria e o 2º município em que a pesca possui maior representatividade dentro do PIB municipal de 2012, em torno de 0,9% (1º colocado do Litoral Norte nas 3 categorias). Além disso, o município possui o 3º maior número de pescadores registrados junto ao governo federal (1º colocado no Litoral Norte), envolvidos em pelo menos 14 diferentes aparelhos de pescaria. Dos 15 municípios é aquele com a 5ª maior relação entre pescadores registrados – junto ao governo federal – por habitantes (aproximadamente 0,8%) no litoral paulista (2º no Litoral Norte) e o 9º pior índice de desenvolvimento humano (IDH) municipal (pior do Litoral Norte),

Como mencionado anteriormente há uma baixa, ou quase inexistente, concentração de estudos interessados nos sistemas e arranjos articulados para o desenvolvimento da pesca no estado de São Paulo, principalmente para além dos planos de manejo e conflitos territoriais sob a ótica ambiental, que apresentam uma maior incidência nas décadas mais recentes. Cabe salientar que, de acordo com MPA (2015),

cerca de 70% da população brasileira habita zonas costeiras e a ocupação atual é fruto das formações socioeconômicas que se constituíram ao longo de um processo histórico de ocupação do território nacional. Como descrito em capítulos anteriores, dentro destes contextos, os pescadores artesanais se veem cada vez mais pressionados e com menor poder de vocalização política, o que acaba por reforçar a condição de exclusão dos processos políticos capazes de protagonizar profundas mudanças sociais e um melhor desenvolvimento econômico da categoria.

Para além das análises quantitativas foram consideradas observações qualitativas, de variáveis que fossem capazes de abarcar a perspectiva da dimensão política feitas ao longo do período acadêmico, considerando-se as características da relevância histórica da pesca em nos municípios do litoral paulista e da participação política do setor dentro dos municípios, principalmente no âmbito local, conforme descrito na seção 2.2., do capítulo 2.

Primeiramente, dentro de uma perspectiva histórica, a relevância da pesca em torno dos municípios de Cananéia e Ubatuba se confirma ao longo da tese de mestrado, defendida em 1973, por um dos mais respeitados estudiosos acerca dos processos histórico-sociais da atividade pesqueira no litoral paulista: Antonio Carlos Sant'Ana Diegues. Conforme o próprio autor afirma, a escolha de Cananéia e Ubatuba como regiões centrais de sua pesquisa se deu tomando por base o fato destes municípios serem os “mais significativos em termos de pesca do Litoral do Estado de São Paulo (excetuando-se Santos)” (Diegues, 1973, p. 12).

Outra variável observada, a partir de uma perspectiva simbólico-discursiva, foi que, dentre os 15 municípios do litoral paulista, apenas 3 possuem o termo ‘pesca’ associado ao nome de algum órgão de primeiro escalão (secretaria ou diretoria) das prefeituras municipais: Caraguatatuba e Ubatuba (litoral Norte) e Cananéia (Litoral Sul). O que reforça discursivamente a importância da atividade para o desenvolvimento destes municípios.

Além disto, foi observado que o secretário de Agricultura, Pesca e Abastecimento de Ubatuba, na gestão municipal de 2013 a 2016 (período da pesquisa) era um pescador e ex-presidente da colônia de pesca do município, o que despertou interesse em um maior aprofundamento das instâncias políticas presentes na região.

A partir dos conselhos de participação elencados pelo trabalho de Montagner (2013), acerca da representação social da pesca no litoral Norte paulista, e após a primeira visita de campo ao município, em novembro de 2015, foi identificado que a pesca, no município de Ubatuba, teve representatividade ativa, ao longo dos dois anos desse estudo (2015 e 2016), nos seguintes fóruns de participação:

- Conselho Municipal de desenvolvimento rural e pesqueiro (CMDRP);
- Grupo de Trabalho (GT Pesca) da APA marinha do litoral norte (APAMLN);
- Gerenciamento Costeiro (Gerco) do litoral norte;

Nestes fóruns, um dos principais representantes do litoral norte era também presidente da colônia Z-10 “ministro Fernando Costa”, de Ubatuba, e acumulava ainda o cargo de vice-presidente da Federação das Colônias do Estado de São Paulo.

Dessa forma, optou-se pelo município de Ubatuba para o estudo de caso, por entender que a pesca possui uma relevância para o município a partir das dimensões econômicas e sociais e por ter presente e ativas instituições de representação política em que os pescadores poderiam ter, ainda que minimamente, alguma influência política.

4.3. Coleta dos dados

A partir de múltiplas origens, primárias e secundárias, os dados e informações coletadas constituem-se fundamentalmente de três fontes complementares: 1) entrevistas, 2) observações como não participante (ambas fontes primárias), e 3) análise de documentos e relatórios (fontes secundárias): tanto coletados no campo quanto diretamente da internet em páginas das instituições envolvidas na pesquisa.

O primeiro contato, mais aprofundado, com a atividade pesqueira realizada em Ubatuba ocorreu a partir de uma entrevista semiestruturada realizada com o então presidente da colônia de pescadores Z-10, em novembro de 2015. A partir dali dois caminhos foram tomados: no primeiro semestre de 2016 foi realizada uma extensa revisão da literatura a respeito do histórico institucional da atividade pesqueira no Brasil e os principais desafios, gargalos e ações públicas relacionadas à modalidade artesanal, conforme descrito nos capítulos anteriores; num segundo momento, foram coletados dados históricos e socioeconômicos a respeito da atividade pesqueira no município de

Ubatuba, o que permitiu um olhar norteador sobre o contexto da atividade na região e direcionamento dos passos posteriores, realizados no campo.

Uma segunda visita foi realizada em outubro de 2016. Durante os dias 24 e 25 daquele mês, o autor participou de duas audiências públicas, nas quais estavam presentes: representantes dos pescadores artesanais, das lideranças caiçaras, de organizações não governamentais do litoral norte paulista, bem como da Secretaria municipal de Pesca, Agricultura e Abastecimento de Ubatuba, Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo, Fundação Florestal e dos Ministérios Públicos estadual e federal, dentre outros. Durante esses dias foram, também, realizadas conversas informais com representantes do governo local de algumas daquelas entidades, bem como de representantes da atividade pesqueira.

Essas interações, somadas às leituras de dados secundários como a obra de Diegues (1973; 1974), sítios da web, notícias locais e outros materiais coletados durante aquelas visitas, deram ao pesquisador a oportunidade de um melhor entendimento de alguns elementos do modelo teórico adotado, como: o contexto da atividade e o ‘status’ mais atual, os principais atores envolvidos, os processos de negociação em curso e algumas das principais ações que estavam sendo articuladas e construídas em torno da atividade pesqueira de pequena escala no município.

A partir desse momento a pesquisa passou para uma nova etapa na coleta de dados primários. Durante os dias 3, 4, e 5 de novembro e, posteriormente, nos dias 3, 4 e 5 de dezembro, de 2016, em novas visitas ao município de Ubatuba, foram conduzidas entrevistas semiestruturadas e não-estruturadas, individuais e coletivas, além da participação de um dia inteiro em uma tradicional festividade caiçara com a presença de mais de 25 caiçaras, dentre eles, muitos pescadores artesanais. A partir das quais, foram feitas anotações de campo, gravações de áudio e registros fotográficos, além da transcrição das principais entrevistas. Os entrevistados foram selecionados de acordo a um dos conceitos descritos no modelo teórico adotado: grupos sociais. Cabe salientar que por motivos de sigilo dos entrevistados, todos, independentemente do sexo, serão tratados pelo masculino.

Dentre os vários grupos sociais interagindo em Ubatuba, 3 foram reconhecidos como particularmente relevante, nas ações sendo desenvolvidas no município que impactam diretamente a vida e o desenvolvimento dos pescadores artesanais: (1) o

‘Governo municipal’, por meio de um representante da Secretaria Municipal de Agricultura, Pesca e Abastecimento, de Ubatuba (doravante denominado ‘Representante da SMAPA’); (2) representantes do ‘Governo estadual’ de São Paulo, por meio dos representantes de dois órgãos presentes no município: Coordenadoria de Assistência Técnica e Integral (CATI - doravante denominado como ‘Representante da CATI’) e da Área de Proteção Ambiental Marinha do Litoral Norte (APAMLN – doravante denominada como ‘Representante da APAMLN’), ambas ligadas à Secretaria do Meio Ambiente do governo do Estado de São Paulo; além dos próprios (3) ‘Pescadores artesanais’ que foram escolhidos por suas diferentes artes de pesca após ser evidenciado – nas conversas com os diferentes representantes do governo e dos pescadores e caiçaras – que haviam algumas diferenças de interesses e posicionamentos entre os representantes da arte de pesca de ‘arrasto’, com relação às demais ‘artes de pesca’ de menor escala que a anterior. O quadro 7 apresenta um resumo dos entrevistados, seus papéis e grupos sociais a que pertencem, bem como as audiências públicas participadas.

Quadro 7: Coleta de dados – Resumo das entrevistas e participação em audiências.

TIPO	CODINOME ADOTADO	PAPEL	GRUPO SOCIAL
Entrevistas individuais (total = 5 entrevistas semiestruturadas)	Presidente da Colônia (2 entrevistas)	Presidente da Colônia de pescadores Z-10 “ministro Fernando Costa” de Ubatuba; Representante dos pescadores artesanais no CMDRP, Gerco e APAMLN; Pescador da arte de pesca de ‘arrasto’.	Pescadores artesanais
	Representante da SMAPA (1 entrevista)	Funcionário da Secretaria Municipal de Agricultura, Pesca e Abastecimento de Ubatuba; Ex-representante da Colônia de pescadores Z-10; Ex- pescador da arte de pesca de ‘arrasto’.	Governo Municipal
	Representante da CATI (1 entrevista)	Projetos de extensão rural e pesca da Coordenadoria de Assistência Técnica e Integral do Governo estadual de São Paulo.	Governo Estadual
	Representante da APAMLN (1 entrevista)	Coordenação do plano de manejo da APAMLN.	Governo Estadual
Entrevistas coletivas (total = 2 entrevistas não-estruturadas)	1 Líder comunitário caiçara + 1 Ex-Pescador Artesanal (1 entrevista)	Líder e representante da comunidade caiçara da região no da região norte de Ubatuba. Ambos ex-pescadores artesanais das modalidades de pesca: de ‘emalhe, arrasto e diversificada costeira’.	Pescadores artesanais
	2 Pescadores Caiçaras (1 entrevista)	Pescadores artesanais que praticam as arte de pesca: de ‘emalhe’ e ‘diversificada costeira’ (com canoa caiçara e lancha) e da ‘maricultura de pequeno porte’.	Pescadores artesanais
Audiências Públicas (total = 3 audiências)	APAMLN (2 audiências)	Audiências participativas de caráter consultivo que contou com a participação dos segmentos 1 (pescadores de pequeno porte) e, na segunda audiência, dos segmentos 2 (pesca industrial, turismo e pesca amadora) e 3 (poder público, ONGs e instituições de ensino e pesquisa) com o objetivo de elaboração do plano de manejo dos recursos marinhos do litoral norte.	---
	Gerco (1 audiência)	Discussão acerca da construção do plano de Zoneamento Ecológico Econômico do litoral norte (ZEE), da Gerco. Decreto que visa promover o ordenamento territorial e disciplinar os usos dos recursos naturais.	---

Fonte: Elaboração própria

Foram realizadas um total de 5 entrevistas individuais semiestruturadas e 2 entrevistas coletivas não-estruturadas, todas em profundidade. Das entrevistas individuais semiestruturadas, duas foram realizadas com o Presidente da Colônia de pescadores. A primeira, conforme mencionado anteriormente, foi realizada no final de 2015 de caráter exploratório. Na segunda, buscou-se aprofundar as novas questões que emergiram ao após a primeira entrevista, a revisão bibliográfica e a participação nas audiências e seguiram a estrutura de investigação elaborada conforme modelo teórico adotado por este trabalho, e que foi igualmente balizadora para as demais entrevistas.

Representante do grupo social ‘Pescadores artesanais’, o Presidente da Colônia de pescadores de Ubatuba está no cargo de presidente da colônia há 4. Sua renda é oriunda do pró-labore que recebe pela atividade de presidente da colônia e é complementada por uma parte do valor do pescado capturado por sua embarcação, na pesca de arrasto do camarão 7 barbas, realizada por outro companheiro, que é comercializada no mercado municipal de peixe de Ubatuba. Além da atividade como gestor da colônia de pesca, realizando as atividades burocráticas para o funcionamento da instituição e apoio aos demais pescadores, o entrevistado é o vice-presidente da Federação das Colônias do Estado de São Paulo e membro dos conselhos: municipal de desenvolvimento rural e pesqueiro (CMDRP), do grupo de trabalho (GT Pesca) da APA marinha do litoral norte (APAMLN) e do gerenciamento costeiro (Gerco) do litoral norte, todos em atividade na região.

As demais entrevistas com representantes do grupo social ‘Pescadores artesanais’ foram realizadas de forma coletiva. Na primeira entrevista coletiva, foram escolhidos dois caiçaras, ex-pescadores, ambos de aproximadamente 40 anos. O primeiro deles, doravante denominado ‘Líder Comunitário’, é um dos poucos pescadores com ensino superior completo, parou de pescar há 5 anos para dedicar-se à representação política das comunidades caiçaras do litoral norte e teve sua fala muito aplaudida na audiência pública da Gerco. Neto de caiçara, teve desde pequeno envolvido na pesca de pequena escala, principalmente em embarcações movidas a remo ou canoas de motor de centro, atuando em artes de pesca diversificada costeira, como o ‘cerco’. Atualmente sua renda provém da fabricação artesanal de objetos de madeira da cultura caiçara, como a viola.

O segundo entrevistado, doravante denominado ‘Ex-Pescador Artesanal’ possui, atualmente, um comércio alimentício em uma das praias mais ao norte do município.

Neto de caiçaras e com pouca perspectiva de estudos (na infância, tinha que fazer trilha e caminhar por horas para chegar até o colégio) iniciou-se desde criança na atividade pesqueira. Passou por inúmeras artes de pesca artesanal, como a canoa de remo e de motor de centro, até entrar para a pesca industrial, por meio das traineiras que atuavam no litoral paulista. Aos 19 anos, insatisfeito pelo modelo predatório da atividade industrial na pesca do cação, resolveu abandonar esse tipo de captura, retornando para as artes de pesca artesanais. Seu último envolvimento com a atividade pesqueira se deu pela pesca de arrasto, a qual abandonou 8 anos atrás para abrir seu comércio.

O terceiro e quarto entrevistados, por meio de entrevista coletiva, ainda atuam na pesca artesanal e maricultura de pequeno porte e doravante serão identificados como ‘Pescador(es) Caiçara(s)’. O mais velho, com mais de 65 anos e o mais novo por volta dos 30 anos de idade, trabalham juntos com suas famílias e tem sua renda dependente, predominantemente, da atividade pesqueira. Nascidos e criados na região, participam das atividades da comunidade caiçara, participam das reuniões da APAMLN e do Gerco, além de oferecerem atividades para escolas da região conhecerem seu trabalho.

O representante da SMAPA do município, embora não seja natural de Ubatuba, atuou alguns anos na arte de pesca de arrasto, na qual pescava camarão, lula, dentre outras espécies. Tornou-se uma liderança dentre os pescadores, principalmente os de arrasto e, posteriormente, tornou-se funcionário da SMAPA.

O representante da CATI já atua há muitos anos na região de Ubatuba atendendo não somente os pescadores artesanais, bem como os pequenos agricultores e agricultores familiares. Igualmente ao anterior, já trabalhou na SMAPA e alega ser um entusiasta do papel e da legido Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e Pesqueiro, que passou um longo período desativado. Já o representante da APAMLN, assim como muitos de seus representantes, chegou à região após a criação dessa unidade de conservação.

4.4. Análise dos dados

De forma a garantir maior precisão e validade a partir dos dados investigados foi utilizado os procedimentos conhecidos por *triangulação*. De acordo com Stake (2000) a triangulação consiste em um processo para se elucidar os significados, a partir das múltiplas percepções, através de verificar se uma interpretação ou observação se

reforçam. Nesta dissertação, esse processo de verificação se deu, conforme mencionado, por meio da análise dos documentos disponíveis a respeito das localidades e grupos sociais estudados, das entrevistas realizadas e da observação direta dos fenômenos processuais enquanto ocorriam no campo de pesquisa. Essa triangulação permitiu reduzir os riscos de interpretações imprecisas ou problemas com a validade dos dados.

Cabe a ressalva, ainda, que a análise dos dados não se trata de um modelo totalmente indutivo uma vez que foi utilizado do quadro conceitual, apresentado no capítulo 3 (ver figura 7), como guia teórico. De forma a aumentar o rigor da análise e reduzir a ambiguidade, os dados foram analisados seguindo o fluxo proposto por Miles e Huberman (1994). Dessa forma, a partir da **coleta**, os dados seguiram os seguintes passos: **consolidação do dado** (seleção, codificação e agregação como dados brutos); **apresentação do dado** (tabelas, figuras, citações); **elaboração da conclusão** ou descobertas (estabelecimento de relações entre as categorias). A partir daí, foi feita a verificação das conclusões em um processo sistemático e contínuo.

Com relação à análise da dimensão *outcome* (resultados e consequências) dentro do modelo multinível proposto e alinhado com o problema de pesquisa, foram analisadas as expectativas dos atores a partir do que eles enxergam como avanços (e/ou potenciais facilitadores) e desafios (e/ou barreiras) em torno do que foi construído na região em busca do desenvolvimento da atividade da pesca artesanal.

**CAPITULO 5: RESULTADOS: INTERAÇÕES E
ARTICULAÇÕES EM TORNO DO DESENVOLVIMENTO
PESQUEIRO ARTESANAL EM UBATUBA**

Conforme apresentado na introdução deste trabalho, seu objetivo central consiste em melhor compreender como os processos de articulação, mobilização e interação entre diferentes grupos sociais, em contexto local, influenciam o desenvolvimento da pesca artesanal. A principal expectativa em torno deste documento consiste em prover subsídio para futuras pesquisas e gestores públicos interessados na formulação de políticas públicas que afetem direta, ou indiretamente o setor, e qual o papel dos governos subnacionais (estaduais e municipais) dentro de seus arranjos locais.

Para responder a estas pretensões, e em linha com o modelo teórico proposto, foram criadas questões de pesquisa mais específicas: a) quem são os principais grupos sociais, governamentais e não governamentais, que compõe o arranjo em torno do desenvolvimento pesqueiro artesanal, em um contexto local? b) quais suas percepções, expectativas e interesses com relação à pesca artesanal e seu desenvolvimento, e como enxergam o papel do outro? c) como estes grupos de atores se articulam, negociam e quais são os processos de interação entre eles?

Estas questões serão apresentadas a partir do modelo teórico proposto, ilustrado pela figura 8 do capítulo 3, e a discussão será feita dialogando com as principais dimensões dos entraves ao desenvolvimento da atividade pesqueira artesanal, no Brasil, identificados durante a revisão da literatura (capítulos 1 e 2) e consolidados no esquema 2 (seção 2.1. do capítulo 2): social (e política), econômica e ambiental (e territorial). Cabe a ressalva, ainda, que essa categorização serve sumariamente como função didática. Uma vez que se reconhece que muitas das questões a serem discutidas atuam de forma transversal a mais de uma dimensão: ora imbricadas umas às outras, ora numa relação de dependência ou de mútua influência. O quadro 8, abaixo, apresenta como estão organizadas cada uma das seções dentro do modelo mencionado.

Quadro 8: Estrutura esquemática da análise dos resultados.

CONTEXTO		PROCESSOS E CONSEQUÊNCIAS
INSTITUCIONAL	QUADROS INTERPRETATIVOS	
5.1. - Contexto histórico e a emergência dos grupos sociais relevantes:		5.2. - Processos e interações atuais: disputas locais e impasses institucionais
5.1.1. - Dimensão econômica e social: o desenvolvimento pesqueiro em Ubatuba	5.1.3. Grupos sociais e quadros interpretativos: a pesca artesanal em perspectiva comparada	5.2.1. - Dimensão social: organização política dos pescadores e a imagem do pescador artesanal - do carro, ou da canoa?
5.1.2. - Dimensão ambiental/ territorial: a zona costeira em disputa e os arranjos institucionais locais		5.2.2. - Dimensão econômica: o pescador de frente para o continente
		5.2.3. - Dimensão territorial e ambiental: os desafios de uma deficiente organização política

Fonte: Elaboração própria.

5.1. Contexto histórico e a identificação dos grupos sociais relevantes

O município de Ubatuba está localizado na porção mais à leste do litoral paulista, distante aproximadamente 250 km da capital do estado de São Paulo, fazendo fronteira com o município de Parati, no estado do Rio de Janeiro. De acordo com o IBGE, o município possui uma área de 723,883 km², aproximadamente metade do tamanho do município de São Paulo e quase 2,6 vezes maior que o município de Santos, o mais importante economicamente de todo o litoral paulista.

O território de Ubatuba tem uma forma alongada com eixo transversal de sudoeste a nordeste, muito estreito em largura (de 5 a 17km) e com perímetro bastante recortado, numa linha composta por “baías, sacos, enseadas, pontões e costões, cuja extensão, considerando saliências e reentrâncias, é de 140 km” (Melo, 2012, p. 1.003), proporcionando uma vasta quantidade de praias (em torno de 100). Em sua porção mais setentrional, a Serra do Mar se aproxima do litoral, e essa aproximação pode ser nitidamente verificada em Ubatuba, o que proporciona, também, uma grande quantidade de ilhas e ilhotas, com destaque para as ilhas das Couves, Prumirim e Anchieta (que possui um presídio desativado que no passado era utilizado para prender presos políticos). As altas escarpas da Serra do Mar, nos territórios ao redor de Ubatuba, obstruem a passagem das massas de ar vindas do oceano para o continente que, ao se precipitarem em forma de nevoeiro ou chuvas, proporcionam a umidade necessária para a manutenção e equilíbrio da Mata Atlântica na região (Melo, 2012). Cabe destacar que em torno de 83% do território ubatubense encontra-se dentro do Parque Estadual da

Serra do Mar, uma Unidade de Conservação destinada para fins de conservação, pesquisa e turismo.

Na última mensuração do IBGE, em 2010, a população do município contava com 78.801 habitantes, o 6º mais populoso do litoral paulista e 2º do litoral norte. Sua população concentra-se com maior densidade na faixa litorânea que se estende da fronteira sul, com Caraguatatuba, até a porção central do município. Mais urbanizada, é nesta última região onde encontram-se situados os principais comércios e órgãos da administração pública, como: a sede da prefeitura, os escritórios regionais da Fundação Florestal (FF) e da Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI), ambos do governo do estadual, bem como a colônia de pescadores Z-10 “ministro Fernando Costa” e a ilha dos pescadores (pequena ilha localizada quase na foz do Rio Grande de Ubatuba), dentro da qual está localizado o Mercado Municipal de Peixe. A porção mais ao norte está mais isolada do centro urbano, com menor população e menos infraestrutura urbana, é onde estão localizados uma maior concentração de vilas típicas de caiçaras²⁶, como a Picinguaba.

5.1.1. Dimensão econômica e social: o desenvolvimento pesqueiro em Ubatuba

A história da atividade econômica de Ubatuba é em grande parte similar à decadência de inúmeras outras economias do litoral paulista que se viram cada vez mais isoladas e com menor significância econômica conforme o movimento colonizador rumava em direção ao planalto, para além da Serra do Mar.

No entanto, conforme apontado por Diegues (1973)²⁷, Ubatuba participou ativamente da economia colonial primeiramente pela produção canavieira e, posteriormente e de forma mais relevante, pela produção cafeeira cultivada no município. Tendo o principal porto responsável pelo escoamento da produção cafeeira do Vale do Paraíba, foi durante meados do século XIX que Ubatuba chegou a ser “um dos municípios mais ricos da então província de São Paulo, chegando a superar a capital em renda auferida” Diegues (1974, p. 1). Porém, anos mais tarde, por volta de 1880 ou

²⁶ Caiçara é uma palavra utilizada para denominar os habitantes de comunidades tradicionais das regiões litorâneas das sudeste e sul brasileiro formados a partir da miscigenação de índios, brancos e negros e que vivem sob um estilo de vida e cultura tradicional há centenas de anos, exercendo atividades como a pesca artesanal, agricultura familiar, caça e artesanato.

²⁷ Nota: Os trabalhos de Diegues (1973; 1974) são as principais (e talvez únicas) contribuições da literatura que retratam do histórico do desenvolvimento da atividade pesqueira em Ubatuba, tanto a partir de uma perspectiva social e antropológica, quanto econômica.

1890, a queda da produção cafeeira no município (Diegues, 1974) e o deslocamento do plantio para o Oeste paulista, levou à queda da influência do município sobre a província, entrando em um período de decadência econômica.

Diegues (1973) evidencia que a representatividade da receita de Ubatuba sobre a receita total dos municípios paulistas caiu de 6,8% (1860) para 0,4%, em 1880. O deslocamento do eixo produtivo cafeeiro e a consequente saída dos escravos após 1888, motivou a substituição da produção: da grande para a pequena lavoura (Diegues, 1973;1974).

Com a queda atividade agrícola em larga escala, Ubatuba passa a ocupar o papel, de menor destaque, de área produtora de alimentos para as os demais municípios da província. É nesse bojo que a pesca comercial – até então uma atividade secundária – passa a ter um papel importante na economia do município. Diegues (1974, p.5) aponta que já no início do século XX, por volta de 1930, “começa a surgir a pesca das sardinhas pelas traineiras, que contrasta com a captura artesanal até então existente em Ubatuba”. A atividade pesqueira no período, no entanto, apresentava oscilações produtivas de acordo com os estímulos de mercado dos centros metropolitanos (Diegues, 1973). Este período, apresenta-se como um período-chave para a economia ubatubense, pois é quando se inicia uma clara diferenciação entre o **pescador caiçara** (tradicional) e o **pescador dos “barcos de pesca”**. O primeiro, em oposição ao segundo, exercia a atividade como parte dentro de uma “pluriatividade”, combinando-a às suas outras atividades de subsistência como, por exemplo, a lavoura. Não dispunha de meios para a conservação do pescado, utilizava-se de baixa tecnologia e ofereciam maior resistência à inovação. No entanto, eram quem mantinham conservados os meios tradicionais de pesca da região, bem como os conhecimentos acerca da vida das espécies de pescado da região e das condições ambientais mais restritas. A pesca em Ubatuba viveu diferentes fases conforme a espécie pescada em evidência no período.

“Era muito comum o caiçara morar em sítio, fazia criação de porco, de galinha, até produção de cachaça. Ubatuba produziu muito, até 1940 a cachaça tinha um bom preço no comércio de Santos, no porto de Santos. Geralmente eram mercadores, era cara que tinha grana. Ele passava aqui, as pessoas já sabiam que ele ia pra Santos negociar produtos da região, as pessoas levavam galinha, pato. Tanto que tinha um ditado assim, por exemplo, se a gente estava conversando aqui e aí um outro pescador entrava na conversa, sem pedir licença, a gente falava: *‘olha ai cara, lugar de peru é na proa’*”. (Líder Comunitário Caiçara)

Por volta da década de 1930, a principal pesca tradicional dos caiçaras era a da tainha, que tem sua temporada nos meses de inverno e que possuem fluxo migratório proveniente das correntes frias vindas do Sul do país. No entanto, a concorrência com a pesca industrial, ao longo da segunda metade do século XX, realizada fortemente na região sul do Brasil, provocou uma diminuição desse pescado na região de Ubatuba – uma vez que não mais conseguiam “correr” pela costa rumo ao norte – alterando, assim, os padrões produtivos, e da própria vida, das populações caiçaras (Diegues, 1974).

Com a queda dessa produção, ganha espaço a pesca comercial da sardinha, um pescado abundante na região, mas que exigia equipamentos mais caros, para além das condições e alcance dos caiçaras locais. Essa pescaria agregaria uma nova dinâmica trabalhista na pesca local, na qual, a divisão da partilha estaria condicionada à divisão dos trabalhos dentro de cada traineira cuja tripulação poderia estar encabeçada pelo mestre proeiro (que comanda a captura) e o mestre do barco (responsável pela embarcação). Quando um pescador incorporava ambas as funções (mestre do barco e proeiro), obtinha o dobro do rendimento da partilha (Diegues, 1974). Esse caráter revela a importância de um pescador ser o proprietário de uma embarcação para melhora na renda pessoal e familiar.

Durante a década de 1940 e 1950 alguns episódios vieram a modificar o panorama da pesca em Ubatuba. Em primeiro lugar, nesse período foi construído o Entrepasto municipal (onde hoje é localizada a ilha dos pescadores) conferindo uma maior estabilidade ao desenvolvimento da pesca local, principalmente pelo fornecimento de gelo para a conservação do pescado. Além deste, em 1954 foi criado um mercado de peixes. No entanto, de acordo com Diegues (1974) a influência do Entrepasto se fez sentir mais na pesca industrial, devido a sua localização central no município e seu tipo de construção permitir apenas a atração de embarcações maiores, como as traineiras.

Mas a última, e talvez mais impactante, novidade da década de 1940, foi a construção de uma ligação entre Caraguatatuba e Ubatuba, através de uma rodovia estadual atualmente conhecida como Rio-Santos (trecho da BR-101) que passaria, a partir de 1948, a impulsionar o escoamento da produção ubatubense à Santos e à capital paulista. Até então, os pescadores artesanais ficavam “reféns”, à grosso modo, de duas opções para maior volume de comercialização do pescado: 1) vender aos barcos provenientes de Santos que aportavam no litoral ubatubense; ou, 2) salgar o pescado

para futura comercialização. Mesmo com a construção do mercado de peixes (conforme mencionado, em 1954), o caiçara local e o pescador artesanal de pequeno porte continuavam na dependência dos atravessadores, que monopolizavam o mercado de peixes comprando os pescados a preços irrisórios e financiando equipamentos para o pequeno pescador que, uma vez endividado, tornava-se cada vez mais dependente daquele atravessador (Diegues, 1974).

O trabalho de Diegues (1974) destaca, ainda, o que talvez seria um dos principais impactos da abertura da estrada para Ubatuba: o desenvolvimento do turismo. Frente a essa nova demanda, os diversos setores pesqueiros do município reagiriam de forma distinta, principalmente em termos tecnológicos. Mudanças profundas que são percebidas até os dias atuais. A partir desse momento, a disputa do pescador não se dava somente dentro do mar ou na comercialização de suas capturas, perante a pesca industrial e subjugado aos atravessadores. Crescia no município o interesse por terrenos na zona costeira, seja para a criação de loteamentos, casas, hospedagens e diversas outras atividades comerciais e náuticas.

O setor mais estruturado, industrializado, voltado para a captura da sardinha, foi o que sofreu menor alteração uma vez que seu produto era destinado principalmente para os grandes centros urbanos. Mas foi justamente a captação de uma nova mão-de-obra para esse segmento o que provocou alterações substanciais na vida dos pescadores artesanais, principalmente em se tratando de relações trabalhistas, costumes e tradições (Diegues, 1974). O auge produtivo se deu, principalmente, durante a década de 1980, conforme relatam os pescadores ubatubenses:

“Antes deles (pescadores) irem para pesca industrial, que é praticamente a [pesca] de sardinhas, que são embarcações maiores, eles eram artesanais. Aí eles vão para essas outras embarcações trabalhar de tripulante, ou então de mestre, entendeu? Aí eles passam a ser profissionais industriais. Mas antes eles eram da frota artesanal. (Presidente da Colônia)

“Naquele tempo se ganhou muito dinheiro com traineira (barco utilizado para a pesca da sardinha). Era um meio industrial mesmo, era considerada uma indústria. Só no Itaguá (praia da região) tinham 3 salgas para a sardinha, então era uma indústria de enlatados, com processo de fazer a sardinha, o aliche [...]. Meu pai trabalhou nos anos 60 com sardinha [...] eles descarregavam também na Ilha Grande (no estado do Rio de Janeiro), só lá na Ilha Grande, tinham 5 salgas de sardinha [...]. Depois o meu pai foi trabalhar ali na primeira loja de material de construção de Ubatuba. E ali ele se aposentou, se afastou, raramente ele ia [pescar], só nos finais de semana.” (Líder Comunitário Caiçara)

No setor remanescente da pesca artesanal, pôde-se perceber duas principais alterações. A primeira, com a parcela representantes da camada mais rudimentar dos caiçaras, acabou sendo incorporada a atividades que brotaram conjuntamente ao desenvolvimento do turismo, como: a construção civil, a função de ‘caseiros’ das casas que invadiram suas praias, etc. diminuindo, assim, seu envolvimento com a pesca. A segunda alteração, envolvendo uma outra parcela de pescadores, formada “especialmente por pescadores com canoas, baleeiras e pequenos barcos com motor de centro desenvolve-se mais, e se dedica sobretudo à captura do camarão, cação e outras espécies” (Diegues, 1974, p.8) além da comercialização de produtos cultivados nos sítios onde habitavam. Em uma das entrevistas coletivas, os representantes caiçaras relatam que

“quando o caiçara descobriu o motor, o motor na verdade serviu pra facilitar o acesso até a cidade, [uma vez] que naquele tempo [o pescador] batia remo. O motor era pra fazer isso aí (meio de transporte), o que eles produziam (farinha de mandioca, peixe seco, galinha, peru, cachaça, etc.) [...] servia como um produto de troca. Ele levava para a cidade, lá pro centro de Ubatuba”. (Líder Comunitário Caiçara)

A partir da década de 1960, no entanto, este último setor passa por uma mais profunda transformação. Impulsionado pelo mercado turístico consumidor de pescado e, principalmente, do camarão, o setor foi gradativamente ocupado por pescadores de pequena escala que se desenvolveram através do incremento de novas tecnologias, de novas técnicas de captura, além de outras melhorias às suas embarcações de pequeno e médio porte, como, por exemplo, o motor de centro e uso da técnica do cerco flutuante, obtendo, assim, um crescimento significativo no número de representantes - com novas características produtivas e novas aspirações comerciais.

O latente desejo de muito dos pescadores desse segmento em serem donos de suas próprias embarcações, que como mencionado significava uma importante salto de rendimento, foi impulsionado pelo programa do governo federal de incentivo a atividade pesqueira, denominado Programa Profrota (que consistia em uma política de crédito para a aquisição, construção, modernização e reparo de embarcações a fim de que pudessem explorar a Zona Econômica Exclusiva brasileira e em águas internacionais – Lei nº 10.849/2004, modificada pela Lei 12.712/2012) possibilitando inúmeros pescadores artesanais serem donos de suas próprias embarcações como no

caso do entrevistado representante da Colônia de pesca, que hoje atua na pesca de arrasto:

“O barco é meu. Já trabalhei com emalhe, espinhel, cação. Trabalhei muitos anos na rede boiada, que é o cação [...] Depois eu comprei meu barquinho, trabalhei muitos anos como encarregado de embarcação também. Aí comprei minha embarcação, depois que saiu... [pausa] é que veio o governo Lula né, teve aquela leva [de políticas] do Ministério [se referiu à SEAP] que era para o pescador comprar a embarcação, o profrota, com renovação de frota, aquelas coisas. Aí, muitos que eram empregados passaram a ser patrão. Aí eu fui caso desse”. (Presidente da Colônia)

Além do Profrota e da política do ‘Seguro-Defeso’ (que como política é amplamente reconhecida por pescadores e comunidade acadêmica como essencial para o pequeno pescador), outra política pública que veio reconhecidamente beneficiar uma parcela dos pescadores artesanais de Ubatuba foi a inclusão da categoria no Pronaf, durante a gestão do governo Lula, do PT. Reticente quanto ao direcionamento geral do governo federal sobre a atividade, o representante da APAMLN ressalta ainda a chamada nova lei da pesca (Lei no 11.959/2009) que reconhece como trabalhadoras da pesca as mulheres que desempenham atividades complementares dentro da pesca artesanal, garantindo-lhes os mesmos direitos dos homens pescadores.

“Eu não vejo quase nenhuma política pública voltada pro apoio ao pescador artesanal...O que tem é aquela do Pronaf, que é da agricultura familiar, e que apoia o pescador. Na época do governo Lula você teve algumas inovações. Por exemplo, uma das grandes inovações da lei da pesca foi a inclusão da mulher. Porque a mulher tem um papel muito importante na pesca, quer seja por conta das redes (muitas ajudam na confecção e reparo), quer seja porque descasca o camarão, entendeu? E elas nunca tiveram alguma remuneração (nem qualquer tipo de seguridade) por isso. Na lei da pesca elas passam a ter direito ao seguro-defeso”. (Representante da APAMLN)

Da perspectiva local, cabe destacar por final que, conforme relatado pelo representante da CATI, por volta do ano de 2001, a Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento, ganha a inclusão do termo ‘Pesca’, tornando-se a Secretaria Municipal de Agricultura, Pesca e Abastecimento (SMAPA).

5.1.2. Dimensão ambiental/ territorial: a zona costeira em disputa e os arranjos institucionais locais

“Eu acho que...Aliás, eu acho não, eu tenho certeza, que de uns 10 anos pra cá, pelo menos, **o mar é o novo território de exploração do capitalismo**. É a disputa em ocupar e morar na zona costeira cada vez mais presente: pelas marinas, pelos píers, pelas casas de veraneio, pela indústria de petróleo e gás, pelo porto, pelo turismo náutico. Os recursos, a própria água do mar, os pescados, ainda estão explorados sem nenhuma regulação. Por isso a necessidade do manejo. (Representante da APAMLN)

Dentre as inovações da Constituição Federal de 1988 (CF/88), vale ressaltar a incorporação de pautas ambientalistas, através de uma série de medidas preservacionistas como forma de tentar prevenir o avanço da ação humana sobre os recursos naturais de forma descontrolada. Em seu artigo 225, a CF/88 prescreve que, como forma de garantir o equilíbrio ecológico e preservar o meio ambiente “para as presentes e futuras gerações” fica incumbido ao Poder Público, dentre outras medidas: prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; que em todas as unidades da Federação fossem definidos espaços territoriais a serem protegidos; a prerrogativa de compensação para aqueles que degradarem o meio ambiente; e a Zona Costeira como patrimônio nacional.

A partir desse momento uma série de leis, decretos e instruções normativas são formuladas e promulgadas pelo poder público, em todas as esferas.

Ainda em 1988, é sancionada a lei 7.661 instituindo o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) com o propósito de orientar a utilização dos recursos na Zona Costeira, “de forma a contribuir para elevar a qualidade da vida de sua população, e a proteção do seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural”. De acordo com a lei, a Zona Costeira constitui “o espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e outra terrestre, que serão definidas pelo Plano”.

Em linha com o PNGC, 10 anos depois, o Governador Mario Covas, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), promulga a lei nº 10.019, de 1998, instituindo o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC – conhecido como ‘Gerco’) que dividiu a zona costeira paulista em quatro setores: Litoral Norte, Baixada Santista, Complexo Estuarino Lagunar de Iguape e Cananeia e Vale do Ribeira. Conduzido pela coordenadoria de planejamento ambiental da Secretaria do Meio Ambiente, o PEGC paulista entendia como Gerenciamento Costeiro:

o conjunto de atividades e procedimentos que, através de instrumentos específicos, permite a gestão dos recursos naturais da Zona Costeira, de forma integrada e participativa, visando a melhoria da qualidade de vida das populações locais, fixas e flutuantes, objetivando o desenvolvimento sustentado da região, adequando as atividades humanas à capacidade de regeneração dos recursos e funções naturais renováveis e ao não comprometimento das funções naturais inerentes aos recursos não renováveis. (Lei nº 10.019, Artigo 2º, parágrafo 2.)

Pela mesma lei foi instituído o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) como o instrumento básico do planejamento que, por meio de “discussão pública e recomendações técnicas, inclusive a nível municipal, as normas de uso e ocupação do solo e de manejo dos recursos naturais em zonas específicas, definidas a partir das análises de suas características ecológicas e socioeconômicas” (Lei nº 10.019, Artigo 2º, parágrafo 3, grifo do autor). Conforme a lei, os planos de ação e gestão deveriam ser realizados por um Grupo de Coordenação composto por membros dos Governos Estadual e municipal e a Sociedade Civil Organizada.

No Litoral Norte, a ZEE foi instituída há 12 anos pelo decreto Estadual nº 49.215 de 2004 e o Grupo Setorial de Coordenação foi composto de forma igualitária por representantes do Governo e da Sociedade Civil. As audiências públicas em torno da ZEE têm sido realizadas de acordo com os ritos do Conselho Estadual do Meio Ambiente.

Em meio a implementação e em torno da ZEE, uma notícia veiculada na imprensa mexeu com os ânimos dos pescadores, pesquisadores e ambientalistas ubatubenses.

Por volta de abril de 2008 alguns jornais de grande veiculação noticiaram que o secretário do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, Francisco Graziano Neto (conhecido como ‘Xico Graziano’), avisava que, até junho daquele ano, o governador José Serra, do PSDB, iria assinar o decreto criando três APAs (Áreas de Proteção Ambiental) marinhas: do litoral norte, do litoral sul e do litoral centro. Dentro dos 2 meses seguintes, ocorreriam audiências públicas para discussão da criação da APA, mas, antes mesmo da criação do órgão, sua composição e discussão com a sociedade civil, Xico Graziano já dava o que parecia ser o “tom”, e o direcionamento da secretaria estadual com relação à criação daquelas Unidades de Conservação: o “foco é a pesca predatória”. O secretário antecipava ainda que o Estado visava proibir a pesca de arrasto de parelha considerada pelo secretário como “extremamente danosa, especialmente no

fundo do mar, aos corais” (Balazina, 2008). Ademais, segundo uma das reportagens veiculadas, o secretário não estava seguro quanto a continuidade da atividade pesqueira amadora e artesanal no futuro território demarcado uma vez que “isso só seria definido após a discussão com as comunidades locais em audiências públicas” (Balazina, 2008).

A notícia de criação das APAs, veiculada antes mesmo de qualquer consulta popular, ressoou como uma afronta às instituições de pesquisa e demais atores da sociedade civil ativos no litoral paulista e, principalmente, aos pescadores artesanais. A fala do secretário contradizia, ainda, uma das prerrogativas por trás das demais leis e decretos sobre o Gerenciamento Costeiro, como o instrumento sobre o ZEE do Gerco paulista, que considerava que: deveriam ser “valorizadas as funções sociais, econômicas, culturais e ambientais das comunidades tradicionais da zona costeira” (Decreto 49.125/04 do Estado de São Paulo)

Ligada à Fundação Florestal (que, igualmente ao Gerco, é vinculada à Secretaria do Meio Ambiente de São Paulo), a APA marinha é uma Unidade de Conservação (UC) de Uso Sustentável que, dentre as categorias de UCs do Estado de São Paulo é considerada a menos restritiva, se comparada aos parques estaduais, uma vez que sua finalidade não é apenas restrição, mas “compatibilizar a conservação da natureza com a ocupação e uso sustentável dos seus recursos naturais” (conforme informação do site da APA marinha paulista).

A APA marinha tem, como um de seus objetivos principais, “ordenar e disciplinar o processo de ocupação e os diferentes usos do território” demarcados “através do processo participativo como ferramenta de gestão territorial/ambiental”, cujo foco principal situa-se no ambiente costeiro-marinho (Fundação Florestal, 2016). Dessa forma, a APA marinha é um instrumento de arranjo institucional considerado como de co-manejo, ou co-gestão. Dentre os estudos discutidos nos trabalhos de Seixas e Kalikoski (2009) e Seixas *et al.* (2011) abrangendo iniciativas, avanços e desafios da gestão compartilhada na pesca, dentro do Brasil, alguns casos tratam-se de APAs marinhas.

No caso da APAMLN, inúmeras dúvidas e questionamentos ocorreram por parte da sociedade civil de Ubatuba (e outras regiões do litoral paulista) pela forma com o Governador do Estado, por meio de seu secretário do Meio Ambiente, estava conduzindo o processo de criação daquele instrumento. Um dos principais

questionamentos girava em torno do fato de estarem anunciando a criação de um novo instrumento com funções aparentemente similares a outro que já estava em andamento (Gerco), e em discussão há anos, e ambos conduzidos pela mesma secretaria. Representantes dos pescadores e demais entidades da sociedade civil temiam que, a partir daí, poderiam ocorrer sobreposições das normas e ampliação das restrições, principalmente pelo fato da APA marinha ter sido anunciada dentro da categoria de UC. E isso tudo ocorria, até então, sem qualquer consulta pública junto às instituições de pesquisa ou da própria sociedade civil que há décadas, ou séculos, ocupavam e trabalhavam naquela região, como no caso dos pescadores artesanais.

Um outro questionamento estava associado aos locais onde ocorreriam as audiências públicas da APA. Em apenas 3 municípios, dentre os 15 do litoral paulista, estavam marcadas as audiências: Iguape, São Vicente e Ilhabela, dificultando a participação de inúmeros pescadores e demais representantes da sociedade civil. Além disso, foi questionado o fato de inúmeras atividades econômicas de grande porte e turismo náutico (como portos e marinas), serem regulamentadas posteriormente à criação das APAs. Tudo parecia muito nebuloso, como relatam os entrevistados:

“[quando saiu a notícia] os meninos da pesca entenderam que eles não iam poder mais pescar em lugar nenhum. Porque a APA pra eles era igual a ‘Parque’ (referindo-se às UCs, categoria dos Parques Estaduais, que são a forma mais restritiva de conservação ambiental em São Paulo) [...]” (Representante da APAMLN)

“Eles [Governo do Estado] não conversam com as bases. Que nem essa APA marinha, o Serra ia assinar ela sem a gente saber.” (Presidente da Colônia)

“E aí nós ficamos sabendo da primeira audiência pública que teve em Iguape, para a implantação da APA. Como é que tem uma audiência pública de uma coisa que você nem sabia que existia? Então quando os caras falavam que era um embrião, já era uma criança debutando, você entendeu? Isso aí causou uma certa revolta no setor [...] A primeira audiência pública da APA foi em Iguape, aí tinha mais uma programada pra São Vicente e a outra ia ser em Ilhabela. Então, são locais de difícil acesso, onde não ia ter uma participação e um processo que a gente desconhecia. E como é que você vai pra um processo e aí [chega alguém e diz]: “Olha, tá aqui a minuta de implantação da APA Marinha, litoral sul, centro e norte”. Então quer dizer, nasceu uma unidade de conservação no nosso território, sem a gente nem saber que isso ia acontecer. Diferente da questão do Gerco, que é um processo, que começou em 1998, 6 anos depois foi feito o decreto em 2004, depois teve um processo de revisão que se iniciou em 2010 e está findando agora em 2016. Então foi todo um processo construído, de debate e nada escondido, as reuniões eram abertas à participação, existia o grupo setorial, tem que ter o grupo, mas a participação era ampla, tanto é que o Ministério Público participou desde o início do processo, com procuradores, coisa e tal. [...] Então, quando surgiu a

APA, nós falamos isso (que a APA iria sobrepor algumas decisões do Gerco). Se você já tem um instrumento de ordenamento, que é o gerenciamento costeiro, sobre a área marinha estadual, vocês vão fazer agora um outro instrumento pra dispendir recursos, energia, pra tratar do mesmo território? E da mesma secretaria, da Secretaria de Meio Ambiente do Estado. (Representante da SMAPA)

Um dos principais receios dos pescadores fundamentava-se justamente a partir da lei federal nº 7.661/88 a respeito do PNGC, que diz que “normas e diretrizes sobre o uso do solo, do subsolo e das águas [...] poderão ser estabelecidas nos Planos de Gerenciamento Costeiro” dos demais entes federativos, mas “prevalecendo sempre as disposições de natureza mais restritiva”. Ora, uma vez que o Gerco já estava em andamento, com audiências públicas e revisões sendo feitas, para os representantes dos pescadores a APA marinha era vista como mais um instrumento de restrição às atividades no território marítimo.

“Em que sentido ela consegue ocupar esse território? Porque segundo a lei (referindo-se a lei nº 7.661/88), tratando da questão ambiental, se você for mais restritivo pode. Então ela [APA] não vem pra ordenar o território, ela vem pra restringir atividades e assim não dá pra ver com bons olhos. Porque assim sem critério técnico nenhum, sem conhecimento, sem pesquisa, é complicado. (Representante da SMAPA)

Nesse período, duas grandes manifestações pacíficas foram mobilizadas em Ubatuba. Na primeira, ocorrida no dia 03 de abril de 2008, centenas de pescadores em aproximadamente 50 a 60 embarcações tomaram o prédio do Parque Estadual da Ilha Anchieta. No mês, seguinte, início de maio, em torno de 500 pescadores realizaram uma passeata até o prédio da CETESB, em Ubatuba, realizando um enterro simbólico do secretário Francisco Graziano. Dentre os relatos, consta o do representante da Secretaria Municipal de Ubatuba que, à altura, era pescador:

“Então a primeira ação que nós tivemos foi a tomada da [Ilha] Anchieta porque a gente queria se apropriar de uma série de coisas, uma delas era o território que nós tínhamos perdido, que era a própria Ilha Anchieta pra aporte de barcos, de embarcação. Era um porto seguro para a gente ali, então nós fizemos esse ato, que foi simbólico, que foi a tomada da Ilha Anchieta: mais de 60 embarcações, quase 400 pescadores, fizemos a tomada da Ilha. (Representante da SMAPA)

Invadimos a [Ilha] Anchieta, colocamos 450 homens na [Ilha] Anchieta, sessenta e poucas embarcações paradas ao redor da ilha. E assim conseguimos reverter o quadro. Na época [o secretário] era o Xico Graziano. Então fizemos um bocado de enterro dele. Tivemos [também] em São Paulo,

na assembleia, saímos daqui com 14/15 ônibus lotado de pescadores isso faz uns 8 anos. (Presidente da Colônia)

A sede da Cetesb do Litoral Norte antes era aqui em Ubatuba. [...] Aí eles se juntaram a ponto de eles irem na frente do prédio ameaçando invadir. Isso foi depois da invasão da Ilha Anchieta. (Representante da APAMLN)

As pressões por parte dos pescadores, e outros representantes da sociedade civil, surtiram efeito. Conforme mencionado pelo entrevistado representante da APAMLN, por meio dessa pressão foram estabelecidas uma série de negociações, estendendo, assim, o prazo do decreto da criação da APAMLN, de junho para outubro de 2008 e parcerias entre os pescadores que foram fundamentais para o fortalecimento da categoria.

“Foi montada uma mesa de negociação e nessa negociação eles (pescadores e outros manifestantes) exigiam falar com o secretário (do Meio Ambiente, Xico Graziano) [...], até que ele veio. A APA era pra ser criada de junho e só foi em outubro (2008).. Foram meses de negociação e disso surgiram várias lideranças entre os pescadores, o que foi fundamental pra eles. (Representante da APAMLN)

Além do fortalecimento de determinadas lideranças entre os pescadores, os episódios de 2008 geraram outras consequências. Se não estabelecendo uma relação de causalidade, poder-se-ia dizer que se solidificaram algumas lideranças e alianças, ou no mínimo, que se matizaram algumas percepções em torno das instituições subnacionais. Efeitos que iriam impactar a dinâmica de negociações e interações no território ubatubense. E isso tudo estaria diretamente relacionado ao desenvolvimento da atividade pesqueira de Ubatuba.

Dentre alguns desses efeitos imediatos a partir daquelas manifestações que cabe antecipar vale ressaltar que, a partir de relatos de vários dos entrevistados, de conversas com lideranças locais e observações durante as visitas de campo, um grupo de empresários ligados às marinas e à construção civil, presentes em menor número nas manifestações, foram os que mais conseguiram negociar nas reuniões posteriores às invasões. Da perspectiva dos funcionários que acreditavam no papel da APAMLN, em Ubatuba, isto foi o gancho que eles precisavam para empoderar a APAMLN perante aos pescadores artesanais e, a partir dali, foi criada a Câmara Técnica (CT) Pesca.

“Eu aposto no processo participativo como método de gestão territorial porque é a única maneira de você garantir a consulta da opinião pública na política pública... e a continuidade da mesma [política pública]. Através de processos contínuos de participação e formação. Ali, nossa missão era montar o conselho (gestor). Ele é o coração da APA [...] porque é responsável pela gestão. Então qual que era a ideia: vamos aproveitar a mobilização contra [a APA], já que estavam mobilizados em torno dela. A APA é um tipo de organização que, normalmente, não se mobiliza muito em torno dela [...] Os conservacionistas não valorizam a APA porque ela tem ‘uso sustentável’. Ela não faz conservação *stricto sensu*. E os usuários não conseguem entender muito a utilidade de uma APA. Então aproveitamos pra montar o conselho em poucos meses. (Representante da APAMLN)

Em paralelo a essa dinâmica, existia ainda um outro fórum de participação ativo em Ubatuba: o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e Pesqueiro (CMDRP). Criado por volta de 1997, de caráter consultivo e paritário – entre representantes do governo e da sociedade civil – segundo os entrevistados, o conselho, no que tange a questão pesqueira, estava um pouco enfraquecido nos últimos anos.

“Foram mais de 6 meses só mexendo em estatuto, não tinha muita ação, aí eu acabei saindo. Não conseguimos consertar. Aí teve uma pauta de pesca, mas entra muito nessa parte jurídica”. (Pescador Caiçara)

De acordo com o Representante da CATI, que em anos anteriores havia trabalhado na prefeitura, o conselho, embora consultivo, já havia sido tratado como um fórum deliberativo, mas isso havia mudado ao longo dos últimos, pelo menos, 12 anos. Segundo ele, a diretriz sobre a capacidade de influência do conselho dentro da Secretaria Municipal de Agricultura, Pesca e Abastecimento de Ubatuba poderia estar, mais ou menos empoderada, dependendo de cada gestor e da metodologia adotada em sua gestão. Entre 2001 e 2004 foi utilizado o Plano Estratégico e nos 8 anos seguintes foi utilizado o Plano Diretor que, segundo ele, seria uma forma mais centralizadora de gerir a secretaria com menor poder de decisão para o Conselho.

Uma coisa que diferencia o Plano Diretor do Plano Estratégico é com relação a método. No caso do plano estratégico, foi feito com participação do Conselho [em 2001]. Como ele tinha amarração com o Conselho Municipal, quem priorizava era o Conselho que também cuidava da execução dele. Por falha, na época, o conselho não se transformou em deliberativo. Quando muda o governo (em 2005), muda para uma forma de trabalhar mais centralizadora. [...] Foi feito o Plano Diretor. Só que foi feito numa outra

lógica. O Plano Diretor era obrigatório fazer. Você faz de forma participativa. Ele foi feito em várias regiões, ouviu todo mundo, juntou e aquilo foi listado como documento que tinha uma lista “de compras”. Pra ser utilizado conforme conveniência e priorização do gestor (da secretaria, sem vinculação direta com o Conselho). [...] Esse modelo ficou durante 8 anos. (Representante da CATI)

Apesar de polêmicas, e de todos os questionamentos que possam ocorrer por trás de seus modelos institucionalizados, além do modo como foram concebidos e geridos, CMDRP, Gerco, e APAMLN se tornaram arenas institucionalizadas das disputas políticas e territoriais (terrestres e marinhas), de Ubatuba, que vinham ocorrendo desde, pelo menos, o início do século passado. Dentro, e a partir delas, permitiu-se que a posição, os interesses, as aspirações e as articulações dos indivíduos, organizações sociais, empresários e das próprias instituições do poder público fossem colocadas mais abertamente em pauta.

Fotografia 1: Audiência pública do Gerco para discussão da revisão do ZEE no auditório do campus ubatubense da Universidade de Taubaté.



Fonte: Autor.

5.1.3. Grupos sociais e quadros interpretativos: a pesca artesanal em perspectiva comparada

Dentro os principais grupos sociais identificados²⁸, o quadro 9 apresenta aqueles que mais interagem diretamente em torno do desenvolvimento da pesca artesanal, em Ubatuba. Ao lado de cada grupo social foram construídos os quadros interpretativos, ou seja, as principais visões, crenças, percepções e entendimento destes grupos acerca da atividade pesqueira e a figura do pescador. Além disso, foram igualmente categorizadas o que estes grupos alegam serem suas principais contribuições para o desenvolvimento da atividade pesqueira na região.

²⁸ Existem, ainda, diversos outros atores da sociedade civil (como os intermediários ou os consumidores finais) ou institucionalizados (como a própria SMA, SAA, e o IP) que serão mencionados nos resultados, mas que não foram considerados os mais relevantes, do ponto de vista da atuação direta, no período estudado.

Quadro 9: Os quadros interpretativos de cada grupo social em torno da atividade pesqueira.

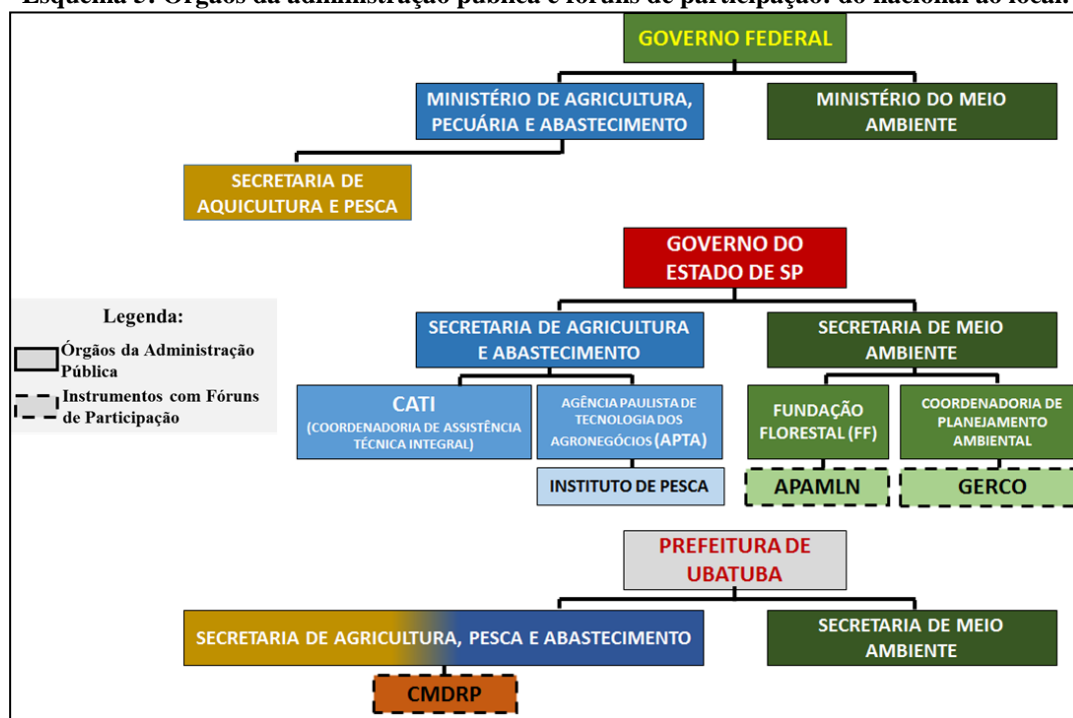
GRUPO SOCIAL	QUADROS INTERPRETATIVOS		
	A ATIVIDADE PESQUEIRA (como é vista?)	FIGURA DO PESCADOR	FORMAS DE CONTRIBUIÇÃO
Pescadores Artesanais (artes de pesca mais primitivas)	Pesca faz parte da própria vida e história . Não vislumbra outra profissão. É necessário conservar as tradições caiçaras, inclusive como forma de preservação ambiental e territorial.	Há dois perfis de pescadores: o ' artesanal ', ligado às artes de pesca com conhecimento mais primitivo; e o ' industrial ', embarcação maior, focada no comércio e rentabilidade, que causam impacto ambiental e vislumbra ter posses e bens materiais. (Para alguns deles, os "arrasteiros" se enquadram nessa modalidade)	Recuperação e fortalecimento da tradição e dos valores 'caiçara' , através de formas organizacionais (reuniões e associativismo) e eventos culturais.
Pescadores Artesanais (artes de pesca mais modernas)	Pesca faz parte da própria vida e história . Não vislumbra outra profissão. Pode ser rentável e é preciso ter boa gestão e participação política . Esse engajamento pode garantir a manutenção da atividade frente as adequações ambientais e disputas sociais.	Ainda há uma imagem "romântica" por trás do pescador: roupas simples, barcos pequenos e remo na mão. Mas isso acabou , hoje o pescador quer ter seu barco, sua casa, seu carro e os filhos na faculdade.	Poucos se envolvem politicamente e participam da direção da colônia e associações locais. Busca-se atuar local e nacionalmente , além de tentar engajar os demais pescadores junto à colônia e aos fóruns de participação, mostrando-lhes a importância da participação política e comunitária.
SMAPA (Governo Municipal)	Pesca é atividade econômica milenar e não-sazonal de relevante importância econômica para os municípios litorâneos. Os três entes federativos não apresentam correlação institucional no que tange o fomento e ordenamento da atividade (como no estado de SP), o que prejudica um trabalho de desenvolvimento no âmbito subnacional.	Há uma mistura de perfis . Desde o caiçara até o empreendedor. É a melhor 'pessoa' para tratar da política de manejo por todo seu conhecimento da dinâmica do mar. Para além da etapa produtiva, precisam desenvolver habilidades de gestão da cadeia , como o beneficiamento e a venda.	Principal foco foi fortalecer a colônia e a elaboração de leis , para que pudessem haver cobranças, por parte da sociedade, junto as próximas gestões.
APAMLN (Fundação Florestal/ Governo Estadual)	Atividade extrativista com potencial para sustentabilidade ambiental . Mar é território em disputa e, portanto, o manejo é fundamental para a continuidade da atividade: tanto da perspectiva do recurso (pescado), quanto da atividade do pescador artesanal e da tradição caiçara, que sofrem pressão de outras atividades econômicas.	Ainda existe a figura do pescador tradicional "quase idílico". Mas hoje há desde pescador amador, até o grande pescador industrial . Não se pode proibir o arrasto , quando o principal "vilão" do mar é a pesca industrial e a poluição.	Aposta no processo participativo e formativo como método de gestão territorial , para que se possa garantir a opinião pública e a continuidade das políticas públicas, frente aos desmandos dos altos escalões governamentais. Além de estreitar parcerias entre órgãos governamentais e da sociedade civil com as comunidades locais.
CATI (SAA/ Governo Estadual)	Atividade extrativista com potencial para sustentabilidade econômica . Atividade deve ser enxergada mais sob a ótica técnico-produtiva , com ênfase na cadeia de valor : produção, tecnologias disponíveis, mercado e políticas públicas.	Há dois perfis majoritariamente: caiçara e voltado ao mercado . Existe uma estigmatização ora para um lado, ora para outro , conforme conveniência do momento. Cada vez mais o jovem tem necessidade de bens do mercado (celular, tenis) e isso o afasta do perfil caiçara.	Orientar os pescadores quanto à gestão financeira e formulação de planos de negócio , para terem acesso a crédito (pronaaf) junto ao Banco do Brasil.

Fonte: Elaborado pelo autor.

A partir dessas informações é possível perceber os quadros interpretativos que moldam as interpretações de cada grupo, influenciando suas ações e decisões. Cabe considerar, no entanto, que além desses modelos, os indivíduos irão mobilizar seus valores e preferências pessoais em suas falas e tomadas de decisões. Mas, mais importante, é notar que o nível de compatibilidade, ou discordância, dos quadros interpretativos dentre os diferentes grupos sociais, poderá determinar o grau de sucesso da implementação do objeto em análise (Pozzebon et al., 2015).

Além desta tabela, é importante ressaltar como estão organizados e ligados hierarquicamente os principais órgãos da administração pública e seus fóruns de participação, em torno da atividade pesqueira de Ubatuba, a partir do ente federal até o âmbito subnacional, conforme ilustrado no esquema 5.

Esquema 5: Órgãos da administração pública e fóruns de participação: do nacional ao local.



Fonte: Elaborado pelo autor.

5.2. Processos e interações atuais: disputas locais e impasses institucionais

A partir do contexto histórico e institucional, essa etapa se propõe a detalhar criticamente os principais aspectos interacionais onde ocorrem as negociações e disputas entre os grupos sociais relevantes, identificados como capazes de influenciar os processos de desenvolvimento da atividade pesqueira artesanal. Esses processos interacionais serão agregados em blocos, conforme as macro dimensões dos problemas enfrentados pela atividade pesqueira artesanal, discutidos pela literatura e consolidadas no esquema 2, do capítulo 2.

Também será apresentado nessa etapa um modelo com os quadros interpretativos de cada grupo social relevante, identificados a partir das visitas de campo e das entrevistas. Mas, para tanto, será primeiramente apresentada um panorama geral do estágio atual dos principais sistemas pesqueiros de Ubatuba: suas principais formas

de organização social e produtiva e tipos de pescadao. Para, então, apresentar as divergências em torno do entendimento do termo ‘artesanal’ tanto entre os pescadores, quanto pelos demais grupos sociais relevantes e como isso afeta as disputas políticas no município.

5.2.1 Dimensão social: organização política dos pescadores e a imagem do pescador artesanal - do carro, ou da canoa?

“A gente olha o pescador com aquele olhar de romantismo lá de trás, né. Que anda com uma camisa rasgada, de pé no chão e remo na mão. O “chapeuzão” na cabeça, ne. E não é bem isso hoje. O pescador hoje, nós remamos, andamos de canoa, mas nós temos nosso barco, nossas lanchas, embarcações maiores. Passamos de ser aquele coitado que andava de canoinha [pausa]; e não era nem coitado, era a vida nossa, entendeu? Era nossa vida, porque meus avós não andavam de canoa porque não tinham carro, não tinham uma canoa a motor, então andavam de canoa a vela. Eu nem sei como funcionava a canoa a vela. Meu avô conta que era uma vela colocada no meio, um negócio bem engenhado, mesmo na época dele, pra navegação. Mas hoje acabou gente. Hoje o pescador quer ter seu barquinho, quer ter sua casa, seu carro, quer ter seus filhos na faculdade. [...] Eu parei na 5ª série. A pesca é assim, ou você pesca ou vai pra escola”. (Presidente da Colônia)

“Eu classifico assim, tem o pescador artesanal que com suas canoas, com suas redes, com o seu conhecimento primitivo, como o com motor artesanal motorizado também. Embarcação maior já é indústria, porque ele trabalha pro comércio. Ele trabalha não para consolidar renda, para a subsistência, era pra vender mesmo, pra adquirir o dinheiro mesmo, pra ele através do dinheiro comprar um carro, melhorar uma casa, já é uma outra situação, é muito diferente”. (Líder Comunitário Caiçara)

Fotografia 2: Estátua ‘Homenagem ao Caiçara’ na rotatória na entrada de Ubatuba.



Fonte: Autor.

Nos dias atuais, é notória a dispersão de diferentes modalidades de pesca ao longo do território Ubatubense. Quanto mais se afastar do centro urbano, principalmente rumo à norte do estado, mais serão encontradas comunidades tradicionais caiçaras que realizam a pesca, normalmente, sem tração mecânica e capturando espécies de menor valor comercial. Há tanto aqueles que praticam a pesca apenas para subsistência, mas, principalmente, para consumo próprio e venda do excedente. No meio destes a aqueles também que praticam atividades complementares à pesca como forma de complementar a renda.

Já mais próximo à área urbana, ao redor do centro de Ubatuba, e principalmente na Ilha dos Pescadores onde encontra-se o mercado de peixes, observa-se uma grande predominância dos barcos denominados ‘arrasteiros’, que realizam a pesca de arrasto. Na região, este tipo de pescaria, visa, principalmente, a pesca de espécies de maior valor agregado como o camarão, lula, polvo, dentre outras espécies que ficam no fundo do oceano. Devido a sua técnica de pescaria, em que barcos, literalmente, arrastam suas redes em forma de saco a uma velocidade capaz de prender uma grande variedade de peixes, crustáceos, dentre outras espécies de pescados, o arrasto torna-se um aparelho de pesca muito questionado tanto por ambientalistas, quanto por outros pescadores

artesanais que praticam artes de pesca mais rudimentares ou de menor capacidade produtiva.

Inclusive, muitos destes últimos, e alguns pesquisadores e acadêmicos, questionam e discutem se, pescadores dessa modalidade, deveriam, ou não, serem considerados ‘artesanais’ pelo fato de não preservar o meio ambiente como as demais modalidades caiçaras tradicionais.

“ [A pesca de arrasto] foge da cultura tradicional caiçara, tanto é que não é [artesanal], porque você vê a depredação, são muitos barcos grandes depredando tudo [...]. Entravam aqui dentro [da baía], e aí tinham uns barcos grandes [...] que vinham com umas traineirinhas pequeninhas. O barco gigantão ficava lá fora. Aí vinha aquelas traineirinhas pequeninhas varrendo tudo e pegava a isca viva, que é aqueles peixinhos pequeninhos [...]. Isso já há um tempo, já tem uns 10 anos que não tem mais. [...] A lei deu uma segurada”. (Líder Comunitário Caiçara)

“Eu mesmo já cheguei a trabalhar [no arrasto]. Trabalhei duas semanas no arrastão, e, cara, ao mesmo tempo que os caras se mantem ali, aprendeu ali, não sabe fazer outra modalidade de pesca a não ser o arrasto, é uma pesca que mata muito peixe pequeno, que nem chegou a desovar ainda, porque a malha é muito fina, só pra estar tirando o camarão”. (Pescador Caiçara)

Apesar de serem pescadas aproximadamente 120 espécies em Ubatuba, é notória a concentração em determinadas espécies, principalmente aquelas realizadas pela pesca industrial, através do cerco (sardinha), e a de arrasto (camarões ‘sete-barbas’ e ‘rosa’). No entanto, quando comparadas a produção do período atual a da década de 1970, três efeitos chamam a atenção, conforme a tabela 3, mais abaixo:

- 1) Apesar do aumento na diversidade de espécies capturadas na região, ao longo desse período de mais de mais de 40 anos, há uma queda de aproximadamente 30% no volume total de produção (média de 4,5 toneladas entre 1968 e 1972, para uma média de 3,1 toneladas entre 2013 e 2015);
- 2) essa queda é provocada pela expressiva queda de produção da sardinha-verdadeira que sempre liderou o ranking das espécies capturadas e teve reduzida quase pela metade sua captura. Ainda assim, esta espécie, que

chegou a representar 94% da produção total (entre 1968 e 1972), hoje representa em torno de 60% do total de espécies capturadas;

3) nota-se o expressivo crescimento produtivo das espécies capturadas pela pesca de arrasto, como o camarão-sete-barbas (3º mais capturado) e o camarão-rosa (4º mais capturado), ambos com relevante participação no valor total da produção (em R\$) e a última, sendo a espécie de maior valor comercial dentre todas as espécies desembarcadas em Ubatuba (com preço médio em torno de R\$42 o kg do camarão-rosa).

Os volumes de produção e as cifras alcançadas somente por essas duas últimas espécies de camarão, poderiam corroborar os argumentos daqueles que defendem que essa modalidade não deveria ser considerada ‘artesanal’. No entanto, essa produção é alcançada justamente por existir um grande número de pescadores e embarcações envolvidas nessa prática. De acordo com dados do Programa de Monitoramento da Atividade Pesqueira Marinha e Estuarina do Instituto de Pesca (IP), disponível em seu site (<http://www.propesq.pesca.sp.gov.br/>), no ano de 2015, um total de 132 embarcações, ou quase metade do total de embarcações (249 unidades produtivas monitoradas pelo IP) de Ubatuba, estiveram dedicadas para a pesca de arrasto, contra apenas 5% relativas ao cerco, modalidade que pesca a sardinha-verdadeira.

Fotografia 3: Embarcações da pesca de arrasto ancorados na Ilha dos Pescadores - Ubatuba.



Fonte: Autor.

O representante da APAMLN estima que mais de 800 pescadores estejam envolvidos no arrasto em todo o Litoral Norte e critica a pressão de proibição que recai sobre a categoria, defendendo que há possibilidades de trabalhar o manejo com a categoria. Cabe salientar, ainda, que dentro do Conselho Gestor da APAMLN, o arrasto pertence ao segmento pesqueiro artesanal.

Existe toda uma pressão pra proibir o arrasto. Isso é impossível fazer. Existem mais de 800 pescadores de arrasto no Litoral Norte. O que tem que ter são conversas com eles pra discutir o manejo, pra terem mais responsabilidade. (Representante da APAMLN)

Ora, se 56% das embarcações dos 4 municípios estão apenas em Ubatuba, pode-se concluir que pelo menos 400 pescadores, dos 636 de Ubatuba (com registro no MAPA), ou seja, em torno de 63% dos pescadores registrados estejam envolvidos no arrasto. Ainda, se considerarmos que, segundo números declarados pelo presidente da Colônia de pesca de Ubatuba, haja 2 mil pescadores (considerando homens e mulheres, pescando ou envolvidos em atividades complementares à pesca), então os chamados ‘arrasteiros’ comporiam pelo menos 20% do total de pescadores envolvidos em alguma das etapas produtivas da pesca do município.

O Pescador Caiçara entrevistado, que já trabalhou duas semanas no arrasto, apesar de afirmar que aquela é uma arte de pesca que mata muito peixe pequeno antes da desova e, portanto, prejudicial, alerta para a falta de apoio do poder público, e mesmo dos institutos de pesquisa paulistas, em oferecerem alternativas para a categoria uma vez que há muitas famílias envolvidas e que dependem do arrasto.

“Seria uma outra condição se o governo apoiasse o cara [arrasteiro]. Se investisse em outros equipamentos pra ele estar trabalhando com outro tipo de rede. Ou até um cultivo mesmo, não sei se seria o caso, se teria um espaço para o cultivo de camarão, outra forma sustentável assim. Porque você chegar e tirar o pessoal do que eles fazem: ao mesmo tempo você sabe que mata muito peixe miúdo, [...] se proibir você acaba fechando muitas famílias que necessitam do camarão. Mas também é uma pesca, é uma modalidade, que acaba matando muito peixe pequeno”. (Pescador Caiçara)

Tabela 3: Média do volume produzido e valor estimado de produção, em dois períodos diferentes, dentre as principais espécies de Ubatuba.

Média Simples entre 1968 e 1972				Média Simples entre 2013 e 2015							
Ranking	Pescado	Volume Prod. (em kg)	Partic. no Volume Prod.	Ranking	Pescado	Volume Prod. (em kg)	Valor estimado da Produção (em R\$)	Preço médio por kg	Partic. no Volume Prod.	Partic. no Valor da Prod.	Aparelho(s) de Pesca Principal(is)
1	Sardinha-verdadeira	4.201.311	93,8%	1	Sardinha-verdadeira	1.865.377	R\$ 2.311.952,73	R\$ 1,24	60%	21%	Cerco
2	Savelha	40.666	1%	2	Corvina	583.485	R\$ 2.507.717,07	R\$ 4,30	19%	23%	Emalhe-de-Fundo
3	Carapau	39.248	1%	3	Camarão-sete-barbas	94.219	R\$ 723.228,00	R\$ 7,68	3%	7%	Arrasto-Duplo
4	Cavalinha	39.062	1%	4	Camarão-rosa	61.352	R\$ 2.555.954,31	R\$ 41,66	2%	23%	Arrasto-Duplo
5	Mistura	24.126	0,5%	5	Carapau	60.869	R\$ 277.433,14	R\$ 4,56	2%	3%	Cerco
6	Bonito	18.645	0,4%	6	Mistura	39.570	R\$ 76.923,61	R\$ 1,94	1%	1%	Arrasto-Duplo
7	Goete	14.591	0,3%	7	Maria-mole	27.002	R\$ 98.968,16	R\$ 3,67	1%	1%	Arrasto-Duplo/ Emalhe-de-Fundo
8	Espada	8.201	0,2%	8	Cavalinha	25.739	R\$ 39.183,17	R\$ 1,52	1%	0,4%	Cerco
9	Camarão-rosa	5.728	0,1%	9	Castanha	23.692	R\$ 45.586,00	R\$ 1,92	1%	0,4%	Emalhe-de-Fundo
10	Tainha	5.522	0,1%	10	Guaivira	23.283	R\$ 56.990,44	R\$ 2,45	1%	1%	Emalhe-de-Fundo
11	Pescada	4.981	0,1%	11	Lula	22.976	R\$ 265.274,61	R\$ 11,55	1%	2%	Arrasto-Duplo/ Zangarelho
12	Enchova	4.462	0,1%	12	Espada	18.605	R\$ 75.808,92	R\$ 4,07	1%	1%	Linha-de-mão/ Cerco-Flutuante
13	Camarão-sete-barbas	3.626	0,1%	13	Cações agrupados	17.924	R\$ 169.247,27	R\$ 9,44	1%	2%	Arrasto-Duplo
				14	Camarão-legítimo	14.390	R\$ 351.490,63	R\$ 24,43	0,5%	3%	Emalhe-de-Fundo/ Emalhe-de-Superfície
				27	Tainha	4.590	R\$ 39.153,86	R\$ 8,53	0,5%	0,4%	Emalhe-de-Superfície
	Outros	54.064	1,2%		Outros	211.990	R\$ 1.299.138,33	R\$ 6,13	7%	12%	
	Total	4.477.297	100%		Total	3.095.063	R\$ 10.894.050,25	R\$ 3,52	100%	100%	

Fonte: Dados entre 1968 e 1972 (Diegues, 1974). Dados entre 2013 e 2015 (Instituto de Pesca, disponível em: <http://www.propesq.pesca.sp.gov.br/>) - Dados trabalhados pelo autor

O pescador faz essa referência da possibilidade do governo apoiar a substituição da pesca de captura do camarão para o cultivo, em referência ao processo que, muitos anos atrás, o Instituto de Pesca (IP) de São Paulo o auxiliou a começar no trabalho da maricultura de pequeno porte. É época em que ainda trabalhava como pescador e retirava o marisco direto das pedras.

Eu era pescador artesanal e mexia com o marisco nas pedras [...] Aí foi através do Instituto Pesca [que aprendemos a trabalhar com a maricultura]. É um trabalho que vem da Espanha. Vem de muitos anos e o Brasil demorou pra desenvolver esse trabalho. Desenvolveu [bem] em Santa Catarina, lá tem bastante. (Pescador Caiçara)

À luz da legislação brasileira, a ‘lei da pesca’ (lei nº 11.959/2009), no artigo 10, parágrafo 1º, atesta que “as embarcações que operam na pesca comercial se classificam em de pequeno porte quando possui arqueação bruta (AB) igual ou menor que 20 (vinte). Como em Ubatuba, a maioria das embarcações estão abaixo dessa medida, de acordo com um dos membros da APAMLN, a quase totalidade dos arrasteiros são, sim, enquadrados na categoria artesanal segundo a legislação nacional.

Mas, então por que, ao menos localmente, muitos pescadores artesanais rejeitam considerar de imediato que os ‘arrasteiros’ sejam considerados artesanais? Algumas evidências poderiam ajudar a elucidar um pouco mais essas divergências.

Durante as manifestações de 2008, os pescadores que mais se destacaram e passaram a se articular para mobilizar os questionamentos da categoria perante o governo do Estado, eram ligados à pesca do arrasto. O representante da APAMLN destaca o papel de alguns desses representantes e suas articulações para pressionar, inclusive, que fossem realizadas as negociações que postergaram a criação da APAMLN.

“Até aquele momento não havia uma liderança. Nesse momento a parceria que foi sendo montada foi fundamental (para ser levada adiante a pauta dos pescadores). Alguns gritavam, eram mais emocionais [...] E havia um ou outro que lia mais, ia atrás, fazia realmente acontecer”. (Representante da APAMLN)

Ao passo que essas figuras assumiram a liderança dos pescadores e deram voz a uma categoria até então pouco articulada, muitos pescadores alegam que eles

concentraram muitas das demandas em torno da própria visão que eles tinham em relação ao desenvolvimento econômico, social e territorial da atividade. Uma outra associação de pescadores que existia se aproximaria da colônia Z-10 e, a partir daí a direção e a presidência da colônia passam a ser feitas, principalmente, por representantes do arrasto. E apesar de revelarem que há um apoio da colônia com relação a questões burocráticas (como emissão de carteirinhas de pescador profissional, regularização de embarcações, retirada do seguro-defeso, dentre outras) e de seguridade social, alguns já não se sentem contemplados, ou até representados, pela colônia.

"eu posso dizer que eu não (me sinto representado pela Colônia). Eu paguei colônia até 2006 ou 2007". (Líder Comunitário Caiçara)

"No defeso da turma eles ajudam. Essa parte de INSS, de legalização, de ficar pagando as taxas... isso aí eles dão suporte [. No entanto], essa gestão está muito focada só no pessoal do arrastão. Você não vê o cara vir conversar com o pescador. Essa gestão fica muito num núcleo só. Só numa modalidade de pesca, fica só batendo na modalidade do arrastão". (Pescador Caiçara)

Essa divergência de entendimento sobre a figura do pescador artesanal, e da questão da representatividade, abre um precedente ainda mais amplo em torno do papel de representatividade da categoria como um todo, o que irá ser melhor discutido no tópico, mais adiante, sobre as disputas territoriais dentro das audiências do Gerco. Na qual, de um lado, alguns que pescadores que almejam suprir algumas necessidades como um maior acesso a bens de consumo, propriedades, educação para os filhos, dentre outras, expressam menor preocupação com relação a ocupação de determinados territórios, para a construção de infraestrutura como ruas, estradas, loteamentos, pousadas, comércio, marinas, etc. Enquanto outros, preocupados com a essência da cultura caiçara, seus valores e tradições, e com a própria conservação da natureza que estaria fortemente ameaçada pela construção daquela infraestrutura urbana citada (o que, ademais, ampliaria ainda mais o problema de saneamento nas praias ubatubenses), enxergam a naturalidade com que muitos tratam essa expansão (além da própria dissensão entre os pescadores) com grande tristeza, frustração e até indignação. Emergindo, entre os próprios pescadores, um dilema entre: expansão urbana e comercial vs. proteção cultural e territorial. E a própria dificuldade em obter um maior rendimento a partir das pescarias nos dias atuais, servem de combustível para inflamar essa disputa,

uma vez que muitos enxergam, através dessa expansão urbana, uma nova forma de complementação de renda.

“A gente vê que o que o meu avô falava que ele arrastava antigamente, a gente não pesca quase nada hoje em dia, ele disse que largava uma redinha, trazia 4, 5 tabuleiros com uma redinha e não dá a metade da nossa, com menos material ele tinha uma produção muito maior [...] O pescador que não tem de onde estar tirando, acaba trabalhando efetivado, ou trabalhando pra dono de lancha, virando marinheiro, porque é coisa que a gente conhece. E na verdade, não é o foco nosso trabalhar para os outros, a gente trabalha por uma necessidade”. (Pescador caiçara)

“Meu pai vivia só assim, só de pesca de canoa e sustentava ele, era ele, a mãe dele, o filho dele... isso sempre foi o meio de sustento, era pra subsistência, como você falou, não era pra negociar e querer atrair bens. Hoje tem que complementar [a renda] com outra [atividade]”. (Ex-pescador artesanal)

"Hoje ele tem que complementar a renda com outra atividade. Se o cara for viver só disso, ele se garante, mas o cara quer ganhar mais dinheiro, ele quer comprar o carro dele [...] É o povo daqui (praia ao norte do município, ainda sem infraestrutura urbana, onde foi realizada a entrevista) que ainda mantém isso daqui “preservado”, assim, entre aspas. Mas, uma pequena parte acha que tem que ter posto de gasolina, tem que ter tudo nisso aqui. E eles não sabem o que é [ter toda essa infraestrutura urbana]. Eu fui nascido e criado em Itaguá (bairro que cresceu muito em termos de urbanização e hoje é uma das praias com maiores índices de poluição no município), vem o povo de fora daqui massacrando. E você paga impostos altíssimos, que muitos não tiveram nem como pagar esses impostos e tiveram que vender as suas terras (o entrevistado se refere ao aumento do valor dos terrenos e imóveis a partir da expansão urbana em Itaguá). E aqui não vai ser diferente, então [as audiências do Gerco] dividiu um pouco [a opinião dos pescadores]. Um pescador que tem uma canoa e um sítio, ele não precisa mais viver de pesca com um negócio (comércio) desse aqui na praia, não precisa mais viver de pesca. Vai continuar pescando porque é da cultura, porque gosta, quer comer um peixe fresco... mas como meio de subsistência não existirá mais". (Líder Comunitário Caiçara)

Além da Colônia Z 10 ‘Ministro Fernando Costa’, foi identificada como categoria de representação dos pescadores, em Ubatuba, a Associação de Pescadores da Barra da Maranduba, localizada na costa sul do município e Associação Amigos e Remadores da Canoa Caiçara (Aarcca), criada há 2 anos. A primeira entidade, foi identificada como presente nos fóruns institucionalizados de participação (APAMLN e Gerco), durante as visitas de campo. Participaram, também, conjuntamente à Colônia Z 10, em visitas representando os pescadores de Ubatuba junto a órgãos estaduais e no extinto MPA, em Brasília.

Pescadores ligados a artes de pesca de tradição caiçara acusam a Colônia e o poder público de não mais atuarem junto a eles e de não os reconhecer com igualdade às demais artes de pesca. Além disso, apontam as influências culturais externas para as mudanças de hábitos entre pescadores, afetando, principalmente, os mais jovens que já não querem mais trabalhar diretamente com a atividade, uma vez que buscam novas formas de renda. Como forma de recuperação e fortalecimento da cultura caiçara, a Aarca realiza entre 6 a 8 provas de corrida de canoa caiçara, por ano, ao longo do Litoral Norte. As atividades normalmente duram o dia todo e reúnem amigos e familiares.

“Então, se existe uma tendência desse povo desaparecer, eu não vou descartar não, porque muitas coisas já desapareceram. Não sei não, eu não vejo jovem envolvido. [...] o problema nosso era camarada pra trabalhar com o cerco, eu ouvi isso aí, tanto é que nós vendemos o cerco. [...] Agora chegou o comércio nos bairros: um tem um quiosque, todo mundo tem bar, estacionamento, influências culturais”. (Líder Comunitário Caiçara)

“Influências culturais, essa é a palavra, aí você vai deixando... A molecada foi pra outras coisas, acabou nós (a geração dos entrevistados), acabou tudo. A gente é que faz, isso aqui, essa prova de canoa é por causa disso, é mais pra manter a cultura do que a atividade, quem se envolve em canoa, automaticamente canoa se usa pra largar a rede”. (Ex-Pescador Caiçara)

“É difícil deles [jovens] terem esse interesse [na pesca]. Hoje com o advindo da tecnologia, que é uma benção e tal, eles estão focados em outras atividades não correlatas à pesca, por exemplo o turismo. [...] Na verdade o que ele [jovem] está fazendo é migrando. O povo está saindo do município, a juventude está indo embora, eles se formam e vão embora. Ou vai trabalhar num escritório de contabilidade, ou vai montar um negócio próprio... Assim, dentro da própria cadeia de pesca, é difícil [eles se envolverem]”. (Representante da SMAPA)

Fotografia 4: Canoa caiçaras em praia de Ubatuba.



Fonte: Autor.

Dois fenômenos interligados, influências culturais e o distanciamento entre o jovem e a atividade pesqueira, já eram percebidos por Diegues (1974). Com relação a este último, em suas pesquisas com relação à estrutura etária dos pescadores de Ubatuba, o autor apontava que, já naquele período, havia uma baixa incorporação de indivíduos jovens na atividade pesqueira artesanal, enquanto na pesca industrial uma parte significativa de pescadores (em torno de 47,5%), tinham até 30 anos de idade. Esse ingresso de jovens na pesca industrial poderia ser explicado, inclusive, por dois fenômenos: o primeiro, diz respeito ao auge da pesca da sardinha, que como conta o Presidente da Colônia, na década de 1980, “quando a pesca estava no auge e dava muito dinheiro, os jovens aqui só pensavam em ir pra pesca. Ir pra Santos ser traineiro. E quem foi, muitos conseguiram se dar bem, conseguiram muito dinheiro”; o segundo fenômeno, apontado em Diegues (1974), diz respeito à própria aspiração profissional dos pescadores em relação aos filhos. O autor aponta que apenas 4,8% dos pescadores artesanais entrevistados desejavam que seus filhos continuassem na condição de pescador. Segundo o autor, fenômeno que revelava a “precariedade das condições dessa subcategoria” e que o sentimento dos pescadores de uma profissão “ingrata e muito dura”. O autor aponta que muitos dos pescadores declaravam querer vender suas posses a turistas e ir morar na cidade para trabalharem como caseiros, construção civil, pequenos comércios, etc. para terem “uma remuneração mais certa e por trabalho menos penoso” (Diegues, 1974, p. 53).

O outro fenômeno observado pelo autor, com relação às influências culturais ele aponta pelo contato dos pescadores com os centros urbanos, como Santos e Rio de Janeiro, fazendo com que o pescador mais jovem “vá absorvendo valores urbanos que se manifestam inicialmente na maneira de se comportar, no modo bizarro de se vestir imitando os jovens da cidade”. O autor aponta como evidência os jovens usando “camisas estampadas, calças justas e usando cabelo comprido, fenômeno que não se encontra nos artesanais das praias geograficamente mais isoladas” (Diegues, 1974, p. 49). Tanto esse jeito de trajar e os valores mais “modernos” (cortes de cabelo, uso de celular e aplicativos) e ligado aos costumes urbanos, mesmo entre os pescadores artesanais de famílias ainda ligadas às tradições caiçara, foram muito identificados nas visitas de campo.

Mas apesar das diferenças evidenciadas dentro da categoria pesqueira artesanal, os pescadores, das diferentes artes de pesca, parecem concordar em um aspecto: há uma baixa mobilização, interesse e motivação, por parte da maioria dos pescadores artesanais, em participarem ativamente da vida política e comunitária.

"Os caras (poder público) não estão nem aí pra gente. Se a gente não se unir, não fortalecer esse movimento que a gente faz, se nós não se reunirmos pra acontecer, não vai acontecer". (Líder Comunitário Caiçara)

"O próprio caiçara em si, ele já é desarticulado, ele já é disperso". (Ex-pescador caiçara)

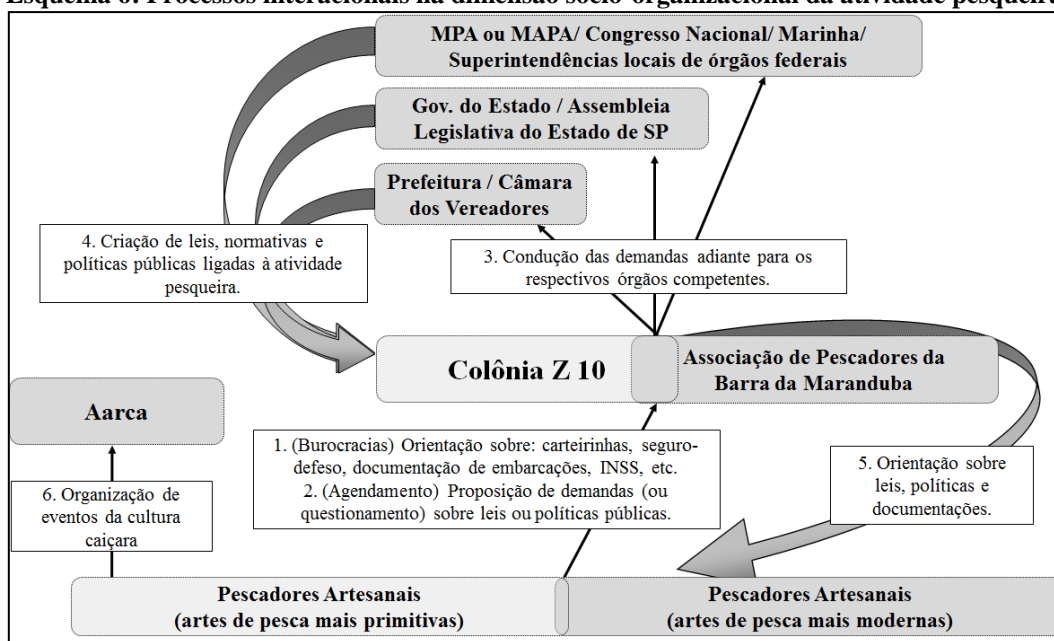
"Eu acho que até de uns anos pra cá nós estamos mais conscientes disso (da mobilização, função política e organizacional do pescador). [...] Mas antigamente o pescador, ele vinha nas reuniões mas não participava, mas hoje até tem. Eu acho que o pescador pecou muito por não estar fazendo nossa função (de representação política). Nós tivemos um pessoal que estava aqui dentro da administração do mercado, pessoas que não acompanhavam esses [conselhos e fóruns de participação] Sabe? Esse jogo político. Eu não sou político, nem de carreira, nem de partido, mas a gente está no meio da política a todo momento. E nós pecamos muito nisso, do pescador não participar da vida política, entendeu? E ficou aquele “joguinho do espelho”: te dou um espelhinho, que nem deram para os índios né, deram os espelhinhos depois compravam e achavam bonito. E foram fazendo, a gente nunca acompanhava, a gente não tinha tanto envolvimento.” (Presidente da Colônia)

E apesar disso tudo, é unânime entre quase todos os entrevistados, independentemente se pescador ou gestor público, o potencial da pesca como atividade econômica para aqueles que querem depender economicamente dela. Mas ressaltam

que, além das questões sociais e políticas de organização, conforme acima mencionadas, igualmente são necessárias algumas mudanças, melhorias, adequações e aprendizados, por parte deles (pescadores), dos órgãos públicos e demais representantes da sociedade civil, a partir das demais dimensões: econômica e ambiental/territorial, que serão discutidos nas próximas seções.

O esquema 6 ilustra a caracterização dos processos interacionais que emergiram na dimensão sócio-organizacional, conforme descrito neste tópico 5.3.1.:

Esquema 6: Processos interacionais na dimensão sócio-organizacional da atividade pesqueira.



Fonte: Elaborado pelo autor

5.2.2 Dimensão econômica: o pescador de frente para o continente

“eu também entrei na pesca porque eu não entendia por que uma pessoa que pescava há tanto tempo, e que pescava muito bem, vivia com dificuldades [...] Teve uma fala, uma vez, do ministro [Altemir] Gregolin, quando veio aqui em Ubatuba, que ele falou assim: *“o pescador, ele viveu durante muito tempo de frente pro mar e de costas para o continente. Hoje ele tem que aprender a estar de frente pro mar, mas olhar pro continente também”*. [...] Então ele tem que aprender a empreender, não dá mais pra ele entregar o pescado para o atravessador”. (Representante da SMAPA)

No esquema 2, do capítulo 2, montada a partir da revisão da literatura, sob a dimensão econômica, quatro dificuldades são apontadas como potenciais responsáveis para a entrada do intermediário como um elo de interferência na formação do preço final do pescado, bem como pela perda monetária do pescador que, uma vez não sendo

capaz de participar como agente ativo durante os demais elos da cadeia produtiva, obtém menores ganhos durante o fluxo monetário ao longo da cadeia de valor²⁹. São elas: a) armazenamento e beneficiamento do pescado; b) comercialização; c) acesso a crédito; e d) acesso a políticas e subvenções específicas do setor.

Antigo pescador, o Representante da SMAPA aponta que já desde os insumos, a atividade pesqueira apresenta uma forte barreira de entrada para o pescador artesanal. Pois, desde a compra da embarcação, até o “óleo diesel, o gelo, a manutenção da embarcação e os próprios apetrechos de pesca, como: linha, anzol, rede, guincho, corda...é tudo muito caro e são equipamentos que, com o tempo ruim, você perde”. O entrevistado explica, ainda, que repor torna-se bastante complicado, uma vez que, além do custo, muitos desses apetrechos provêm de atividades manuais rudimentares que levam muito tempo para confecção, como determinadas redes artesanais. E, igualmente ao apontado na revisão de literatura, o entrevistado ressalta que “os subsídios institucionais que existem são mais voltados à pesca industrial, como, [por exemplo], o subsídio ao óleo diesel. Porque a burocracia é tanta para acessar esses subsídios, que para o pequeno produtor não é viável”.

5.2.2.1. A CATI, o Pronaf e as lacunas para assistência técnica na etapa de produção

Dentro da etapa de produção da pesca artesanal, o subsídio governamental mais mencionado durante as entrevistas foi, com certeza, o Pronaf. Criado em 1995, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) atualmente encontra-se sob a tutela da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAFDA – hoje, subordinada à Casa Civil) e possui as menores taxas de juros, dentre os financiamentos rurais, com o objetivo de financiar projetos pessoais ou coletivos, como custos produtivos ou a compra de máquinas, equipamentos, serviços ou infraestrutura, pelo pequeno produtor rural. Em 1998, pela resolução 2.409 de 31 de julho, o Banco Central (BACEN) passa a permitir financiamentos do Pronaf para a categoria de pescador artesanal.

Conforme discutido no capítulo 2, Carvalho e Callou, 2008 e Azevedo (2012) apontam que, com a extinção da SUDEPE, o setor artesanal ficou bastante desamparado

²⁹ O SAG da pesca extrativa marinha e o conceito de cadeia de valor, são apresentados e discutidos na seção 2.1.

em termos de políticas de fomento, infraestrutura para venda e beneficiamento, assistência técnica e extensão pesqueira. A dificuldade dos pescadores em acessar alguma forma de crédito que lhes permitisse participar de outras etapas da cadeia produtiva (e consequentemente obterem maiores fluxos de renda) legou ao pescador uma forte relação de dependência junto aos intermediários da cadeia produtiva. Uma vez que o intermediário garante a compra e revenda de seus pescados tão logo os pescadores saem do mar e, em muitos casos, por conta dessa estreita relação de confiança, passam a ser igualmente concessionários de crédito e favores aos pescadores, ampliando nos pescadores a relação de dependência dessa figura, conforme relatam Capellesso e Cazella (2013). Os autores, portanto, destacam a importância do Pronaf, como um sistema de crédito que buscaria romper essas relações de dependência.

Para a obtenção do crédito, a SEAFDA sugere aos pequenos produtores interessados no financiamento procurarem orientação de um técnico extensionista do serviço de assistência técnica, como os da Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) do governo federal, ou de órgão equivalente no âmbito subnacional, para orientação sobre elaboração do projeto (plano de negócio) e na própria gestão dos negócios. Uma vez com o projeto elaborado, este deverá ser avaliado pelo banco provedor do crédito na região.

Conforme identificado nas visitas de campo, no caso da região de Ubatuba, o órgão técnico responsável pelo apoio à elaboração dos projetos de financiamento é a Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI), ligada à Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo, e o banco responsável é o Banco do Brasil (BB) e a Caixa Econômica Federal. Dentre suas atribuições conforme em seu sítio da web, a CATI investe “esforços em ações diretas ou articuladas com outras entidades para garantir o acesso dos produtores rurais a políticas públicas em diversas áreas como crédito rural, seguro subsidiado, geração de renda e adequação ambiental”. Conforme palavras do representante da CATI em Ubatuba:

“O papel [da CATI] hoje é orientação em relação à gestão para aquelas pessoas que tem acesso ao crédito. [...] Na hora que o “cara” faz o levantamento do seu faturamento e do seu gasto, [orientamos] no que ele pode melhorar seu desempenho, e se o desempenho dele consegue pagar o financiamento”. (Representante da CATI).

No entanto, este não deveria ser o único papel desempenhado pela CATI. De acordo com informações do seu sítio na web³⁰, a Coordenadoria,

“por meio de programas e ações participativas com o envolvimento da comunidade, [...] coordena e executa os serviços de assistência técnica e extensão rural ao pequeno e médio produtor. [...] A CATI possui uma rede de profissionais prontos para prestar apoio técnico aos agricultores sobre diversos temas, como a obtenção de crédito agrícola, seguro rural, transferência de tecnologia, planejamento da propriedade, elaboração de projetos de recuperação do solo, reflorestamento, adequação de estradas rurais, entre outros. Múltiplas atividades e treinamentos são realizados pela sua equipe de profissionais: dias de campo, organização de cursos sobre noções de administração rural, processamento artesanal, medicina veterinária preventiva, orientação agrônômica sobre pragas e doenças e várias outras capacitações”. (Sítio da CATI na web, consultado em 15/01/2017)

Conforme observado na descrição do site da CATI, há uma série de atividades designadas ao órgão, mas que, como um órgão subordinado à Secretaria de Agricultura e Abastecimento do estado, fica explícita a designação destas atividades com enfoque para os produtores rurais, sem nenhuma menção à atividade pesqueira. Essa dificuldade de atuação, através de um trabalho mais técnico ou de orientação tecnológica ao pescador, é reconhecida pelo representante da CATI e confirmada pelo representante da SMAPA que critica a ausência de uma pasta exclusiva para a pesca:

“Hoje não se mexe tanto com a parte tecnológica como, por exemplo, se o pescador poderia usar outro artefato de pesca, etc. Infelizmente a gente não tem esse tipo de atuação”. (Representante da CATI)

"Na questão da pesca está um pouco limitado, até porque não era *know how* deles [CATI]. É como eu falei, eles sempre trabalharam com a questão agrícola, mas há um certo tempo [que] eles têm buscado entrar na questão pesqueira. Mas é um problema do estado, [pois] a secretaria de agricultura do estado, ela não tem uma pasta de pesca. A gente tem até cobrado essa questão [...], não existe fomento à atividade [pesqueira]”. (Representante da SMAPA)

Essa praticamente inexistente atuação de assistência técnica aos pescadores pode ser explicada, principalmente, por dois motivos. O primeiro, conforme ele descreve, pelo

“Fato de a nossa regional ser em Pindamonhangaba, que é o ordenador de despesa, e lá não tem nenhuma afinidade com a atividade pesqueira. [Então] o grau que você se envolve, se mais, ou menos, com a atividade pesqueira, acaba sendo uma decisão mais local, do escritório local” (Representante da CATI).

³⁰ <http://www.cati.sp.gov.br/portal/institucional/quem-somos>

A Casa de Agricultura, escritório do CATI de Ubatuba, está ligada ao escritório de Desenvolvimento Rural de Pindamonhangaba. Então, além da questão de ordenamento, a decisão de envolvimento estará, também, associada ao ‘expertise’ de formação do gestor de cada escritório local. O que, no caso de Ubatuba, os gestores e técnicos são especialistas na área agrônômica. E, assim, recai-se no segundo motivo da dificuldade de se trabalhar mais próximo à atividade pesqueira no município, que está atrelado ao escasso número de funcionários no escritório local e a enorme quantidade de pescadores em Ubatuba:

“Aqui você tem mil e tantos pescadores e nós temos 2 técnicos. Então você tem uma estrutura aquém do necessário.” (Representante da CATI).

Fotografia 5: Escritório da CATI em Ubatuba.



Fonte: Autor.

Dessa forma, a CATI se limita em auxiliar uns poucos pescadores artesanais na obtenção do Pronaf, uma vez que já tem o “*know how*” desse processo pelo fato de já subsidiar os agricultores familiares (foco principal do órgão) da região. De acordo com o Representante da SMAPA, o Pronaf é uma política de difícil acesso e, portanto, acessada por poucos, ou a “elite” dos pescadores.

O entrevistado sugere uma série de motivos do porquê de seu acesso ser dificultoso. Em primeiro lugar, ele aponta um desinteresse do próprio banco em querer oferecer esse tipo de crédito, uma vez que sua taxa de juros é muito baixa, e, por conseguinte, oferecer orientação apropriada aos pescadores.

"É através dos bancos que se consegue ter acesso a esse recurso, a esse programa. E aí o que acontece? Como é um programa que traz renda pro banco, que ele não cobra [quase] juros, uma vez que ele vem subsidiado, o banco não tem muito interesse de implantar política assim. [...] "[E aí] as informações também não chegam para as colônias, para os pescadores, o como ele faz pra acessar. Não tem um '*check-list*' [ensinando] pra acessar [a política]". (Representante da SMAPA).

O entrevistado também sugere outras barreiras para o pescador acessar o Pronaf, como a dificuldade de ter acesso a uma conta bancária, questões de hábitos como poupar e fazer gestão financeira que o pescador não possui, além da inadimplência com outras obrigações creditícias (estar com o "nome limpo"). O que o representante da Colônia também reforça.

Não é uma política muito acessível. [...] Tem a questão de ter o nome limpo, de você ter acesso a uma conta [bancária], a própria questão do plano de negócios. Não é uma política muito difundida. Não é só o pescador, mas as pessoas não têm esse hábito de poupar, de fazer gestão econômica e planejamento familiar, [...] então muitos ficam inadimplentes. [...] Quem consegue acessar é porque tem esse planejamento. Normalmente é a elite da pesca. O cara tem um contador, porque ele trata a embarcação como uma empresa, então é outra realidade. [Aí acessa] tanto o Pronaf como o próprio subsídio do óleo diesel. (Representante da SMAPA)

"Teve uma época que teve muita inadimplência né. Por que eu falo isso? Porque tem esse lado do empreendedor que é complicado. Eu mesmo, para pescar eu sou uma maravilha, mas para 'me' administrar e vender na banca, eu já não tenho paciência. (Representante da Colônia)

Dessa forma, A CATI acaba atuando mais próxima ao pescador mais estruturado, ou com representantes da maricultura de pequeno porte, conforme relata um dos pescadores artesanais:

"O pessoal da CATI, na parte de maricultor sim [tenho contato] (o pescador além da pesca de captura tem uma pequena produção de maricultura), porque tem as reuniões que são feitas ali na CATI. Tem um projeto que estão fazendo, [porque] encaixaram os maricultores em microbacias (programa), então eles conseguem estar ajudando nessa parte. Eles estão correndo atrás de fundos para a parte da maricultura. Da parte pesqueira por enquanto não". (Pescador Caiçara)

Apesar dessas dificuldades de acesso, parece inegável afirmar que a presença do escritório da CATI foi de grande relevância para o acesso à política por parte dos pescadores. Os entrevistados comentam sobre a qualidade da orientação prestada pelo órgão estadual e pela forma como eles foram capazes de solucionar entraves junto ao

Banco do Brasil, que emite o crédito do programa, alegando que apesar do Pronaf pesca existir, em certo período ele não estava acontecendo.

[...]“nesse ponto Ubatuba é privilegiada, porque tem a CATI [...] o Pronaf é um programa da agricultura familiar, que inseriu também o pescador no processo, que é correlato, então eles tiveram um pouquinho mais de facilidade. [Mas] foi uma guerra [pra sair o programa], até que a gente conseguiu, acho que Ubatuba é um dos municípios que mais tem o Pronaf pesca”. (Representante da SMAPA)

“Em certa época teve até uma ameaça de invasão da agência porque não saia o crédito e tal. Aí a gente chegou a ir lá em Paraty pra resolver. O Pronaf pesca existia, mas não estava acontecendo. Aí houve uma negociação com o Banco do Brasil, e aí foi onde surgiu o aval cruzado, como forma de resolver a alegação do pescador que era difícil arrumar um fiador. [Principalmente] alguém sem ser da atividade [pesqueira]. (Representante da CATI)

Apesar do avanço conseguido localmente por meio da CATI para a obtenção do Pronaf, o formato de obtenção do aval (chamada de aval cruzado – modalidade em que o empréstimo é solicitado em nome do grupo e todos se tornam avalistas uns dos outros) parece ser um problema para os pescadores, conforme relatam alguns dos entrevistados. Mas de acordo com o Representante da CATI, hoje, a forma de aval voltou a ser por meio de fiador.

“Pra uns funcionou [o aval cruzado], mas para outros, como essa foi a forma escolhida, teve casos de, acho que umas 30 pessoas, caírem 3 pessoas que não se conheciam direito. E aí nesses casos, teve um ou dois grupos que deram problema. Por conta de um não conhecer o outro direito, aí depois o cara não paga, porque não tá muito ligando pra ver se vai ter que cobrir o outro ou não. Quando era relacionamento de amizade, um como amigo do outro tem mais capacidade de cobrar do que o banco. Mas esse modelo foi uma medida emergencial que resolveu praquela momento que não se achava fiador. Depois optou-se pelo modo de fiador.” (Representante da CATI)

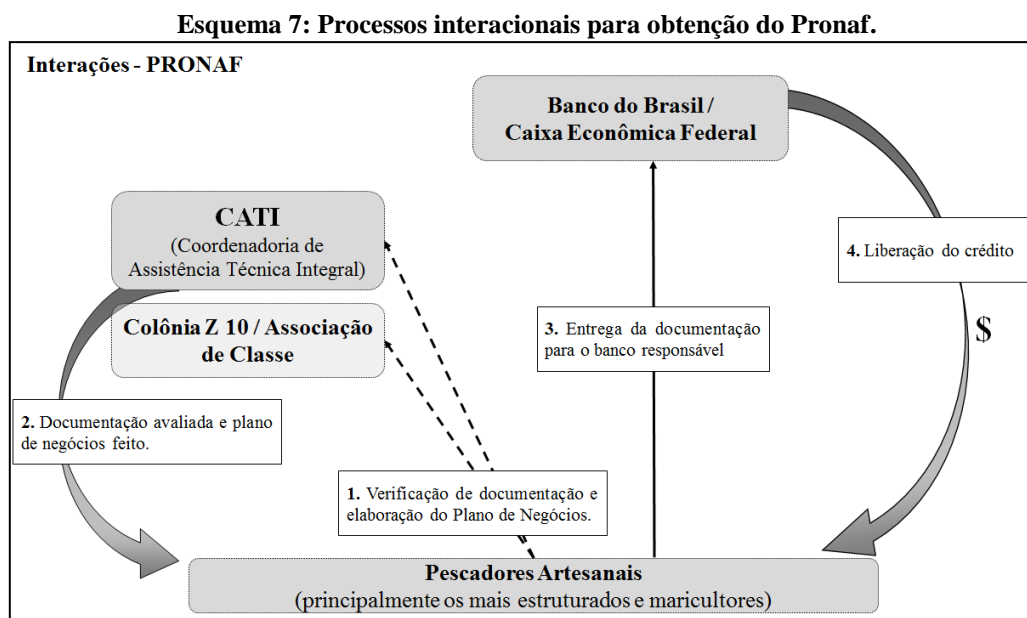
“(Sobre quando precisou pegar empréstimo pra reformar o barco) Eu fui obrigado a ser fiador. Quando eu entrei no banco eu tinha um limite, aí um cidadão não pagou. Dois deles eu conhecia, um não. Deu problema no motor dele e ele não pôde trabalhar, e aí ele ficou endividado. Aí cara, ele me levou junto. Cortaram meu limite que era alto no Banco do Brasil, cortaram tudo, deixaram quase zero [...] e isso foi no ano de 2004/2005. (Representante da Colônia)

O esquema 7 representa os principais processos interacionais para obtenção do Pronaf, elaborado conforme explicado nas entrevistas. A etapa 1 diz respeito à verificação da documentação por parte dos pescadores. Essa etapa pode envolver a documentação pessoal do pescador bem como sua situação como membro da Colônia ou alguma outra entidade de classe. Com toda a documentação em mãos o pescador

entrega tudo para CATI verificar, analisar e vistoriar para, então, ajudar na elaboração do plano de negócios.

“Xerox da documentação da embarcação, título, fotos, memorando descritivo do que vem junto com a embarcação, mais a documentação de pescador, a documentação do proprietário da embarcação, uma carta da colônia, aval dizendo que você é pescador e há quanto tempo você é associado da colônia. Aí com tudo isso, você vai para a CATI. A CATI tem ali já o histórico da embarcação, faz uma vistoria, um aval de um mecânico, verifica se a parte mecânica do barco está em ordem e o aval de um dono de estaleiro, dizendo que também a parte estrutural dela está em ordem” (Representante da SMAPA)

Esta é uma etapa opcional, mas frequentemente utilizada pois, como afirmado pelo Representante da SMAPA, ter o plano de negócios feito pela CATI obtém-se maior “confiança, porque quando vem de um órgão para outro, entende-se que vem da melhor forma [...] torna-se até um facilitador para a análise de crédito”. Com toda a documentação e plano de negócios em mão, o pescador pode dar entrada no banco responsável (Banco do Brasil ou Caixa Econômica Federal) para aguardar a aprovação e, se obtiver sucesso, a liberação do crédito.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Obs.: Os pescadores artesanais definidos como menos estruturados (aqueles que trabalham em modos produtivos mais rudimentares e não possuem condições de elaboração de um plano de negócios) são normalmente excluídos desse processo.

5.2.2.2. As etapas pós captura: o Mercado Municipal de Peixe e o SIM

A etapa seguinte à produção (ou captura) do pescado consiste na transformação (ou beneficiamento) e distribuição (ou comercialização). Em Ubatuba, foi identificado que a transformação ainda é uma etapa menos comum de ser realizada entre os pescadores. Quando realizada consiste no armazenamento temporário para venda em período posterior, ou no beneficiamento do pescado, como o filetamento, para agregar valor ao produto final. A etapa imediata, mais comum, após a captura, consiste na distribuição do pescado através da venda, que pode ser feita diretamente pelo pescador a um: consumidor final, bar ou restaurante local, intermediário ou através do mercado municipal de peixe de Ubatuba.

Como discutido na seção 2.1, do capítulo 2, a pesca é a atividade primária de um Sistema Agroalimentar, conceito discutido a partir de Zylbersztajn (2000). Caracterizada pela informalidade na produção e uma fraca relação com os demais elos da cadeia, os pescadores atuam muitas vezes de forma independente, disputando com os demais elos da cadeia, o fluxo monetário que é irrigado pelo consumidor final e distribuído entre todos os agentes da cadeia produtiva. Ao não se especializar em nenhuma etapa posterior à fase de captura, e por se tratar de um produto altamente perecível, logo após o desembarque do pescado, o pescador vende o produto diretamente ao consumidor, ou muitas das vezes, quando não há demanda suficiente no mercado local, a um intermediário que irá vender esse produto em outros mercados, fora da região. Dentro desta relação, o pescador absorve o menor valor comparado ao preço final, após o produto passar por toda cadeia de valor.

Dentro desse cenário, Porter (1992) aponta alguns caminhos que podem ser seguidos para a obtenção de um maior valor, ou vantagem competitiva, dentro da cadeia de valor. Na pesca esses caminhos poderiam traduzir-se como pela: integração vertical de processos e etapas produtivas, a capacidade de beneficiamento do produto (ao invés de vendê-lo *in natura*) e através de uma relação mais estreita com cada agente da cadeia.

Conforme mencionado na seção anterior, o intermediário é um agente que exerce grande influência na relação de distribuição da cadeia de valor da pesca artesanal, diminuindo as possibilidades de obtenção de um maior valor, pelo pescador, sob o pescado comercializado. Dentro desse contexto, o Mercado Municipal de Peixes de Ubatuba, torna-se um importante aliado dos pescadores artesanais, uma vez que

possibilita ao pescador comercializar seu pescado diretamente ao consumidor, sem a presença de intermediários. Ao final, os entrevistados apontam que o mercado municipal de peixes, de Ubatuba, tornou-se um regulador de preços.

“Apesar do pessoal achar que o pescado é caro, ele é caro, mas, assim, ele é caro para o consumidor. O pescador, na verdade, entrega barato o peixe e quem ganha nesse processo é o atravessador. Por isso a importância do mercado de peixes pra Ubatuba, porque o pescador comercializa direto o seu produto, sem o intermediário. E para o próprio consumidor é interessante, porque é do produtor para o consumidor, um pescado fresco. (Representante da SMAPA)

“Antigamente eu estava ali pescando [...], aí vinha para a terra, e vendia. Às vezes entregava para o comerciante. O atravessador que a gente fala. Mas hoje esse mercado aqui é um regulador de preços. [...] Porque é assim, eu tenho a minha embarcação, eu vou lá fora pescar, mas eu não quero trabalhar no mercado, mas tem pescador que está trabalhando [no mercado]. Então o que eu faço? Eu venho aqui e entrego a minha mercadoria para o pescador que trabalha aqui hoje, só que hoje a gente negocia o preço. Fala: “eu não vou entregar mais a 3 “contos”, 4 “contos”, como os atravessadores faziam”. [...] Então o pescador chegou [no mercado], a gente negocia preço. Conversa um com o outro, vê quem pode pagar mais. Quando o mar está ruim, sobe um pouco o preço. [...] É preço de mercado que nem na lavoura. (Representante da Colônia)

Em sua obra, ainda na década de 1970, Diegues (1974, p. 49) aponta evidências que a partir do estabelecimento do mercado municipal, bem como de outros equipamentos e obras de infraestrutura como o Entrepasto e a construção da estrada entre Caraguatatuba e Ubatuba, “a atividade pesqueira artesanal se tornou mais sólida”.

Ao longo dos anos, o mercado tornou-se um local de disputa de interesses entre os pescadores e comerciantes locais. Estes últimos buscam oferecer pescados de fora da região, mas com demanda no município, como o salmão e outras espécies, o que incomoda os pescadores que se sentem desprestigiados por esses comerciantes.

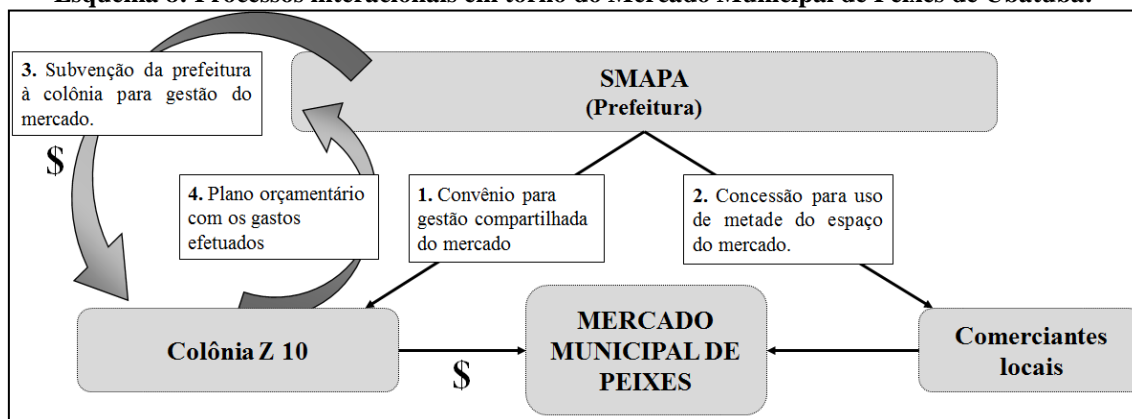
Atualmente a gestão do mercado é feita de forma compartilhada entre a Prefeitura e a Colônia Z-10, através de um convênio assinado. Dessa forma, de um lado, ficam as 37 bancas de comercialização dos pescadores artesanais geridas pela colônia. E do outro, ficam as bancas dos comerciantes que trazem o pescado de outras regiões, seja através da Companhia de Entrepastos e Armazéns Gerais de São Paulo (CEAGESP), de outros entrepostos ou de produtores da maricultura. Convênio firmado em 2013, a gestão compartilhada entre prefeitura e colônia foi uma decisão da atual gestão como uma forma, segundo seu representante, de fortalecer os pescadores artesanais locais.

“Ali [o mercado] é uma peixaria sua, você tem um espaço ali dentro. Cada um tem uma banca que é sorteada: posso estar ali na frente, posso estar ali do lado, como posso não ter banca. São 37 bancas. Mas nem todo mundo vai pro mercado. [...] E tem também, do outro lado, as peixarias que trabalham dentro do mercado de peixe. E é complicado, porque os caras (os comerciantes não pescadores) tem direito de vender tudo: salmão, camarão de cativeiro...” (Presidente da Colônia)

“A gente fez um convênio com a colônia de pescadores de subvenção social, onde a gente repassa R\$ 6 mil por mês pra eles, pra apoio a gestão. E teve como contrapartida desse repasse também a gestão compartilhada do mercado de peixe. Porque a gente entende que uma entidade fortalecida, [através] da gestão direta de comercialização dos seus produtos, é a melhor forma de você fortalecer a categoria. Porque eles vão ter ganhos reais, sem o atravessador [...]. [E eles] tem que ter um plano de negócios que eles apresentam [para a prefeitura], que é onde esse dinheiro é gasto. [...] [E] do outro lado [do mercado] vende salmão (dentre outras espécies de fora da região). Eles vêm certificados, por causa do Ceagesp. Por isso que é importante a política do SIM (Serviço de Inspeção Municipal)”. (Representante da SMAPA)

Além da verba subvencionada pela prefeitura como apoio à gestão, os pescadores colaboram com uma taxa diária, conforme o tipo de pescado que vendem, e devem, portanto, garantir a manutenção e limpeza do mercado. O esquema 8 ilustra os processos interacionais em torno do mercado municipal de peixes de Ubatuba, conforme o identificado durante as visitas de campo e entrevistas.

Esquema 8: Processos interacionais em torno do Mercado Municipal de Peixes de Ubatuba.



Fonte: Elaborado pelo autor.

O representante da SMAPA justifica a decisão do convênio de gestão compartilhada como uma forma de empoderar o pescador e fazê-los perceber a importância de armazenar como forma de agregar valor ao produtor. Uma vez que a pesca é uma atividade sazonal, com picos irregulares entre oferta e demanda, o correto

armazenamento do produto, bem como seu beneficiamento, para venda posterior, durante o período de baixa oferta e alta demanda (ao invés de entregá-lo *in natura* ao intermediário), possibilitaria maiores ganhos monetários ao pescador. Ele explica:

“A pesca é [uma atividade] sazonal, tem picos de produção, normalmente em períodos em que você não tem o consumo acentuado. Normalmente o período de maior produção é o inverno. Você tem os grandes picos de produção [no inverno] e você não tem o mercado [consumidor], então você é obrigado a entregar pro atravessador que vai levar seu produto pra outros mercados. Como o pescador normalmente vende o produto *in natura*, ele não agrega valor. Então, você tendo uma estrutura de beneficiamento, onde você agregue valor, e tendo uma estrutura também pra armazenamento, [permite] que você possa, de repente, nos meses seguintes, escoar essa produção, com valor agregado e com o mercado consumidor aquecido. [Aí] você terá um ganho maior. (Representante da SMAPA)

O representante da SMAPA ressalta dentre as conquistas dessa iniciativa que, a partir dessa maior presença no mercado, os pescadores passaram a perceber a importância do armazenamento e a necessidade de adquirirem outras estruturas para acondicionamento e beneficiamento: “hoje alguns tem câmara fria, outros tem o seu freezer. Então o mercado de peixe levou eles, assim, individualmente, a se organizarem”. O entrevistado aponta que antigamente os pescadores “pegavam o camarão e entregavam para o atravessador”. Hoje, “eles acondicionam em freezer e em câmaras frias. [E se] eles não conseguem pescar, eles têm a produção deles armazenada para poder vender ali no mercado. Então no mercado sempre tem produto”. Ele destaca que em alguns períodos do passado, chegava ao ponto de não se encontrar pescados locais para comprar no mercado de peixes, então o consumidor comprava pescados de fora, provenientes do CEAGESP, Santos, Santa Catarina, dentre outros lugares. E destaca que essa medida é também “uma forma de você agredir menos o meio ambiente. Porque quando você pesca menos e ganha mais, você não precisa pescar tanto”. E completa dizendo que essa “gestão” deve ser feita “ao longo de toda cadeia produtiva”.

No entanto, apesar de algumas conquistas, algumas demandas consideradas como prioritárias, pelos pescadores, bem como o desejo da atual gestão pela implementação da política Serviço de Inspeção Municipal (SIM), pouco, ou nada evoluíram, ou evoluíram aquém do esperado.

O representante da CATI comenta que entre 2003 e 2004, “tinham duas coisas que eram consideradas prioritárias” pelos pescadores: 1) O desassoreamento da entrada da Barra dos pescadores, no Rio Grande de Ubatuba; e 2) A reforma do mercado

municipal de peixes. Não tendo verbas para realizar as duas obras, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e Pesqueiro se reuniu com a colônia e foi decidido em assembleia que seria priorizado, então, a obra de desassoreamento do Rio Grande, obra esta que, apesar de etapas realizadas, ficou pendente em alguns itens que constavam no projeto aprovado.

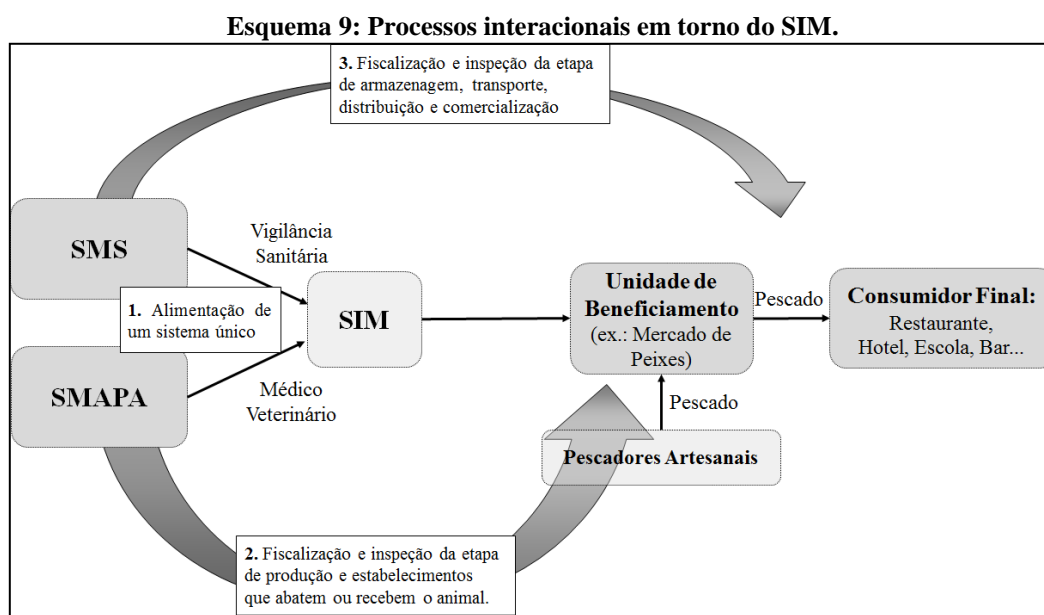
Passados mais de 15 anos desde o levantamento inicial das prioridades dos pescadores, o Representante da CATI, relata que apenas alguns “ajustes”, como a “troca da calçada” foram feitos no mercado municipal. E a reforma “realmente necessária” ainda não foi realizada, sob a “alegação de que, nesse tempo, teve um problema da ilha [dos Pescadores] como um todo (local onde está situado o mercado municipal de peixes) de regularização fundiária, o que impedia a realização de qualquer obra”, uma vez que o local “não tinha saneamento básico”.

O problema levantado pelo Representante da CATI, na verdade é apenas a ponta de algo maior. Há muitos anos a prefeitura municipal de Ubatuba quer implementar o Serviço de Inspeção Municipal (SIM). A ausência de um SIM em pleno funcionamento, consiste em uma barreira para o desenvolvimento da atividade pesqueira de Ubatuba.

Dos quase 3,1 milhões de quilos e 11 milhões de reais brutos de produção do pescado produzido em Ubatuba anualmente, a grande maioria foi destinado a outros mercados fora do município. Isso quer dizer que sem o SIM, o pescador é incapaz de vender seu pescado a restaurantes, hotéis, escolas e outros estabelecimentos em conformidade com as normas de saúde. Ou seja, o pescado vendido diretamente ao consumidor, sem ter o selo de inspeção municipal, está fora de conformidade. Ou seja, um pescado consumido em um restaurante de Ubatuba, pode até ter sido desembarcado no município, no entanto, muito provavelmente foi até São Paulo, certificado pela CEAGESP e só depois retornou ao mercado local a um preço podendo chegar ao dobro do valor de venda original pelo pescador/produtor. Resultando em perdas para a economia local e para o próprio pescador.

O Representante da SMAPA explica que o SIM já foi criado, conforme consta na Lei nº 3.845, de 16 de junho de 2015, e faz parte de uma política conjunta entre a SMAPA e a Secretaria Municipal de Saúde (SMS), através de seu Departamento de Vigilância Sanitária, ambas responsáveis pela “alimentação e manutenção de um sistema único de informações sobre a inspeção e fiscalização”. De acordo com a lei, a

SMAPA tem por “atribuição a inspeção e fiscalização industrial e sanitária dos produtos de origem animal e produtos de origem vegetal”, durante a etapa de produção, nos estabelecimentos que abatem, produzem e/ou recebem o animal ou vegetal, por meio de um profissional de medicina veterinária, contratado pela secretaria. Já a etapa compreendida pela “armazenagem, transporte, distribuição e comercialização até o consumo final” será de responsabilidade da SMS, como em “restaurantes, padarias, pizzarias, bares e similares”. O esquema 9 ilustra as principais etapas do processo interacional que estão envolvidos no SIM.



Fonte: Elaborado pelo autor

O Representante da SMAPA pontua que o SIM é uma das etapas dentro de todo um processo de beneficiamento do pescado e agregação de valor ao pescador artesanal. Após a criação da lei, a próxima etapa da secretaria em prol da atividade pesqueira, consiste em fazer um “investimento”, ou seja, adquirir recursos para “fazer uma unidade de beneficiamento e de armazenamento. Em seguida “fazer um trabalho de formação da cadeia produtiva, no sentido de eles, [pescadores], terem um plano de negócios deles”, compreendendo a necessidade de armazenar para uma venda futura, e até “se organizarem em cooperativa ou minimamente uma associação pra eles fazerem gestão conjunta dessa produção”. O Representante da SMAPA ainda pontua a relevância do SIM para novas oportunidades comerciais para os pescadores como a inclusão do

pescado em “programas” nacionais, como, “por exemplo, o PNAE, que é o Programa Nacional de Alimentação Escolar”.

Apesar de ousado, o plano do Representante da SMAPA possui algumas barreiras. Pois, apesar de criada a lei, o SIM não está efetivamente implantado, conforme ele mesmo pontua,

[O SIM] tá em vias de [implantação]. Porque, ele [já] é válido. Tem a lei, tem o médico veterinário... então, se um empreendedor quiser certificar a sua produção, é só ele entrar com o pedido aqui [na prefeitura] e a médica veterinária, em conjunto com a Vigilância [Sanitária], vai fazer uma vistoria na unidade produtiva dele. (Representante da SMAPA)

No entanto, no caso da pesca, conforme mencionado, uma vez que boa parte do pescado produzido segue para o mercado municipal (uma vez que é um aparelho público, o caminho natural da política pública é que este aparelho seja certificado como estabelecimento de inspeção e beneficiamento dos pescados ubatubenses. No entanto, anteriormente pelo representante da CATI, e detalhado pelo Representante da SMAPA, para que o mercado possa ter a certificação, ele “também precisa ter uma adequação sanitária”, ou seja, uma água tratada e destinação apropriada dos resíduos gerados pelo mercado, como tratamento de esgoto. Para a realização desta obra é necessário um determinado investimento que, devido à ausência de recursos por parte da prefeitura, faz-se necessário um “aporte de capital, recurso público. E você só pode colocar recurso público em área regularizada. [...] Para você requerer qualquer recurso, seja federal ou estadual, pra investimento, precisa ter a matrícula do imóvel”. Acontece que o imóvel onde está localizado o mercado municipal não possui matrícula pois, assim como todas as demais edificações situadas dentro da Ilha dos Pescadores, incorre num problema de regularização fundiária que deve ser solucionado junto à Secretaria de Patrimônio da União (SPU).

O Representante da SMAPA explica que quando entraram “com o pedido de regularização fundiária do mercado de peixe, a SPU” informou que não seria possível “fazer um processo [de regularização fundiária apenas] dentro de uma fração do todo, sendo que o todo tem que ser regularizado também”. Ou seja, não é possível regularizar apenas o mercado, mas todos os imóveis da Ilha dos Pescadores devem ser regularizados. Dessa forma, cabe a prefeitura “regularizar [...] todas as habitações e tudo o mais: todo o aparelho que está dentro da Ilha dos Pescadores”. O que exige “fazer

levantamento topográfico, socioeconômico e outras questões para a regularização, porque vai gerar tributos, tanto para a União, como para o município”. E conclui: “é um emaranhado, um imbróglio jurídico, não é fácil. As pessoas pensam que é fácil, que é só vontade... não é só vontade, infelizmente tem muito entrave burocrático, a gestão pública é muito amarrada”.

Ainda sem solução para essa questão, o Representante da SMAPA, justifica que a secretaria focou “em fazer a legislação”, uma vez que “a partir da lei pode haver a cobrança pra que as próximas gestões “toquem” a política de fato”, e, “então, a própria sociedade pode cobrar que isso ocorra”.

Uma alternativa possível ao mercado municipal, para resolver a questão da certificação do pescado, apontada pelo Representante da SMAPA seria “um empreendedor fazer uma unidade de beneficiamento de pescado e certificar através do SIM, [...] ou através de uma cooperativa, ou uma associação”, constituir uma unidade de armazenamento e beneficiamento.

Muito em linha com essa última possibilidade, o Representante da CATI sugere que mediante o fato da prefeitura não ter cumprido “esse papel” (de implementar uma política eficaz para o SIM e a questão do beneficiamento do pescado) “faz falta ter uma cooperativa” ou alguma outra entidade associativa que fosse capaz de assumir uma “postura mais de mercado”, junto aos pescadores.

5.2.3 Dimensão territorial e ambiental: os desafios de uma deficiente organização política

“Tem muitos órgãos [legislando sobre a pesca]. O pescador tem que se preocupar com a Resolução SMA ‘X’, a Normativa do Ibama ‘Y’, a Portaria ‘Z’, [além de] leis, decretos, etc. E [vindo] de órgãos que não tem a ver com o fomento da atividade. Órgãos que normalmente não se conversam, então há até portarias normativas que são antagônicas uma à outra. Então é muito louco! O pescador teria que se formar em legislação ambiental, pesqueira, etc., pra poder trabalhar na atividade dele. [...] A maior dificuldade que eu vejo na pesca hoje, pra ela se desenvolver é o seu ordenamento. Porque, no âmbito federal ele é feito de forma conjunta [entre] Ministério do Meio Ambiente e, hoje, o MAPA. Porém as resoluções, as leis normativas, elas são feitas no âmbito federal. É uma lei para o Brasil como um todo e o Brasil é um país continental de realidades totalmente diferentes. [...]. Então por isso que é importante ter a política estadual. A princípio, você traz [a questão] para uma realidade do estado. Depois regional, porque você tem realidades regionais dentro dos próprios estados. E aí depois sim chegar no município. E o município o que faz? Fomenta essas políticas, busca recurso, pra você, por exemplo, certificar um peixe localmente. (Representante da SMAPA)

Conforme discutido na seção 5.2, a instituição do PNGC em 1988, serviu como base legal de orientação para que, 10 anos depois, em 1998, o governador de São Paulo, Mario Covas, promulgasse a lei que daria origem ao Gerco e, seu principal instrumento de ordenamento, o ZEE. Passados mais 10 anos da criação do Gerco, a criação das APAs marinhas em todo o litoral do estado de São Paulo causou um grande rebuliço, principalmente, na sociedade civil de Ubatuba, culminando em uma série de audiências e negociações que atrasaram, em aproximadamente 4 meses, a criação daquele instrumento.

Conforme apresentado, os principais questionamentos, àquela altura, por parte dos representantes dos atores que atuavam, utilizavam ou ocupavam o ambiente marinho (como pescadores, pesquisadores e empresários) orbitavam em torno de 4 argumentos:

- i. Estarem criando um novo instrumento de ordenamento territorial;
- ii. Sem consulta pública;
- iii. Com funções, em muitos quesitos, similares a outro instrumento já em andamento (ZEE/Gerco) e sendo ambos conduzidos pela mesma secretaria (SMA), portanto, com o risco de sobreposição de normas e restrições. E;
- iv. Uma vez que esse novo instrumento (APA marinha) se enquadrava dentro da categoria de UC de uso sustentável, tinha-se o receio de que, conforme instituído no âmbito federal, pelo PNGC, fossem prevalecer, sempre, as disposições de natureza mais restritiva de uso do ambiente marinho.

A discussão a partir destes questionamentos levantados parece bastante pertinente, principalmente, se considerarmos os desdobramentos gerados no município estudado.

Em linhas gerais, o Gerco é composto por um conjunto de atividades e procedimentos que, por meio de seu instrumento-chave (ZEE), objetivam orientar o executivo estadual e municipal na criação de normas de uso e ocupação do solo e dos recursos naturais. Adequando as atividades humanas daquele território (como as atividades econômicas, sociais e culturais) à capacidade de regeneração dos recursos naturais e, portanto, sem comprometer suas futuras funções naturais. Conforme as

regras do Gerco, tais orientações emergiriam a partir de audiências públicas e por meio de recomendações técnicas.

Por sua vez, a APA marinha paulista enquadra-se como uma das experiências de arranjos institucionais de gestão participativa (ou cogestão) da pesca, conforme apontado nos trabalhos de Seixas e Kalikoski (2009) e Kalikoski, Seixas e Almudi (2009), em que visa compatibilizar a conservação da natureza com a ocupação e uso sustentável dos seus recursos naturais, ordenando e disciplinando o processo de ocupação e seus diferentes usos por diferentes atores. Dentre eles os pescadores.

Pode-se inferir, portanto, que dentre suas principais finalidades, ambos os instrumentos, Gerco e APA marinha, tratam de compatibilizar o uso e ocupação territorial (nos ambientes terrestre e marinho) entre as atividades (econômicas ou não) realizadas dentro desses territórios, com a capacidade de manutenção dos recursos naturais sendo utilizados. Em sínteses, instrumentos criados sob uma mesma secretaria (meio ambiente) e que dispõe sobre a ocupação territorial e conservação ambiental.

Como discutido anteriormente, uma vez que o Gerco dispõe sobre uma faixa do território marinho, poderia, sim, haver sobreposição entre as disposições de cada instrumento dentro de um determinado território marinho. Dessa forma, seguindo o PNGC entende-se que prevaleceria o mais restritivo (conforme acusavam os pescadores), o que confirmaria a preocupação dos usuários do ambiente marinho quanto os argumentos ‘i’, ‘iii’ e ‘iv’, apontados acima.

Os pescadores, portanto, viam a APA muito mais como um instrumento orientado à conservação ambiental e à criação de novas áreas de restrição de uso, do que propriamente um instrumento orientado a ordenar de forma equânime o uso do mar entre as diferentes atividades econômicas, o que, ao final, poderia beneficiar a impactada atividade pesqueira artesanal.

De acordo com o representante da APAMLN, a respeito do impacto ambiental, “o grande vilão” do mar “é a poluição e a pesca industrial”. Esta afirmação vai em linha com o resumo apresentado no esquema 2, dentro do capítulo 2, onde são destacados os principais problemas enfrentados pelo pescador artesanal dentro da dimensão ambiental, a partir da revisão da literatura nacional e internacional: o conflito territorial, pela crescente urbanização e ocupação dos territórios tradicionais e a consequente poluição ambiental gerada com a degradação de inúmeros ecossistemas (Vasconcellos, Diegues e

Sales, 2007; Carvalho e Callou, 2008; Capellesso e Cazella, 2011); e o esgotamento e sobreexploração dos estoques pesqueiros, principalmente causados pela pesca industrial. (Diegues, 1983; World Bank, FAO e World Fish Centre, 2010; Andriguetto-Filho, Krul e Feitosa, 2011).

O Representante da APAMLN alega, ainda, que durante as reuniões em fóruns de participação os pescadores artesanais, principalmente do arrasto, sempre questionam por que são eles considerados “os vilões?”. O entrevistado afirma que, de forma geral, a “fiscalização só vai em cima deles”. E que, portanto, “eles têm toda razão em reclamar”. De acordo com o pesquisador canadense Pauly (2006), a pesca artesanal constitui-se como a mais sustentável forma de produção pesqueira uma vez que contribuem com a maior parte do pescado para consumo humano, através de maior empregabilidade, um gasto mínimo de energia (combustível) e menor quantidade de descarte de vida marinha.

Com relação à poluição ambiental, o representante explica, ainda, que diferentes instituições, sob diferentes secretarias ou ministérios e em diferentes níveis da federação tem diferentes capacidades de jurisdição para fiscalização e/ou autuação sob os diversos tipos de poluição que alcançam o território marinho.

A poluição do ambiente marinho pode ter sua origem tanto dentro do próprio mar, quanto a partir do impacto das ocupações terrestres.

Dentro do próprio mar, ela pode ser causada, por exemplo, pelo vazamento de óleo a partir das embarcações, ou dos dutos e plataformas de perfuração das empresas petrolíferas, pela água de lastro (água do mar captada por um navio para garantir sua estabilidade operacional e lançada de volta ao mar, geralmente em um ecossistema diferente de onde foi capturada), ou ainda pelo vazamento de combustível e o lançamento de variados resíduos sólidos e líquidos a partir das diferentes embarcações utilizando o oceano. O representante da APAMLN explica que qualquer poluição produzida no mar é de responsabilidade da Marinha do Brasil, subordinada ao Ministério da Defesa.

Originárias fora do mar, ou seja, a partir do território terrestre, outras atividades impactam direta ou indiretamente o ecossistema marinho, e a principal causa está associada a crescente ocupação dos territórios costeiros. Sejam as ocupações irregulares ou a licença concedida para a construção de empreendimentos em determinadas zonas

costeiras, ainda que mediante cláusulas de compensação ambiental, provocam o assoreamento de rios (impactando suas embocaduras), a degradação de vegetação nativa (como os mangues), o despejo de esgoto e outros efluentes (em sua maioria não tratados ou tratados precariamente), além de poder acarretar intensa atividade náutica que, além de aumentar a poluição como citado anteriormente, podem espantar espécies nativas, desequilibrando o ecossistema (como pela construção de portos e marinas). Dependendo de cada uma destas questões podem atuar, novamente, a Polícia Militar Ambiental e o Ibama, além da Companhia Estadual do Estado de São Paulo (CETESB)³¹ e a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo S.A. (SABESP)³², ligadas ao governo do Estado, bem como órgãos da própria prefeitura local, como no caso de Ubatuba, da secretaria de Meio Ambiente.

O outro desequilíbrio ambiental originário dentro do próprio mar é a atividade pesqueira (artesanal, industrial e amadora) quando desrespeitando o período do defeso (e/ou capturando espécies em fase juvenil ou de reprodução) e, principalmente, quando realizando a sobrepesca (nível em que o esforço de captura é superior a capacidade de reposição das espécies) ou a captura de espécies proibidas. Neste âmbito podem atuar de forma fiscalizadora, o Ibama (subordinado ao Ministério do Meio Ambiente) e a Polícia Militar Ambiental (unidade da Polícia Militar subordinada à Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo).

À exceção do caso da Marinha do Brasil, a fiscalização desses ambientes, bem como seu ordenamento e a criação de leis e instruções normativas, de forma geral, se dá principalmente a partir de órgãos relacionados à conservação ambiental, que trabalham alicerçados pelo conceito da precaução. E a isso recaem uma série de questionamentos a partir dos entrevistados.

Em primeiro lugar, argumentou-se a respeito de uma excessiva lógica conservacionista, e a forma como o princípio da precaução é utilizado pelos órgãos ambientalistas. O Representante da CATI explica que apesar de importante, o conceito da precaução “tem um impacto interno”, dentro de sua própria concepção, uma vez que

³¹ Conforme consta em seu site, a CETESB é a “agência responsável pelo controle, fiscalização, monitoramento e licenciamento de atividades geradoras de poluição, com a preocupação fundamental de preservar e recuperar a qualidade das águas, do ar e do solo”.

³² A SABESP detém a concessão dos serviços públicos de saneamento básico, como o tratamento de esgoto, água e também o monitoramento e recuperação dos mananciais do estado de São Paulo.

ele “só funciona para os recursos naturais ‘não humanos’ e o ser humano é visto, apenas, como ‘o impacto antrópico’”. E complementa: “Essa visão é muito negativa porque ela causa uma dicotomia, e a dicotomia prejudica o diálogo”. Essa argumentação é reforçada pelo próprio representante da APAMLN que diz que “os conservacionistas não valorizam” e “dizem que a APA não serve pra nada”, uma vez que ela é um instrumento que tem como prerrogativa “o uso” do meio ambiente e “ela não faz conservação ‘*strictu senso*’”.

O segundo argumento, amplamente defendido entre os pescadores resumir-se-ia ao seguinte questionamento: Como seria possível que, a legislação e o ordenamento de uma atividade econômica que por sua própria natureza é extrativista, fossem conduzidos a partir de um órgão fundamentado no conceito da precaução e sob a égide de uma lógica normativa onde prevalece o ‘mais restritivo’? Ou como definiu o Presidente da Colônia: é como se botassem “um lobo tomando conta do galinheiro”.

Para além das controvérsias em torno da questão ambiental e os direcionamentos de ordenamento e legislação, resta ainda a discussão com relação ao tópico ‘ii’ (anteriormente mencionado), em torno da participação popular ao longo de todo o processo de ambos os instrumentos, APA e ZEE/Gerco.

De largada, o desconforto causado em diversos representantes da sociedade civil envolvidos diretamente com o ambiente marinho, após o anúncio de criação da APA na mídia de massa sem sua prévia consulta, já seria suficiente para se colocar em questionamento um modelo de gestão territorial e ambiental, cuja premissa de trabalho preconizava o processo participativo.

Apesar de muitos pescadores reconhecerem que a APA, em muitos momentos, atua em prol da atividade, ela não deixa de ser um instrumento cujo alicerce se dá por meio de um conselho gestor. Conselho este que, embora permanente, participativo, regulamentado e de caráter paritário (com 12 vagas para representantes do poder público e 12 da sociedade civil), não deixa de ser consultivo e que, portanto, a decisão final cabe ao órgão superior, no executivo do estado: a Secretaria do Meio Ambiente (SMA) do Estado de São Paulo.

O Representante da CATI vislumbra duas críticas a esse formato de ordenamento pesqueiro conduzido dentro do âmbito subnacional paulista: na primeira, retoma a crítica ao conceito de precaução, ele questiona a centralização e a decisão final das políticas pesqueiras estarem, exclusivamente, em torno da SMA estadual. Para ele, essa ótica de trabalho parte de uma visão política das recentes gestões estaduais, baseadas em um “Estado forte e regrador, com uma visão de coibição e fiscalização”. Dessa forma, geram-se um “entrave” e uma “falta de diálogo entre as instituições [estaduais] (referindo-se à SMA e à Secretaria de Agricultura e Abastecimento) que poderiam estar atuando pra fomentar ainda mais a atividade”. E conclui que mesmo nos

“...casos [em que] você tem uma pesca predatória, não é de forma fiscalizatória que seria a melhor forma de você manejar isso. Seria de uma forma mais participativa. Cogestão eu acho que é o termo” (Representante da CATI)

E a partir da menção do conceito de ‘cogestão’, o representante emenda a segunda crítica, que recai sobre o modelo consultivo do órgão: “Hoje no caso da APA você tem meio que uma coisa que vem de cima pra baixo. Tem-se um modelo [que é] pseudo-participativo”.

Seixas e Kalikoski (2009, p. 120) apontam que “o grau de envolvimento dos pescadores e demais atores na gestão da pesca pode variar bastante”, com maior ou menor envolvimento comunitário nas decisões de manejo. Os autores, em referência à obra de Sevaly Sen e Jesper Raakjaer Nielsen³³, destacam que há 5 formas de arranjos institucionais na gestão pesqueira: (i) Gestão instrutiva; (ii) Gestão consultiva; (iii) Gestão cooperativa ou compartilhada; (iv) Gestão de aconselhamento; e (v) Gestão informativa, que seria o nível máximo de delegação das tomadas de decisão pelo governo aos usuários dos recursos naturais. No caso da APAMLN, o modelo de gestão que foi observado nas visitas de campo e a partir das entrevistas, se assemelha mais à definição de (ii) Gestão consultiva, no qual “há mecanismos para o governo consultar a opinião dos usuários, mas todas as decisões são tomadas pelo governo” Seixas e Kalikoski (2009, p. 120). O que é reforçado pelo Representante da CATI:

³³ SEN S.; NIELSEN J.R. Fisheries co-management: A comparative analysis. *Marine Policy*, v. 20, n. 5, p. 405-418. 1996.

[Na APA] você tem a participação no nível mais baixo [de gestão], que é por consulta [...] Você foi lá, teve a participação. [Consulta-se] o que você acha e, aí, é a APA quem decide se vai ser acatado ou não. [Então] quem decide é a APA. [A APA] ouve você, [mas] não quer dizer que vá levar em consideração. [Ou seja,] pode levar em consideração ou não. Quem decide? A APA. E a APA [é quem] decide quando tem reunião, quando não tem reunião. O que entra na pauta, o que não entra na pauta...” (Representante da CATI)

Esse formato de gestão da APA é um dos motivos que resultou no afastamento do órgão das reuniões e audiências deste instrumento. O entrevistado alega que devido à restrição do número de funcionários de seu órgão (já mencionada na seção 5.3.2.) e, conseqüentemente, a limitação de tempo, aliada a “não concordância com o formato” motiva-os a não participarem, pois “se não, você tem uma participação validadora”. Não participando destes fóruns, a CATI restringe seu espectro de ação junto aos pescadores artesanais a ações dentro da dimensão econômica, ligadas ao fomento da atividade.

Alinhado à perspectiva de cogestão com um maior envolvimento dos pescadores na decisão final, o Representante da SMAPA apresenta ainda outro argumento contrário ao atual formato consultivo da APA. Para ele, aqueles que melhor contribuiriam para uma justa política de ordenamento pesqueiro e preservação marinha seria “o próprio pescador, pelo conhecimento que ele tem do mar”. Ele explica:

“[O pescador] deixa, por exemplo, de largar a rede pra ‘corvina’, porque está dando a ‘espada’. [Aí] ele deixa de pescar a espada porque está dando a ‘lula’ que ele vai pegar de zangarilho. Ele deixa de pescar a ‘lula’ porque entrou a safra do ‘camarão’, e aí ele vai arrastar. Ele deixa de pegar o ‘camarão’ e vai largar a rede boiada, porque está dando ‘tainha’, ‘sororoca’. Então esse conhecimento que eles tem da atividade é a melhor forma de manejo que tem.” (Representante da SMAPA)

Esse comportamento de alternância entre artes de pesca e diferentes espécies, ao longo do ano, é percebido, também, nos relatos de outros pescadores quando contando sobre a renda obtida a partir da atividade pesqueira e seus modos de produção (artes de pesca):

“Nessa época (da entrevista) tem mais venda de marisco, [então] a gente acaba focando um pouco mais na produção do mexilhão. Aí durante o ano, com a safra da tainha, a gente acaba focando um pouco mais na pesca, então uma coisa complementa a outra, a baixa de um é a alta do outro. (Pescador caiçara)

“Tem a tainha, esse ano deu tainha pra caramba! Muita tainha! Aí veio o camarão que é em junho. Aí depois tem outro tipo de pesca que você pode sair e pescar de linha a lula. E a lula você também pode ir de canoa. [...] Tem uma rede agora que eles fazem, é uma rede grossa, que puxam o robalo. E é aqueles “robalão”! (Ex-pescador Artesanal)

Se o cara for viver só disso, ele se garante [financeiramente]. Tem peixe pro ano inteiro Se o cara disser: ‘eu vou sobreviver disso’, o cara sobrevive numa boa (Líder Comunitário Caiçara)

Em conversa informal com outro Representante da APAMLN, ele ressalta a importância da formulação e decisão em torno do manejo pesqueiro ser feito em construção com os atores locais. Ele apontou que a perspectiva ‘universal’ da decisão política de manejo ser feita, seja a partir do governo federal, seja do executivo estadual, quando legislando sobre a conservação de determinada espécie-alvo, revela-se uma falha no plano de manejo. E, além do mais, torna-se perverso para a própria conservação daquela espécie.

Em primeiro lugar, ao definir os parâmetros de conservação de uma determinada espécie a partir do federal (como, por exemplo, seu período de defeso), o governo está desconsiderando eventuais particularidades daquela região. Seja do ponto de vista das questões adaptativas da própria espécie-alvo habitando a região onde ocorre a pescaria (como, por exemplo, as mudanças nos ciclos de reprodução da espécie, de sua presa ou de seu predador), seja da perspectiva do sistema pesqueiro atuando na região (como a quantidades de pescadores em cada arte de pesca, as técnicas utilizadas, os conhecimentos e saberes desenvolvidos localmente, etc).

Em segundo lugar, vem a questão da perversidade, pois, ao conferir a um grupo de pescadores a pescaria somente de uma determinada espécie, esbarra-se numa lógica quase, ironicamente dizendo, “Calvinista” de predestinação da pescaria, onde o “deus” (órgão ambiental) conferiu àquele pescador a “predestinação” de poder pescar apenas aquela determinada espécie. Dessa forma, limitado a apenas uma arte de pesca e a um determinado tipo de pescado, o pescador (se entendido na condição de “homo economicus”) irá buscar a maximização de sua pescaria, antes do início do período do defeso de sua espécie-alvo e, portanto, ampliando a possibilidade de uma

sobreexploração. O Presidente da Colônia faz uma afirmação que reflete justamente essa questão e como mudou seu hábito de pescaria após as novas normativas mais restritivas.

“No meu tempo eu podia pescar tudo. Tirava licença e era liberado. Éramos nós que fazíamos o “defeso”. Sabíamos o que podia e o que não podia. Porque, se eu estou pescando camarão e ficou fraco, o que eu fazia? Largava o camarão e deixava de arrastar. [...] Aí, o que eu fazia? Eu ia pescar uma espada, [ou] eu ia tentar matar uma corvina. Na verdade, eu não ia nem pescar, eu ia ‘tentar’, porque peixe de linha é na sorte! Se [não] fosse assim estava todo mundo rico. Eu vou lá matar um peixe, matar uma lula, e não é assim [fácil]. E não é todo mundo que mata, tem que ser cara bom na linha, hoje eu não sou muito bom não, tem cara que é melhor do que eu na linha”
(Presidente da Colônia)

Retomando à questão em torno dos impactos ambientais que afetam o ecossistema marinho, e acerca da poluição oriunda do próprio ambiente marinho, entende-se que a capacidade de negociação e intermediação da APAMLN, uma vez que sendo um órgão de uso e ordenamento do mar, fica restrita, substancialmente, aos atores atuando dentro daquele território. A poluição proveniente do território terrestre trata-se de um assunto a ser endereçado pelos usuários do mar, no entanto, dentro de outro fórum de participação regional: as audiências da ZEE/Gerco.

O ZEE é um instrumento do Gerco instituído por Decreto Estadual o qual, a fim de promover o ordenamento territorial, dividiu o território Ubatubense em zonas e subzonas distintas: com diferentes metas ambientais e percentuais de utilização e destacando os tipos de atividades permitidas. De acordo com o Decreto nº 49.215/2004, as Zonas variam numa escala de Z1 a Z5, sendo ‘Z1’ a mais ‘restritiva’, com apenas 10% de taxa de utilização e os usos dentro do território restritos a pesquisa científica, manejo sustentável, atividades de extração artesanal e ocupação humana de baixos efeitos impactantes, com características rurais; e ‘Z’5 a mais “permissiva” sem restrição de utilização do território e sendo permitidas todas as atividades econômicas, desde que dentro das normas legais e regulamentares pertinentes. Também dispõe sobre o zoneamento marinho numa escala de zoneamento marítimo Z1M até Z2ME, com usos e atividades igualmente específicos, além das zonas conhecidas como ‘Entremarés’.

O Representante da SMAPA exemplifica a dificuldade e complexidade de existirem dois fóruns de participação para dispor sobre os usos territoriais terrestres e marinhos para o pescador artesanal e sugere que deveria haver uma maior coesão, ou até

uma unificação, entre estes instrumentos de forma a tornar toda a informação legislativa e normativa mais acessível ao pescador e ampliar sua possibilidade de participação:

“Tem muitos órgãos [legislando sobre a pesca]. O pescador tem que se preocupar com a Resolução SMA ‘X’, a Normativa do Ibama ‘Y’, a portaria ‘Z’, [além de] lei, decreto, etc. E [vindo] de órgãos que não tem a ver com o fomento da atividade. Órgãos que normalmente não se conversam, então há até portarias normativas que são antagônicas uma à outra. Então é muito louco! O pescador teria que se formar em legislação ambiental, pesqueira, etc., pra poder trabalhar na atividade dele. Porque ele (pescador) tem o gerenciamento costeiro que sobrepõe a área de atividade dele, tem a APA Marinha que sobrepõe a atividade dele, tem o Parque Estadual da Anchieta, tem a Esec (Estação Ecológica) Tupinambás... tem uma série de ações dentro do território dele, pesqueiro, que influenciam diretamente a atividade dele. E, assim, ele não tem conhecimento nenhum disso, ele tem que conhecer de pesca. É muito difícil, por isso que tem que ter um ordenamento mais coeso. [...] Não é possível dispendar tanto recurso, milhões do BID pra você fazer planos de manejo, pra você fazer ordenamento e coisa e tal, sendo que você já tem um instrumento. Só tinha que aprimorar esse instrumento, aprimorar o gerenciamento costeiro (Gerco).”. (Representante da SMAPA)

Um dos pescadores caiçaras complementa essa reflexão:

“Sinceramente eu não sei (quais órgãos institucionalizados mais ajudam ou atrapalham). Eu fico perdido porque é muito instituto, é muita gente, um querendo dar palavra contra, outro a favor, e o pescador mesmo não tem esse poder de estar tanto presente”. (Pescador Caiçara)

A dificuldade técnica que envolve a discussão dentro desses fóruns e a própria questão de serem consultivos e não deliberativos, ora inibem, ora geram desconfiança e descrédito, ora tornam-se objetos de discussão e disputa mesmo entre os pescadores, abrindo uma enorme lacuna para que grupos econômicos mais fortes e mais estruturados tirem proveito sobre as comunidades tradicionais, dentro desses fóruns.

Parte dos receios e da desconfiança diz respeito à própria lacuna de conhecimento acerca de determinadas questões ambientais. Ao optar pela restrição como medida de precaução pela falta de pesquisa técnica gera grande incomodo e ressentimento nos pescadores, o que leva uma perda de credibilidade destes órgãos perante eles.

“A gente sabe que a APA tem uma característica pra poder estar protegendo. Tem uma briga boa do que pode, do que não pode. Mas uma hora não tem o estudo adequado e aí a gente fica perdido, não sabe se a APA apoia ou não apoia. Ora apoia umas coisas, ora restringe outras, então fica muito nebuloso para a gente estar conseguindo falar qual é a real função [da APA]. A gente

vê que eles se esforçam pra estar tentando ajudar, tentando apoiar, mas o pescador mesmo fica muito inseguro em algumas questões[...] tem áreas que eles preservam demais, acabam preservando muito. (Pescador Caiçara)

O Representante da SMAPA aponta que mesmo após 12 anos passados desde que algumas áreas foram proibidas de serem realizadas pescarias dentro do plano do Gerco, a lacuna de conhecimento ainda existe. Para ele, apesar de reconhecer a importância da exclusão de determinadas áreas para proteção ambiental para, por exemplo, garantir a reprodução de determinadas espécies, usar o princípio da precaução, sem o amparo de uma pesquisa técnica dentro de tantos anos, pode ser considerada uma “ditadura ambiental”.

“Essa questão [...] da lacuna de conhecimento é um absurdo dentro do gerenciamento costeiro. Um instrumento que está aí de 2004, de 12 anos, onde se excluiu algumas áreas de pesca, sem estudo nenhum, com o princípio da precaução. [...] Em 12 anos não se fez um estudo do que representou essa exclusão de área de pesca. o que representou isso? Aumentou-se o estoque pesqueiro? Realmente eram berçários, [mas] o que representam esses berçários? Não tem nada de estudo disso. Então quer dizer, do que adiantou esse instrumento? É proibir por proibir? É proibir por achismo? Tem que fazer uma gestão correta desse [meio] ambiente. Eu sou contra essa questão, eu acho que, a princípio, você usar o sentido da precaução é interessante. Mas, desde que a pesquisa entre junto, porque não dá pra você falar: ‘proíbe tudo’. É insano isso! É o que eu costumo chamar de ditadura ambiental”. (Representante da SMAPA)

Outras questões alarmantes, identificadas durante as visitas de campo e confirmadas durante as entrevistas, conversas informais e reportagens da mídia local, e geradas a partir das audiências do ZEE/Gerco, dizem respeito às disputas entre os pescadores artesanais acerca das diferentes visões entre: o ‘progresso via expansão urbana’ vs. ‘manutenção dos costumes e modos de vida tradicional das comunidades caiçaras’ como meio de garantir a própria proteção ambiental, detalhados na seção 5.3.1. Membros do Ministério Público Federal (MPF) e Estadual (MPE), durante audiências da ZEE/Gerco, e evidenciados por esta pesquisa, acusaram que esse embate entre os pescadores é, inclusive, alimentado por uma série de desinformações geradas pelos próprios empresários ligados à construção civil e à infraestrutura náutica, interessados na construção de seus equipamentos dentro de zonas onde hoje estão qualificadas como Z1 e Z2 e que, portanto, deveriam ser discutidas dentro do ZEE/Gerco para se tornarem Z3 ou Z4, dependendo do equipamento a ser construído.

O argumento utilizado por esses empresários para convencer os pescadores a aceitarem a mudança de um zoneamento mais ‘restritivo’ para um mais ‘permissivo’ variam: desde a promessa de que a mudança possibilitaria a chegada de saneamento básico, iluminação pública, dentre outros serviços públicos como postos de saúde e escolas às comunidades caiçaras – o que foi duramente repreendido pelos representantes do MPF e MPE nas audiências uma vez que a instalação destes aparatos poderiam ser feitos no zoneamento em que muitas das comunidades já estão instaladas, além de serem iniciativas de competência dos órgãos públicos fomentarem e não da iniciativa privada), até a promessa de que a construção de determinados aparatos poderia garantir empregos “estáveis” aos pescadores dentro da iniciativa privada, como na construção civil ou sendo marinheiros das marinas, uma vez que o pescador estaria “acabando”. Profissões estas rechaçadas pelos pescadores.

“Eu que já estou nessa vida desde os 6 anos, para mim não tem outra profissão, é a minha vida, eu acho que eu vou morrer fazendo o que eu faço, e mesmo hoje a turma falando que a pesca está acabando, a gente brigando, eu acho que a pesca ainda é uma coisa rentável, dá pra poder sobreviver” (Presidente da Colônia)

“Não é o foco nosso trabalhar para os outros. [Quando algum] trabalha é por uma necessidade”.

Confusos em meio a tudo isso e o fato da decisão final acerca do ordenamento territorial urbano e marinho estar muito distante de suas alçadas (nas mãos do executivo estadual) os pescadores ficam desmotivados e receosos em participarem destes fóruns como relatam os entrevistados:

“Já teve reunião aí, de eu estar indo: na parte do zoneamento pesqueiro, o Gerco, zoneamento [ecológico]-econômico. [Mas] aí acaba indo dono de marina, pescador, dono de pousada e tal... e o pessoal de marina é fogo, o pessoal usa essa falta do pescado (esgotamento das espécies) pra tentar atrair o pescador pra trabalhar na marina, [pra] trabalhar de marinheiro. Ou seja, querendo [convencer-nos] a entrar (nas praias onde estão os pescadores). [...] A gente vê que há gente briga. O pessoal está lá representando, mas na hora final (referindo-se à decisão final) eu não sei o que acontece, mas não é o que a comunidade escolheu. Por exemplo, estão querendo trocar essa parte aqui (praia onde foi realizada a entrevista) para o Z4E [...] e, assim, a comunidade pediu o Z2ME. [...] Aí na hora de ir a proposta, foi Z4, ou Z4ME. Eu até falei, falei que não era Z4, a gente não sabia como mudou daquele jeito. [...] Em várias reuniões a gente representa, só que no final a gente não tem poder de estar decidindo, então a gente sempre fica nessa linha, infelizmente a gente não consegue ter os representantes lá, os que tem cargo pra poder falar com a gente. (Pescador caiçara)

"Eu não vejo o Gerco como uma possibilidade de melhoria pra nós. Muito pelo contrário, ele está criando um conflito entre os próprios pescadores. [...] Eu acho que não [é uma possibilidade de dar voz ao caiçara e permitir o debate], porque está tudo muito confuso, só trouxe desunião. Não foi feito uma coisa pelos nossos representantes aqui dentro da prefeitura. Não foi feito uma coisa mais clara para as pessoas entenderem, não foi feito um trabalho aprofundado, não foi feito um trabalho mais de consulta com as comunidades. Aí o negócio estourou agora. [...] Eu vejo a APA como uma oportunidade da gente mandar essas informações pro estado. Não sei pra onde vai. Mas, ao mesmo tempo, eu fico com um pé atrás, porque a mesma informação que o caiçara dá, que chega nessas últimas reuniões para os caras, é um prato cheio. [Porque] chega o conhecimento para os caras e de lá [do executivo estadual] eles podem definir coisas, como eles definem em relação aos parques. [Eles pensam]: “olha, [os pescadores são quem] estão dizendo, é o conhecimento dos caras”. [Então] a gente tem um pé atrás, é difícil. E é difícil porque o caiçara a vida inteira é massacrado, perde as suas terras, foram enganados, é difícil você confiar." (Líder Comunitário Caiçara)

Além das complexas questões de representatividade e de seu caráter meramente consultivo e cheio de discussões técnicas que desfavorecem a capacidade de participação dos pescadores e demais representantes da cultura caiçara, as disputas em torno do ZEE/Gerco trazem outros elementos alvo de críticas da opinião pública municipal.

O Representante da SMAPA reconhece a importância da preservação ambiental no território, mas defende que há um descompasso entre as regras estabelecidas pelo ZEE/Gerco e a possibilidade de ocupação pelas camadas mais populares da sociedade. Para ele, a preservação ambiental deve estar fundamentada em “um tripé: se você não tiver o ambiental atrelado ao social e ao econômico, você não tem um ambiental sustentável”. Para sustentar seu argumento ele explica que para “ocupar uma área que no Gerco definiu[-se] que é para a habitação”, o cidadão terá que dimensionar o “seu percentual de preservação e seu percentual de ocupação” daquele loteamento. Dessa forma, nessa nova área definida deverão ser feitos investimentos para benfeitorias, tanto por parte da prefeitura, quanto do cidadão, como “iluminação, drenagem, pavimentação, aprovação do loteamento [...], e até pra tratar do ambiental, você terá que resolver a questão sanitária”. Além disso, ele alerta, este tipo de infraestrutura, principalmente próxima à costa, onde hoje moram os caiçaras, irá atrair investidores interessados em criarem loteamentos para condomínios visando indivíduos de fora de Ubatuba e interessados em morar no litoral, e conclui: “o custo do terreno vai lá na estratosfera! ”. O representante explica que isso cria “uma crise social na questão da habitação”, pois “o custo da terra é altíssimo. Portanto, o cidadão mais carente, hoje, “pra fazer um

loteamento popular, ele não consegue [...], então, se dá ocupação desordenada de encosta de beira de rio, coisa e tal”. E conclui:

“[Dessa forma], o econômico não conversa com o ambiental, que não conversa com o social e aí o que acontece? Inviabiliza a ocupação correta. E aí o que tem? As invasões, o cara (referindo-se ao cidadão de baixa renda) invade uma área, vai desmatar: prejudicou o ambiental. [Ele] vai fazer uma moradia de baixa renda e o máximo que ele vai conseguir fazer [será] o aterro sanitário, que não é tratamento, é a fossa negra, que vai entrar no lençol freático e vai contaminar tudo. Então é questionável essa questão ambiental agressiva. Não é não pode, é como pode e onde pode. É de que forma pode e pra quem pode” (Representante da SMAPA)

Diversos representantes, tanto durante as entrevistas quanto em conversas informais trazem à tona ainda um tratamento desigual por parte dos órgãos estaduais com relação à fiscalização e licenciamento para uso e ocupação dos terrenos entre residências e grandes obras de infraestrutura realizadas por empresários, ou o próprio governo. Um exemplo citado trata-se do conflito de interesses entre os órgãos estaduais ligados à SMA, uma vez que um é responsável por tratar água e esgoto (SABESP) e outro por fiscalizar e licenciar as atividades geradoras de poluição, bem como aquelas que impactam a qualidade das águas e mananciais (CETESB). Alguns entrevistados apontam que essa fiscalização e punição não existe de um órgão sobre o outro.

Durante as visitas de campo e conversas informais foi identificado também um caso de ocupação em território incompatível com as regras do ZEE/Gerco: a construção de um grande empreendimento privado que causou sérios danos à vegetação de mangue nativa, por volta do ano de 2002. O processo apresentado pela defesa alega que a construção foi feita de acordo às leis municipais e autorizada pelo Departamento Estadual de Proteção de Recursos Naturais (DEPRN - órgão integrante da Secretaria Estadual do Meio Ambiente), bem como pelo IBAMA e que medidas compensatórias foram tomadas. No entanto, conforme as imagens na fotografia 6, além de ter sido construído, literalmente, em cima de mangue, o empreendimento náutico impactou um local de desova de espécies marinhas e prejudicou diversas espécies que habitavam a região, devido a ampliação da movimentação de embarcações e o consequente despejo de materiais poluentes.

Fotografia 6: Construção sobre mata nativa e impacto sobre alevinos.



Fonte: Autor.

Conforme alega um representante da sociedade civil local em audiência: “essa lógica da gestão ambiental em que você pode causar um impacto numa área, se você compensar com uma área de tamanho igual ou maior, é boa pro empreendedor, pro grande capital, mas ela não é a mesma coisa pro cidadão comum. [...] Esses órgãos ambientais recebem dinheiro de quem mais impacta: Petrobrás, mineradoras, etc. mas esse dinheiro não vem pra fomentar pesquisa. Isso não é preservação”.

Cohn (2011, p.8) aponta que a “crescente tecnificação das políticas públicas, em detrimento da sua dimensão social e política”, vem sendo há algum tempo um dos objetos de “de preocupação de gestores e pesquisadores da área social”. É preocupante verificar que este aspecto tecnicista encorpou a tônica do debate inclusive dentro de fóruns de participação mobilizados pela APA e ZEE/Gerco e, portanto, enfraquecendo a possibilidade de uma plena participação por parte dos pescadores e representantes da cultura caiçara.

Como alegou o representante da SMAPA, dentro da ZEE/Gerco existe “uma dificuldade da representação da sociedade civil”, uma vez que este “foi um processo ao longo de 6 anos”. E defende que assim como os demais representantes do Conselho gestor estão sendo remunerados (“o Ministério Público está lá recebendo, as fundações estão lá recebendo, o poder público municipal e estadual estão ali recebendo”), igualmente o “conselheiro [da sociedade civil] deveria ser remunerado”. E complementa:

“Ele presta um serviço essencial para a comunidade. [...] Ele despende muito tempo, porque não é só sentar numa reunião de conselho e isso aí [já] garante a participação. Tem que atuar, tem que se orientar de todas as legislações. Tem que conhecer do território ao qual você está demandando. Tem que ler muito, porque foram mais de 20 minutas e teve minuta com 180 artigos. A gente teve que ler tudo isso, debater tudo isso, isso despende tempo, recurso. [...] E a sociedade civil, que é a que mais padece, [que é] quem vai sofrer com o que é deliberado ali ou não, está lá gratuitamente. Então isso aí não é democrático.” (Representante da SMAPA)

Todas estas complexidades e o fato de não serem deliberativos, desencorajam (ou praticamente inviabilizam) a participação de diversos representantes da sociedade civil. Assim como apontado no trabalho de Cohn (2011) algumas poucas lideranças locais acabam monopolizando a participação, ao mesmo tempo que movimentos mais organizados têm maior êxito nas negociações, principalmente tendo que se aliar a outros movimentos mais fortes.

Para que essas instâncias funcionassem também como melhoria de condições aos pescadores artesanais, dever-se-ia garantir condições normativas que lhes favorecessem, seja remunerando a participação (conforme proposto pelo representante da SMAPA), seja através de um modelo de cogestão dos recursos deliberativo – ou mais próximo disso. Se não, como aponta Azevedo (2012, p.188) “ao se estabelecer fóruns compostos por atores que têm condições desiguais de poder, e estas não forem contrabalançadas pela flexibilização do peso relativo de cada um dos grupos, pode-se apenas replicar na escala local mecanismos que legitimam o poder das elites”.

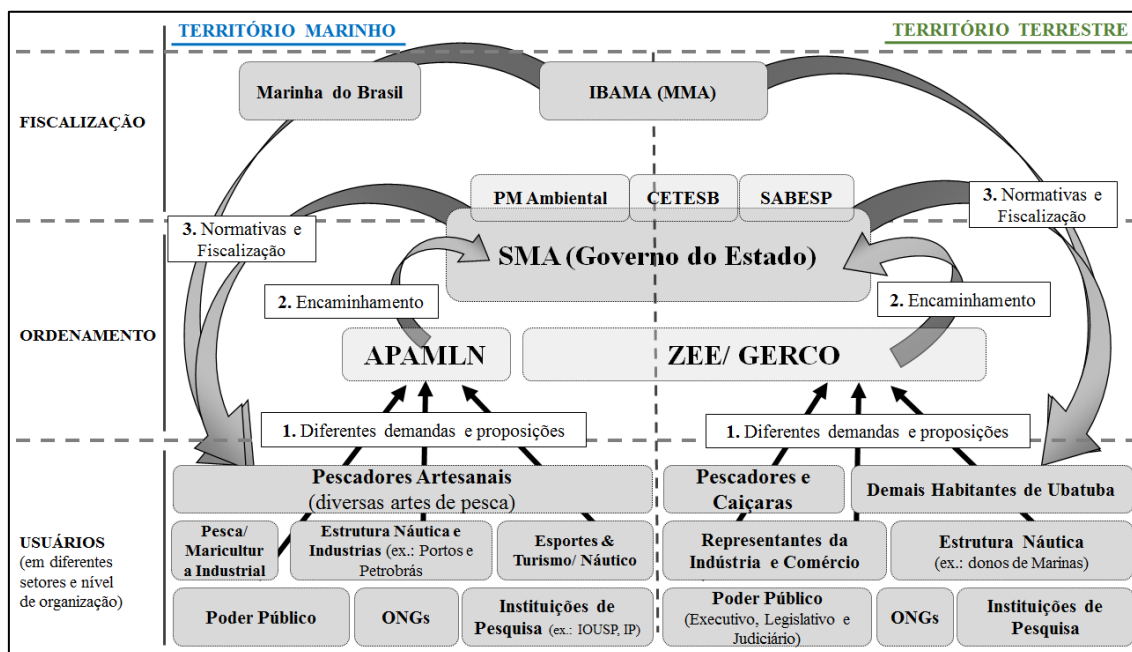
Enquanto isso, estes fóruns tornam-se bastante limitados e sua principal contribuição, diz respeito a uma tentativa, por parte dos pescadores artesanais, de tomarem conhecimento das situações ocorrendo no território, construírem suas demandas e apontarem como problema que devam ser incorporados às agendas dos governos em seus correspondentes entes federativos, conforme a visão de Kingdon (2006).

Para a representante da APAMLN, é indiscutível que o fato do “conselho não ser deliberativo, e ‘vir’ do governo, não é o ideal”. No entanto, enquanto “o ideal não chega”, deve-se trabalhar por aproximação. Para ela, ao menos, os fóruns de participação da APAMLN têm cumprido o papel de trazer “o mundo real pra discussão”, levantando e apresentando aos pescadores problemas e realidades reais que “antes eles nem sabiam” que estava existindo. Além, inclusive, de aproximar pescadores

de diferentes regiões do Litoral Norte que antes quase não se comunicavam, possibilitando um maior intercâmbio de informações entre eles.

O esquema 10, abaixo, apresenta um resumo esquemático dos principais atores e processos interacionais em torno dos instrumentos de zoneamento, ordenamento e fiscalização territorial, bem como os principais órgãos de fiscalização, atuando em Ubatuba, conforme identificados durante as visitas, dentro de seus territórios de atuação.

Esquema 10: Processos interacionais em torno do zoneamento, ordenamento e fiscalização territorial (terrestre e marítima) de Ubatuba.



Fonte: Elaborado pelo autor.

CONCLUSÃO E REFLEXÕES FINAIS

A conclusão desta dissertação representa o encerramento de uma nova etapa de pesquisa iniciada ainda durante o curso de graduação em Administração, na USP. Àquela altura, incomodado pelo preço do pescado apresentado ao consumidor final, a proposta era analisar e buscar evidências sobre os entraves enfrentados pelos agentes produtivos da pesca extrativa em ambiente marinho – responsável por aproximadamente 40% da produção nacional. A partir dos resultados daquele trabalho e, passados 5 anos de sua conclusão, agora no Mestrado em Administração Pública e Governo pela FGV-EAESP, o objetivo foi melhor compreender como os diferentes grupos sociais (governo e sociedade civil), em contexto local, se mobilizam e/ou articulam influenciando o desenvolvimento da modalidade pesqueira que compreende mais de 90% dos trabalhadores do setor. Nutre-se a expectativa, com este documento, de prover subsídios a gestores públicos e futuros pesquisadores interessados na construção ou no desenrolar de políticas que afetem direta, ou indiretamente, o setor pesqueiro artesanal.

Os problemas de fomento, regulação, gestão e ordenamento pesqueiro, bem como a carência de pesquisas específicas abrangendo a complexidade dos sistemas pesqueiros de pequena escala não são exclusivos do Brasil. Nesta dissertação, partiu-se do entendimento da pesca como atividade econômica de caráter, essencialmente, extrativo e com relevância para a economia nacional. E o pescador artesanal como o mais importante agente da cadeia de valor dessa atividade, com quase 1 milhão de representantes no país. Cabe destacar que, como uma primeira limitação desta pesquisa, o enfoque se deu sobre a atividade pesqueira realizada em ambiente marinho.

A literatura referente à atividade pesqueira artesanal, no Brasil, compreende desde estudos em uma perspectiva sociológica, econômica ou antropológica, até pesquisas relacionadas aos recursos pesqueiros, processos tecnológicos da produção e a interação entre as ações antrópicas e o ecossistema. Frente a complexidade de desafios como os elevados níveis de pobreza, carência de educação formal e a fuga dos pescadores em busca de novas atividades econômicas, além dos inúmeros problemas ambientais apontados, vislumbra-se a oportunidade de estudos e análises da perspectiva político-administrativas, como sugerido por Subirats *et al.* (2008).

Dessa forma, na construção narrativa deste trabalho buscou-se apontar a relevância econômica e social desse segmento frente ao próprio setor e à economia nacional (dimensão econômica), bem como, e na medida do possível, trazer à tona a problemática da ação antrópica sobre o mar e a necessidade de apreensão sobre a

diversidade de aspectos fisiográficos do ecossistema brasileiro (dimensão ambiental). Sobretudo, procurou-se apresentar a caracterização do segmento artesanal, problematizando os principais entraves enfrentados por esses trabalhadores para seu desenvolvimento por meio da atividade (dimensão social) e como agente imbricado nas demais dimensões. Uma das principais novidades e, por conseguinte, contribuições deu-se pela incorporação da perspectiva política: remetendo desde o desdobrar institucional do âmbito federal – especialmente a partir dos trabalhos de Azevedo, (2012) e Dias Neto (2010) – quanto do contexto de desenvolvimento local e políticas focadas na pesca artesanal, como em Capellesso e Cazella (2011; 2013), Carvalho e Callou (2008) e Azevedo e Pierri (2014). Abordou-se, também, as principais formas de representação política dos pescadores no país e um modelo do SAG (Zylbersztajn, 2000) da pesca extrativa marinha de pequena escala, ao longo dos capítulos 1 e 2.

No capítulo 3 foi apresentado o modelo teórico pelo qual debruçou-se olhar sobre o estudo de caso justificado no capítulo 4, cujas análises foram discutidas no capítulo 5, através da combinação entre o modelo teórico multinível apresentado com os entraves para o desenvolvimento do setor artesanal, categorizados dentro das três dimensões detalhadas anteriormente (social, econômica e ambiental). A partir de uma lente teórica mais próxima à corrente crítico-construtivista, este estudo reconhece a importância do estudo de arranjos e articulações entre grupos sociais e instituições atuantes em nível local, como uma etapa fundacional para direcionar estudos posteriores que buscarão se aprofundar sobre cada uma das relações e interações encontradas.

Reconhecemos que, além do enfoque no setor pesqueiro em ambiente marinho, a escolha de apenas um caso é o principal fator às limitações desta pesquisa. Em primeiro lugar, porque aborda as relações entre entes federativos e órgãos e fóruns institucionalizados, subnacionais, particulares do estado paulista e atuando dentro do município de Ubatuba. Além disso, a perspectiva das interações abordadas pode ser bastante particular à ordenação dos SPPs (Andriguetto-Filho, Krul e Feitosa; Haimovici, 2011), e aos estágios de organização social da produção, presentes em Ubatuba. Também, ficaram de fora alguns grupos sociais, mencionados durante a entrevista, mas identificados com uma atuação não tão direta quanto os demais, localmente, mas que poderiam, igualmente, ter seus quadros interpretativos construídos (ex.: representantes do mercado municipal de peixes, representantes da pesca industrial, intermediários,

representantes do Instituto de Pesca, da SMA e da SAA), mas que não foram identificados como o mesmo peso de relevância dos grupos sociais mencionados.

A partir dos resultados apresentados chegou-se a algumas conclusões subdivididas em três eixos. i) Acerca da política nacional para o setor e o federalismo brasileiro como um entrave para a criação, implementação e coordenação das políticas públicas sobre uma atividade econômica que atua dentro de um ambiente de domínio público, e em um contexto territorial complexo. ii) Como provável decorrência da primeira, reside no enfraquecimento dos arranjos institucionais em contexto subnacional, o que dificulta a integração entre atores locais e legando à dependência das políticas federais para subsídio e fomento da atividade. Nota-se, ainda, que há grande dificuldade de acesso para as poucas políticas mencionadas e que tais possuem um caráter assistencialista ou creditício. iii) As experiências de descentralização política em torno do ordenamento costeiro e da gestão compartilhada do ambiente marinho, pela forma como foram implementadas e por seu caráter consultivo com as decisões na mão do ente estadual, não parecem suficientemente capazes de fortalecer a pesca artesanal. Além disso, a partir das disputas decorrentes dos fóruns, foi identificada uma diferença de compreensão em torno do que se configura como pescador artesanal. Abaixo, aprofundaremos acerca de cada eixo, apontando as contribuições para a literatura e sugestões para futuras pesquisas.

A questão do federalismo talvez seja uma das mais importantes questões a serem investigadas em futuras pesquisas e repensadas pela própria administração pública nacional por exercerem impacto direto no arranjo de interações entre os grupos sociais em nível local. O “vai-e-vem” institucional ocorrido dentro do âmbito federal – no qual ao longo de aproximadamente 85 anos a atividade esteve centralizada sob a tutela de, pelo menos, 4 diferentes órgãos do poder executivo³⁴ e ao menos em 9 diferentes configurações, com ou sem compartilhamento de competências – parece ser um relevante indicativo da grave dificuldade para a criação de uma política nacional que fosse capaz de: a) ordenar uma atividade econômica realizada dentro de uma área de uso comum; b) debruçar o olhar devido para as dificuldades enfrentadas pelo pescador artesanal, visando a expansão de suas capacidades e liberdades substantivas e, assim, atingirem seu pleno desenvolvimento, conforme Sen (1999). O que corrobora as

³⁴ Aqui se está considerando órgãos do primeiro escalão da administração pública federal em sua área de essência e não necessariamente a nomenclatura adotada, são eles: Defesa (Marinha do Brasil), Agricultura, Meio Ambiente e Pesca e Aquicultura (extinto).

premissas de Spink (2013) de que a própria lógica federativa brasileira parece apresentar um entrave para o desenvolvimento econômico e social dentro de uma arena territorial de múltiplos atores.

Exercendo sua atividade em um contexto territorial de uso comum, e de domínio público, o pescador, ou mesmo a administração pública subnacional quando em busca de implementar uma política pública para fortalecer o setor, invariavelmente esbarra em questões normativas, fiscalizatórias e de competência dos mais variados setores e de diferentes entes federativos, como: Marinha do Brasil, ANA, SPU, Vigilância Sanitária, Agricultura, IBAMA, dentre outros órgãos ambientais com competência sobre a área explorada, como a SABESP, CETESB e Fundação Florestal, no caso de São Paulo. Mas, mesmo em tentativas do governo federal em construir arranjos institucionais dentro de um contexto territorial complexo, com a expectativa de articular temáticas intersetoriais e um melhor modelo de gestão coordenado entre a sociedade civil e os entes federativos, os casos estudados por Lotta e Favareto (2016) parecem indicar que ainda há inúmeras fragilidades nesse tipo de arranjo como justaposição (ao invés de integração de políticas públicas) e o fato dos próprios territórios – e as forças sociais nele presente – não ocuparem uma posição ativa no arranjo.

Spink (2013) sugere que a ênfase em lógicas verticais, antes das relações laterais, não estariam alinhadas à lógica geográfica do território. Isto fica evidente no caso de Ubatuba uma vez que a atuação dos três órgãos estaduais que mais impactam diretamente a atividade pesqueira (IP e CATI – ligado à SAA – e a APAMLN – ligado à SMA) não apresentaram um mesmo quadro interpretativo acerca do entendimento do desenvolvimento da atividade pesqueira, nem tampouco foi identificado uma sinergia entre suas ações em torno da atividade – e às vezes, até, reprovando a atuação do outro. Para um maior paralelo com o caso do setor pesqueiro, sugere-se um maior aprofundamento em pesquisas sobre a construção de arranjos institucionais e da construção de modelos de gestão de políticas entre diferentes setores e entes federativos.

É preocupante, ainda, a não identificação de qualquer órgão (secretaria, departamento, fundação) que fosse responsável exclusivamente pelo fomento da atividade pesqueira no estado de São Paulo. Ademais, a gestão do governo paulista ainda reflete a paradoxal, e até questionável, realidade em que um órgão ambientalista é o principal norteador das normativas que afetam um setor fundamentado no caráter extrativista. A postura em prol do conservacionismo e do princípio da precaução como

égide destes órgãos provoca uma dicotomia na qual de um lado há o recurso natural (não humano) a ser conservado, e do outro o ser humano como agente impactante: ‘impacto antrópico’. O que gera grande desconfiança por parte dos pescadores e dificulta o diálogo nos fóruns de gerenciamento e ordenamento territorial costeiro e marinho: ZEE/Gerco e APAMLN. Portanto, a ausência de um órgão estadual cuja missão seja “pensar a pesca”, não premeia o fomento e ainda enfraquece o setor no ordenamento marinho. Não se trata de impor uma visão normativa, mas de se provocar o debate na administração pública paulista.

Ainda dentro da lógica horizontal, Spink (2013) sugere que a busca de novos processos colaborativos localmente, as organizações estabeleceriam redes de governança que funcionariam como conexões capazes de mobilizarem conhecimentos e competências de seus membros em torno de um melhor gerenciamento do fluxo de eventos do arranjo. Esse fenômeno pôde ser observado pelo papel cumprido pela CATI, junto ao BB, com relação ao Pronaf para os pescadores artesanais.

Com relação às políticas públicas destinadas à pesca artesanal, as mais mencionadas, no caso estudado, como acessadas pelos pescadores artesanais – ainda que em diferentes estágios de desenvolvimento econômico – foram: Seguro-defeso, Profrota e Pronaf. Algumas reflexões podem ser feitas: i) as 3 são provenientes do governo federal; ii) dentre as 3, apenas duas (Seguro-defeso e Profrota) foram concebidas exclusivamente para a atividade pesqueira; iii) duas (Profrota e Pronaf) são focadas na questão do crédito e para atendimento do eixo ‘Atividade Produtiva’³⁵; iv) o Pronaf, bem como outras políticas públicas para o setor (como a subvenção ao óleo diesel) foram mencionadas como de difícil acesso ao pescador artesanal; v) não foi evidenciada qualquer política nos eixos ‘Capacitação’, ‘Fase Pós-Captura’, ‘Consumo’. Ademais, Ubatuba não consta no irrisório número de 78 municípios contemplados pelo governo federal com algum tipo de obra de infraestrutura³⁶, mesmo carecendo da maioria delas. Reforça-se, assim, o que Azevedo (2012) e Pérez e Gómez (2014) apontaram como uma orientação *desenvolvimentista* da política nacional para a pesca,

³⁵ Na seção 2.2.2., as políticas específicas para a pesca artesanal, a partir de Azevedo e Pierri (2014) foram segmentadas conforme enfoque de atuação sob os eixos: Capacitação, Atividade Produtiva, Fase Pós-Captura; (4) Consumo

³⁶ Dentre os tipos de obras de infraestrutura constam: 20 Terminais Público Pesqueiros, 30 Unidades de Beneficiamento de Pescado, 7 Unidades de Comercialização de Pescado, 10 Unidades de Recepção do Pescado, 1 Unidade de Conservação do Pescado, 1 Estaleiro para Embarcações, 4 Dragagens/contenção de margem, 2 Estações de Piscicultura e 6 Construções e reformas de estabelecimentos de ensino em pesca e aquicultura

por focar a expansão do capital e acesso ao crédito e por seu caráter focalizado, disperso e pontual, incapaz de promoverem transformações nas estruturas sociais dos pescadores (Azevedo e Pierri, 2014). Percebe-se, ainda, a enorme dependência do governo federal para políticas do setor e o carente envolvimento do ente estadual para fomento da atividade que, mesmo com a presença da CATI no município, não oferece apoio para os demais eixos, como faz com a agricultura.

Do ponto de vista da articulação destas políticas, notou-se que a colônia de pescadores local (Z-10 “ministro Fernando Costa”) cumpre o papel mínimo de orientação e despacho de documentação. O fenômeno ocorrido em Ubatuba pela entrada de um antigo membro da colônia de pescadores dentro da SMAPA, possibilitou à categoria uma maior vocalização frente às prioridades da secretaria, e demandas no legislativo paulista e até nacional. No entanto, a falta de um órgão correlato à SMAPA no governo estadual e a consequente incapacidade de articulação multisetorial e entre órgãos de diferentes entes federativos no contexto territorial, parecem ter sido um entrave para a implementação de políticas com potencial de transformar a estrutura social dos pescadores, ampliando sua capacidade frente à cadeia de valor, como formativas, associativas e até de caráter pontual como a implementação do SIM.

A introdução do SIM em Ubatuba emerge com a expectativa de solucionar o impasse de comercialização do pescado que incorre na necessidade de um intermediário, diminuindo a capacidade de agregação de valor por parte do pescador e aumentando o preço final do pescado. Recém-legislado, a intenção do poder público em implementá-lo dentro do mercado municipal de peixes, esbarrou em questões relativas aos problemas de regularização fundiária do território costeiro ubatubense o que requer o envolvimento de diferentes setores em diferentes níveis federativos. Para futuros estudos é sugerido identificar se, após a implementação do SIM, de fato serão garantidas algumas das expectativas em torno dele, como: i) uma oferta mais regular do pescado, proveniente do pescador artesanal e atendida a demanda do comércio local e de programas como o PNAE; ii) queda do preço para o consumidor final; iii) estímulo ao armazenamento e beneficiamento, aumentando o valor agregado pelo pescador. Além disso, caberia analisar se ocorreria o aumento pela demanda de determinadas espécies locais e, consequentemente, aumentaria o esforço pesqueiro em torno delas.

A criação de fóruns como as APAs marinhas representa uma tentativa de implementação da cogestão do território marinho, no litoral paulista. Experiências como

estas são tratadas em Seixas e Kalikoski (2009), Kalikoski, Seixas e Almudi (2009) e Seixas et al. (2011). No entanto, a APAMLN já nasceu de forma turbulenta e questionada. Em primeiro lugar pela forma como foi concebida: criada sob a categoria de UC e implementada de maneira *top down*, a partir da SMA estadual. Em segundo, pela sobreposição de normas e competências (além do risco de ampliação de restrições decorrente do princípio de precaução do órgão genitor da APA) com outro instrumento de ordenamento territorial, já em curso no território: ZEE/Gerco.

A resistência gerada contra a APAMLN gerou um duplo efeito, tendo ao mesmo tempo consequências positivas e negativas, de representatividade na categoria pesqueira artesanal. Se por um lado fortaleceu a categoria artesanal pela ampliação da participação dentro da colônia Z-10 “ministro Fernando Costa” e pela aproximação desta junto às demais colônias do Litoral Norte, por outro concentrou forças em torno do subsegmento “arrasteiros” dentro da colônia. Correndo um maior risco de serem afetados pela APAMLN, ao ampliarem sua articulação e a defesa deste subsegmento (um dos maiores em Ubatuba), os “arrasteiros” distanciaram-se das pautas dos pescadores artesanais menos estruturados e mais próximos às tradições caiçaras, que passaram a se sentir cada vez menos representados dentro da colônia. Com visões diferentes, e muitas vezes antagônicas, com relação ao usos e ocupações do território terrestre e marinho, esse embate latente na região foi extrapolado para dentro das audiências da ZEE/Gerco, enfraquecendo a representatividade da categoria como um todo. Este efeito, inclusive, traz um novo elemento para discussão na literatura nacional. No qual a apropriação discursiva em torno do termo ‘artesanal’, abre espaço para uma disputa política em torno do termo, exigindo, talvez, uma nova reflexão em sua definição. Para tanto, recomenda-se investigações sobre esse efeito em futuras pesquisas, cabendo inclusive estudos de análise linguística, bem como se há a ocorrência de apropriação das colônias por subsegmentos, do território, mais estruturados e organizados economicamente.

A tentativa de descentralização política por meio de fóruns de participação como a ZEE/Gerco e APAMLN que, além de criadas por um mesmo órgão e incorrerem em sobreposição de competências e legislações, são, sobretudo, não deliberativos – com o poder de decisão nas mãos do órgão genitor – colocou em xeque a credibilidade de ambos, principalmente por parte dos pescadores e outros atores da sociedade civil.

Ao ser evidenciado nas visitas de campo, a contínua construção de obras de grande porte em ambientes de mata nativa (ou até então ocupados apenas por comunidades de tradição caiçara), autorizadas por órgãos de fiscalização estaduais, e somando-se às falas dos pescadores e dos próprios representantes do MPE e MPF durante as audiências públicas, vem à tona um sentimento de incoerência sobre a expectativa em torno destes fóruns. Pois, por um lado, abrem a oportunidade para toda a sociedade ter ciência e opinar sobre o que se passa no território; mas por outro, ao colocarem em disputa “atores em condições desiguais de poder” – de um lado, construtoras, petrolíferas, comerciantes e muitos destes presentes com seus advogados, e do outro, representantes, da sociedade civil em sua maioria desarticulados –, num debate altamente tecnicista, sem mecanismos que possam flexibilizar as desigualdades entre os agentes, ou que ao menos fossem deliberativos, torna-se inevitável pensar que estes fóruns acabam por “replicar na escala local mecanismos que legitimam o poder das elites” (Azevedo, 2012, p. 188).

O caso escolhido ilustra problemas mais amplos, para além da questão do desenvolvimento da atividade pesqueira, que cabem ser destacados como contribuições para outras correntes das ciências sociais e que poderão ser debatidos em futuras pesquisas. Um deles, diz respeito à arquitetura do federalismo brasileiro e o vazio institucional em torno da figura do estado, como ente federativo. O governo estadual paulista, sendo incapaz de conectar verticalmente os demais entes federativos (federal e municipal), como tampouco articular horizontalmente suas secretarias para o fomento, subsídio e ordenamento da atividade, corrobora a lacuna acerca do papel do estado enquanto ente federativo perante esta atividade, assim como ocorre com outros setores e atividades econômicas. Um outro ponto a destacar, pode contribuir para a literatura de participação social no Brasil. O estudo aponta que, apesar dos tímidos avanços (principalmente pelo esforço de poucos agentes atuando localmente, como da APAMLN, SMAPA e da própria colônia, no caso de Ubatuba), diversos fatores ainda contribuem para a enorme dificuldade de grupos sociais mais vulneráveis (como no caso dos pescadores artesanais) terem voz dentro de fóruns e processos institucionalizados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACEB. 1º Anuário Brasileiro da Pesca e Aquicultura – Brasil – 2014. Associação Cultural e Educacional Brasil, Brasília, DF, 2014. 136 p.
- ANDRIGUETTO-FILHO, J.M.; KRUL, R.; FEITOSA, S. Diagnóstico da pesca no litoral do estado do Paraná. In: Sistemas pesqueiros marinhos e estuarinos do Brasil: caracterização e análise da sustentabilidade. HAIMOVICI, M. (Org.) Rio Grande: Ed. da FURG, Brasil, p. 79-91. 2011.
- AVRITZER, L. Introdução. In: AVRITZER, L. (org.) A dinâmica da participação local no Brasil. Brasília: Ipea/Cortez Editora, 2010.
- AZEVEDO, N. T. Política nacional para o setor pesqueiro no Brasil (2003 – 2011), 2012. 349 f. Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento) Universidade Federal do Paraná, Programa de Pós-graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento, Curitiba. 2012.
- AZEVEDO, N. T.; PIERRI, N. A política pesqueira no Brasil (2003-2011): a escolha pelo crescimento produtivo e o lugar da pesca artesanal. Desenvolvimento e Meio ambiente, v. 32, p. 61 - 80, dez. 2014.
- BALAZINA, A. Área protegida em SP vai restringir pesca de arrasto. Folha de S. Paulo, São Paulo, 23 de abril de 2008. Ciência. 2008. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ciencia/fe2304200801.htm>
- BÉNÉ, C. CAADP and fisheries policy in Africa: are we aiming for the right reform? Future agriculture consortium policy brief, 40, Institute of Development Studies. 2011.
- BRASIL. Lei nº 11.959, de 29 de Junho de 2009. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, regula as atividades pesqueiras, revoga a Lei no 7.679, de 23 de novembro de 1988, e dispositivos do Decreto-Lei no 221, de 28 de fevereiro de 1967, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Lei/L11959.htm
- CAPELLESSO, A. J.; CAZELLA, A. A. Pesca artesanal entre crise econômica e problemas socioambientais: estudo de caso nos municípios de Garopaba e Imbituba (SC). Ambiente & Sociedade, 14(2), 15-33. 2011.
- _____. Os sistemas de financiamento na pesca artesanal: um estudo de caso no litoral Centro-Sul Catarinense. Revista de Economia e Sociologia Rural, 51(2), 275-294. 2013.
- CALLOU, Angelo Brás Fernandes . A Voz do Mar. In: XVIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação INTERCOM, Aracaju SE. 1995.
- CARVALHO, F. E. A.; CALLOU, A. B. F. Extensão pesqueira e desenvolvimento local: a experiência da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca no Estado de Pernambuco, 2003-2006. Interações (Campo Grande), Campo Grande, v.9, n.1, p.65-76, Junho, 2008.
- CEMBRA. O Brasil e o mar no século XXI: Relatório aos tomadores de decisão do País. Cembra, coord. Luiz Philippe da Costa Fernandes, prep. Lucimar Luciano de Oliveira. – 2. ed., rev. e ampl. Niterói, RJ: BHMN, 2012.
- COHN, Amélia. Participação social e conselhos de políticas públicas. Brasília: Cepal/Ipea, 2011.
- COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CMMAD). Nosso futuro comum. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1988
- COTRIM, D.S. Agroecologia, sustentabilidade e os pescadores artesanais: O caso de Tramandaí (RS) Dissertação (Mestrado) Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural –PGDR. Porto Alegre, 2008.
- DELGADO, Nelson G. Desenvolvimento local e extensão rural e pesqueira, In: Estudos Sociedade e Agricultura [da] Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, nº 16, p. 62-73, 2001.
- DIAS NETO, J. Gestão do uso dos recursos pesqueiros no Brasil. Brasília: Ibama, 2003.

_____. Pesca no Brasil e seus aspectos institucionais - um registro para o futuro. *Revista Cepsul - Biodiversidade e Conservação Marinha, Itajaí*, vol. 1., nº. 1, p. 66–80, 2010.

DIEGUES, A. C. S. Pesca e Marginalização no Litoral Paulista. 1973. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1973.

_____. A pesca em Ubatuba: estudo sócio econômico. São Paulo: Sudelpa, 1974. 93 p.

_____. Pescadores, camponeses e trabalhadores do mar. São Paulo, Ática, 1983. 287 p.

_____. A sócio-antropologia das comunidades de pescadores marítimos no Brasil. *Revista Etnográfica*, Lisboa, v. 3, n. 2, p. 361-375, 1999.

_____. O Mito Moderno da Natureza Intocada. Editora HUCITEC: São Paulo, 2008.

DINIZ, E.; BIROCHI, R.; POZZEBON, M. Triggers and barriers to financial inclusion: the use of ICT-based branchless banking in na Amazon county. *Electronic Commerce Research and Applications*, v. 11, nº 5. 2011.

DUTRA, A. S.; AZEVEDO, D. B.; ELIAS, S. A. Integração das atividades produtivas em uma agroindústria: uma aplicação da teoria de filière. *Organizações Rurais & Agroindustriais*, Lavras, v. 10, n. 1, p.88-99, 10 jun. 2008.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do welfarestate. *Lua Nova*, 24, 1991.

FARAH, M. F. S. Parcerias, Novos Arranjos Institucionais e Políticas Públicas Locais. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, vol. 18, 2000.

FARIA, A. Programa oportunidade de mercado e apoio à agricultura familiar - Hulha Negra-RS. In: FRANÇA, C. L; VAZ, J. C; SILVA, I. P. (Org.) Aspectos econômicos de experiências em desenvolvimento local. São Paulo, Instituto Pólis (40), 180p. 2002.

FAO. The State of World Fisheries and Aquaculture 2014. Roma. 223 p., 2014.

FAO. Statistical Pocketbook: world food and agriculture 2015. Roma, 231 p., 2015.

FRANÇA, C. L; VAZ, J. C; SILVA, I. P. (Org.) Aspectos econômicos de experiências em desenvolvimento local. São Paulo, Instituto Pólis (40), 180p. 2002.

FOX, V; CALLOU, A. B. F. Estratégias de comunicação do movimento nacional dos pescadores no Brasil. *Razón y Palabra*, v. 84, p. 1-1, 2013.

FUNDAÇÃO FLORESTAL. Devolutivas: Diagnóstico Participativo APAMLN e ARIE-SS. São Paulo. Outubro. 2016.

HAIMOVICI, M. (Org.). Sistemas pesqueiros marinhos e estuarinos do Brasil: caracterização e análise da sustentabilidade. Rio Grande: Ed. da FURG, Brasil, 104 p. 2011.

IBAMA. INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. Estatística da Pesca 2000. Brasil – Grandes regiões e unidades da federação. Brasília: IBAMA, 2000.

_____. Estatística da Pesca 2007. Brasil – Grandes regiões e unidades da federação. Brasília: IBAMA, 2007.

_____. Estatística da Pesca 2006. Brasil – Grandes regiões e unidades da federação. Brasília: IBAMA, 2008.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. O conselho nacional de aquicultura e pesca na visão de seus conselheiros. Projeto conselhos nacionais: perfil e atuação dos conselheiros. Brasília: Ipea, Relatório de pesquisa. 2012.

ISAAC, V.J.; MARTINS, A.S.; HAIMOVICI, M.; CASTELLO, J.P.; ANDRIGUETTO FILHO, J.M. Síntese do estado de conhecimento sobre a pesca marinha e estuarina do Brasil. In: Isaac, V.J.; Martins, A.S. Haimovici, M.; Andriguetto Filho, J.M. (Org.). A pesca marinha e estuarina do Brasil no início do século XXI: Recursos, tecnologias, aspectos socioeconômicos e institucionais. Belém. pp 181-186. 2006.

KALIKOSKI, Daniela C.; SEIXAS, Cristiana S.; ALMUDI, Tiago. Gestão compartilhada e comunitária da pesca no Brasil: avanços e desafios. *Ambiente & Sociedade*. v. 12 nº 1, p. 151-172, Campinas. 2009.

KINGDON, John W. Juntando as coisas. In: SARAIVA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (orgs.). *Políticas Públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006. V. 1. pp. 225-245.

LAVOIE, F.; POZZEBON, M.; GONZALEZ, L. Challenges for inclusive finance expansion: the case of CrediAmigo, a Brazilian MFI. *Management International*, v. 15 n.3, p. 57-69. 2011.

LOTTA, Gabriela; FAVARETO, Arilson. O Papel dos Territórios nos Novos Arranjos Institucionais. In: CLAD, 2013, Montevideo. XVIII Congresso Internacional CLAD. Montevideo: CLAD, 2013.

_____. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. *Rev. Sociol. Polit.* [online]. vol.24, n.57. 2016

MELO, Kelly Cristina. Geoecologia da Paisagem do Município de Ubatuba-SP, *Revista Geonorte*, Edição Especial, V.3, N.4, p.997-1009, 2012. Disponível em :< <http://www.periodicos.ufam.edu.br/revista-geonorte/article/viewFile/2041/1918>>, Acesso em 20 de Nov. de 2016.

MENDES FILHO, Onivaldo da Rocha; CALLOU, Angelo Brás Fernandes; SANTOS, Maria Salett Tauk. Políticas públicas e extensão pesqueira em Cabedelo, Paraíba. *Interações (Campo Grande)*, Campo Grande, v. 11, n. 1, p. 93-100, June 2010.

MONTAGNER, Natalia C. A representação social dos maricultores: uma análise das instâncias participativas associadas à maricultura no Litoral Norte do Estado de São Paulo. 82f. Dissertação (Mestrado em Oceanografia). Universidade de São Paulo, Instituto Oceanográfico, São Paulo. 2013.

MPA. Boletim estatístico da pesca e aquicultura. Brasil 2010. Ministério da Pesca e Aquicultura. 2012. Disponível em: http://www.mpa.gov.br/files/docs/Informacoes_e_Estatisticas/Boletim%20Estat%20C3%ADstico%20MPA%202010.pdf. Acessado em 16/11/2015.

MPA. Boletim estatístico da pesca e aquicultura. Brasil 2011. Ministério da Pesca e Aquicultura. 2013. Disponível em: http://www.mpa.gov.br/files/docs/Boletim_MPA_2011_pub.pdf. Acessado em 16/11/2015.

MPA. 2013b Brasília. ATA DA REUNIÃO ORDINÁRIA DO CONAPE realizada em 20 e 21 de Março, 2013. P. 1 – 20. Acessado em 20/11/2015. Disponível eletronicamente em: <http://www.mpa.gov.br/files/docs/Conape/docs/2013/Ata%20reuni%C3%A3o%2020%20e%2021%20de%20mar%C3%A7o%202013%20-%20CONAPE.pdf>

MPA. Plano Safra - Pesca e aquicultura/2015 – 2016: um caminho para o crescimento dos brasileiros. Brasília: Ministério da Pesca e Aquicultura. 2015. Disponível eletronicamente em: www.mpa.gov.br/files/docs/Planos_e.../Livro_do_Plano_Safra.pdf

NEVES, M. F.; ROSSI, R.M.; LOPES, F. F.; THOMÉ E CASTRO, L.; MARINO; M. K. Caracterização e quantificação de sistemas agroindustriais visando ações coletivas: um modelo metodológico – SOBER – XLII Congresso brasileiro de Economia e Sociologia Rural “Dinâmicas setoriais e desenvolvimento regional”. Cuiabá: 25 – 28 de Julho, 2004.

OSTRENSKY, A.; PESTANA, D. Aspectos da viabilidade econômica da aquicultura em pequena e média escala. In: OSTRENSKY, A.; BORGHETTI, J. R.; SOTO, D. (Edit.). *Aquicultura no Brasil: o desafio é crescer*. Brasília: FAO, 2008. 276 p.

OVIEDO, A. F. P. Gestão ambiental comunitária da pesca na Amazônia: Estudo de caso do alto Purus, 342 f. Tese (Doutorado) Universidade de Brasília – Centro de Desenvolvimento Sustentável. 2006.

PAULY, D. Major trends in small-scale marine fisheries, with emphasis on developing countries, and some implications for the social sciences. *Maritime Studies (MAST)* 4(2), p. 7-22, 2006.

PEREIRA, R. M. R... Sociedade Civil e Sociedade Política: os embates entre o individual e o coletivo na solução das demandas sociais no interior da Colônia de Pescadores Z-3 em São Francisco-MG. In: XVIII Encontro Regional Dimensões do Poder na História, 2012, Mariana-MG. ANPUH MG XVIII Encontro Regional Dimensões do Poder na História, 2012. v. 1

PÉREZ, M. S.; GÓMEZ, J. R. M. Políticas de desenvolvimento da pesca e aquicultura: conflitos e resistência nos territórios dos pescadores e pescadoras artesanais da vila do Superagüi, Paraná, Brasil. *Sociedade & Natureza*, Uberlândia, v.26, n.1, p.37-47, 2014.

PIKE, Andy; RODRIGUEZ-POSE, Andrés and TOMANEY, John. *Handbook of Local and Regional Development*. London: Routledge, 2011.

_____. *Local and Regional Development*. London: Routledge, 2006.

PORTER, M. E. *Vantagem Competitiva: Criando e sustentando um desempenho superior*; tradução de Elizabeth Maria de Pinho Braga; revisão técnica de Jorge A. Garcia Gomez – Rio de Janeiro: Campus, 1992.

POZZEBON, Marlei. DINIZ, Eduardo; JAYO, Martin. Chapter II: Adapting the struturetionist view of technology for studies at the community/societal levels. In: DWIVEDI, Y. K.; LAL, B.; WILLIAMS, M. D.; SCHNEBERGER S. L.; WADE, M. R. (eds.), *Handbook of research on contemporary theoretical models in information systems*, Information Science Reference, IGI Global, Hershey, PA, 2009.

POZZEBON, Marlei; DINIZ, Eduardo. Theorizing ICT and society in the Brazilian context: a multilevel, pluralistic and remixable framework. *BAR-Brazilian Administration Review*, v. 9, n.3, 287-307. 2012.

POZZEBON, Marlei, TELLO ROZAS, Sonia; DELGADO, Natalia Aguilar. Use and consequences of participatory GIS in a Mexican municipality: applying a multilevel framework. *Revista de Administração de Empresas*, v. 55, n.3, p. 290-303. 2015.

REBOUÇAS, G. N. M.; FILARDI, A. C. L.; VIEIRA, P. F. Gestão integrada e participativa da pesca Artesanal: potencialidades e obstáculos no litoral do estado de Santa Catarina. *Ambiente & Sociedade*, v. 9, n.2. p. 83 - 104. 2006.

SAE. Brasil 2022: Trabalhos Preparatórios / Secretaria de Assuntos Estratégicos. – Brasília: Presidência da República, Secretaria de Assuntos Estratégicos – SAE, 2010.

SANTOS, Fernando B. P. dos. A atuação dos governos locais na redução das desigualdades socioeconômicas. 202 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2013.

SEIXAS, Cristiana S.; KALIKOSKI, Daniela C. Gestão Participativa da Pesca no Brasil: Propostas, Projetos e Documentação dos Processos. *Revista Meio Ambiente e Desenvolvimento*, v. 20, pp. 119-139, 2009.

SEIXAS, Cristiana S.; KALIKOSKI, Daniela C.; ALMUDI, Tiago; BATISTA, Vandick S.; COSTA, Adriane L.; DIOGO, Hugo L.; FERREIRA, Beatrice P.; FUTEMMA, Célia R.T.; MOURA, Rodrigo L.; RUFFINO, Mauro L., SALLES, Rodrigo de; THÉ, Ana Paula G. Gestão compartilhada do uso de recursos pesqueiros no Brasil: elementos para um programa nacional. *Ambiente & Sociedade*, V. 14, nº 1, p. 23-44. 2011.

SILVA, A. da. *A Ilha de Santa Catarina e Sua Terra Firme: estudo sobre o governo de uma capitania subalterna (1738-1807)*. São Paulo: FFLCH/USP, Pós-Graduação em História Econômica, 2008.

SILVA, A. P. *Pesca artesanal brasileira. Aspectos conceituais, históricos, institucionais e prospectivos*/ Adriano Prysthon da Silva – Palmas: Embrapa Pesca e Aquicultura, 2014.

SINAN, H; WHITMARSH, D. Wealth-based fisheries management and resource rent capture: An application to the Maldives marine fisheries. *Marine Policy*, 34, 389-394. 2010.

SPINK, P. A articulação de ações pública em situações complexas. In.: *Políticas Públicas de fomento ao Empreendedorismo e às micro e pequenas empresas*. Org (GOMES, Marcus Vinicius; ALVES, Mario A.; FERNANDES, Renê. São Paulo: FGV, 2013.

SPINK, P. Cooperação e governança interjurisdicional: conceitos em discussão. In: *Cadernos Adenauer XII (2011), n. 4: Municípios e Estados: Experiências com Arranjos Cooperativos*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2012. P. 13-29.

SONODA, D. Y. Análise econômica de sistemas alternativos de produção de tilápias em tanques rede para diferentes mercados. 2002. 92 f. Dissertação (Mestrado em Ciências) - Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz", Piracicaba, 2002.

SOUZA, Marco Aurélio A. Influência do ambiente institucional na atividade pesqueira do Rio Grande do Sul, 2010. 222 f. Tese (Doutorado em Economia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre, 2010.

_____. Análise institucional da atividade pesqueira artesanal do Rio Grande do Sul. – SOBER – XLV Congresso da Sociedade brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural. 22 – 25 Julho, 2007. Londrina, 2007.

STAKE, Robert E. Qualitative case studies. In: DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvona S. (ed.) *Handbook of Qualitative Research*. 2nd ed. London: Sage Publications, 2000. cap. 17, p. 443-454.

SUBIRATS, Joan. et al. Análisis y gestión política públicas. Barcelona: Editorial Ariel, 2008. 285 p.

SZWAKO, José. "Participar vale a pena, mas...: a democracia participativa brasileira vista pelas lentes da utopia". In: SOUTO, A. L. S. S. e PAZ, R. D. O. (org.) *Novas Lentes Sobre a Participação: Utopias, Agendas e Desafios*. São Paulo: Instituto Pólis, 2012. p. 13 - 44.

TEIXEIRA, Ana Claudia; SOUZA, Clóvis de; LIMA, Paula Pompeu. Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais. In: SOUTO, A. L. S. S. e PAZ, R. D. O. (org.) *Novas Lentes Sobre a Participação: Utopias, Agendas e Desafios*. São Paulo: Instituto Pólis, 2012. p. 49-76.

VASCONCELOS, M.; DIEGUES, A. C. S. A; SALES, R. R. Limites e possibilidades na gestão da pesca artesanal costeira. In: Costa, A. L. (Org.) *Nas Redes da Pesca Artesanal*. Brasília: IBAMA - MMA, 2007, p.15-83.

VAZ, J. C. e CALDAS, E. de L. Desenvolvimento local e políticas territoriais. *Anais do Encontro de Administração Pública e Governança da ANPAD (EnAPG)*, 2006.

VIEIRA, P. H. F. Políticas ambientais no Brasil: do preservacionismo ao desenvolvimento sustentável. *Política & Sociedade*, v. 1, p. 25-73, 2009.

WORLD BANK; FAO; WORLD FISH CENTRE. *The hidden harvests: the global contribution of capture fisheries*. Conference edition. Washington, DC, World Bank. 2010. p.99.

YIN, R. K. *Estudo de caso: Planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman, 2001.

YOKOMIZO, C. A., DINIZ, E. H.; POZZEBON, M. Financial services to lower income population through the correspondent banking technology: lessons from the Brazilian experience at Banco Lemon. *Proceeding of the European International Business Academy Annual Conference*, EIBA, Valencia, Spain, 35. 2009.

ZOZAYA, M. H. S. Universidad y desarrollo local em Latinoamérica. In: GIRARDO, C; IBARROLA, M de.; JACINTO, C.; MOCHI, P. (eds.) *Estrategias educativas y formativas para la inserción social y productiva. Herramientas para la transformación*. V. 31, Interfor/OIT, Montevideo, p. 195-211. 2006.

ZYLBERSTAJN, D. Conceitos gerais, evolução e apresentação do Sistema Agroindustrial. In: ZYLBERSTAJN, D.; NEVES, M. F. (Orgs.). *Economia e gestão dos negócios agroalimentares: indústria de alimentos, indústria de insumos, produção agropecuária, distribuição*. São Paulo: Pioneira, 2000.