



UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA, CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO SOCIEDADE E
CULTURA NA AMAZÔNIA



MARIA FERREIRA DE OLIVEIRA FILHA

O ENTRALHAR DA REDE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DA PESCA
ARTESANAL NO AMAZONAS: PERCURSOS E RETROCESSOS

MANAUS-AM

2022

UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA, CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO SOCIEDADE E
CULTURA NA AMAZÔNIA

MARIA FERREIRA DE OLIVEIRA FILHA

O ENTRALHAR DA REDE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DA PESCA
ARTESANAL NO AMAZONAS: PERCURSOS E RETROCESSOS

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação Sociedade e Cultura da Amazônia da Universidade Federal do Amazonas, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Sociedade e Cultura da Amazônia.

Orientadora: Profa. Dra. Elenise Faria Scherer

MANAUS-AM

2022

Ficha Catalográfica

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

O48e Oliveira Filha, Maria Ferreira de
O entralhar da rede das políticas públicas da pesca artesanal no Amazonas: percursos e retrocessos / Maria Ferreira de Oliveira Filha . 2022
224 f.: il.; 31 cm.

Orientador: Elenise Faria Scherer
Tese (Doutorado em Sociedade e Cultura na Amazônia) -
Universidade Federal do Amazonas.

1. Estado. 2. Políticas Públicas. 3. Trabalho. 4. Pescadores artesanais. 5. Cidadania. I. Scherer, Elenise Faria. II. Universidade Federal do Amazonas III. Título

MARIA FERREIRA DE OLIVEIRA FILHA

**O ENTRALHAR DA REDE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DA PESCA
ARTESANAL NO AMAZONAS: PERCURSOS E RETROCESSOS**

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Elenise Faria Scherer- Presidente

Profa. Dra. Ana Paulina de Aguiar Soares - Membro

Prof. Dr. Henrique dos Santos Pereira- Membro

Profa. Dra. Lucilene Ferreira de Melo- Membro

Prof. Dr. Gláucio Campos de Matos - Membro

Profa. Dra. Ártemis Soares - Suplente

Profa. Dra. Gimima Beatriz Melo da Silva - Suplente

**MANAUS-AM
2022**

In Memoria de
Manoel Peixoto de Oliveira, avô
Maria Ferreira de Oliveira, mãe
Lucas de Oliveira Leite, sobrinho

AGRADECIMENTOS

Embora este seja um trabalho autoral, a escrita desta tese só foi possível graças a contribuição de muitas pessoas: sobretudo os familiares, amigos, professores, orientadora e os sujeitos da pesquisa. Portanto, meus agradecimentos:

A Deus pelo dom da vida! Por embalar meus sonhos. Por me acompanhar neste percurso, porque, em momentos de medo e insegurança, restaurou as minhas forças, com sua sabedoria apontou o caminho favorável.

Em especial, à minha orientadora, Elenise Faria Scherer, mestra que conduziu meu percurso desde a graduação, o mestrado e durante o doutorado. Sua orientação meticulosa e atenta, pautada pela ética e comprometida com o trabalho e com os alunos, embora às vezes, contido, soube relevar minhas limitações, seus ensinamentos e incentivo me instigou a tirar de mim o que tenho de melhor, possibilitando construir a minha trajetória chegando até este momento. Minha eterna gratidão!

À toda a minha família por todo carinho, pelas orações, por vibrarem por mim, pelo apoio e acolhida nos momentos difíceis. Vocês são meu porto seguro, meu bem mais precioso!

Ao Professor Paulo Rolim por compartilha suas experiências com os pescadores no Amazonas ao longo de mais de 30 anos, pelo apoio gratuito na mediação da realização da pesquisa de campo com as lideranças da pesca em Manaus. Gratidão!

À minha amiga Antônia Mara Raposo que acompanhou todo o percurso deste trabalho, desde a pesquisa de campo até os momentos finais da escrita. Gratidão por sua amizade, por suas palavras de incentivo e apoio nos momentos difíceis.

À Dorinete Bentes com que dividir ideias e experiências que contribuíram na construção dessa tese.

Aos representantes institucionais que participaram desta pesquisa: IDAM, INSS, DPA/AM; o presidente da CNPA e os ex-gestores da SEAP/AM. Agradeço a disponibilidade e participação de todos.

Aos professores e professoras avaliadores desta tese que gentilmente se disponibilizaram a contribuir com o trabalho.

A todos os professores do Programa de Pós-Graduação Sociedade e Cultura na Amazônia pelos conhecimentos compartilhados e contribuições teóricas e metodológicas que contribuíram na construção dessa tese.

Muito obrigada!

RESUMO

Esta é uma tese sobre os pescadores artesanais do Estado do Amazonas, sendo que procuramos mostrar como se deu o reconhecimento destes trabalhadores frente ao Estado, os avanços, os retrocessos quem incidem sobre seus direitos, os tramites burocráticos para comprovar a condição de segurado especial e acessar os direitos a que faz jus como trabalhador rural. A pesquisa foi desenvolvida a partir de uma abordagem qualitativa, os resultados são provenientes de fontes primárias, secundárias e nos resultados obtidos na coleta de dados realizada no decorrer da pesquisa de campo. Os sujeitos da pesquisa foram: o ex-gestor da SUDEPE/AM e atual chefe do Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural do IDAM, o ex-chefe do escritório estadual da SEAP/AM, o ex-superintendente da SEAP/AM, o atual chefe da DAP/AM e o gerente executivo do INSS no Amazonas. O objetivo central deste estudo é analisar como se dar o acesso dos trabalhadores da pesca frente as políticas públicas. A partir desta pesquisa podemos dizer que o reconhecimento legal dado pela Constituição de 1988 aos pescadores artesanais na condição de segurado especial não garante automaticamente a sua efetiva materialização, há inúmeras exigências burocráticas que os trabalhadores da pesca precisam cumprir para serem reconhecidos como trabalhador rural frente ao Estado. Além disso, podemos inferir que a institucionalização das políticas públicas para a pesca não ocorre de modo linear, a momentos que o Estado atende as demandas dos pescadores, em outro momento há retrocessos que incidem sobre essas conquistas, em outro momento essas políticas ficam estagnadas, de modo geral, os avanços e os retrocessos ocorrem conforme os planos, os programas governamentais e depende também, da correlação de forças entre grupos de interesse nas instâncias decisórias no âmbito do Estado.

Palavras-chave: Estado; Políticas Públicas; Trabalho; Pescadores Artesanais; Cidadania.

ABSTRACT

This is a thesis about artisanal fishermen in the State of Amazonas, and we seek to show how these workers are recognized by the State, the advances, the setbacks that affect their rights, the bureaucratic procedures to prove the condition of special insured and access the rights to which he is entitled as a rural worker. The research was developed from a qualitative approach, the results come from primary and secondary sources and in the results obtained in the data collection carried out during the field research. The research subjects were: the former manager of SUDEPE/AM and current head of the Department of Technical Assistance and Rural Extension of IDAM, the former head of the state office of SEAP/AM, the former superintendent of SEAP/AM, the current head of DAP/AM and the executive manager of INSS in Amazonas. The main objective of this study is to analyze how to give access to fishing workers in the face of public policies. From this research we can say that the legal recognition given by the Constitution of 1988 to artisanal fishermen in the condition of special insured does not automatically guarantee their effective materialization, there are numerous bureaucratic requirements that fishing workers need to fulfill in order to be recognized as rural workers in the face of State. In addition, we can infer that the institutionalization of public policies for fisheries does not occur in a linear way, at times when the State meets the demands of fishermen, at another time there are setbacks that affect these achievements, at another time these policies are stagnant, in general, advances and setbacks occur according to plans, government programs and also depend on the correlation of forces between interest groups in decision-making bodies within the State.

Keywords: State; Public Policy; Artisanal Fishermen, Citizenship.

LISTA DE SIGLAS

ACAR-AM - Associação de Crédito e Assistência Rural do Amazonas

AFEAM - Agência de Fomento do Amazonas

ATER - Assistência Técnica e Extensão Rural

BNDE - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

CNPq- Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

CNPA - Confederação Nacional dos Pescadores e Aquicultores

CPP - Comissão Pastoral da Pesca

CGU - Controladoria-Geral da União

CPGs - Comitês Permanentes de Gestão

COOPEIXE - Cooperativa Agropecuária dos Pescadores da Mesorregião do Amazonas

CONAB - Companhia Nacional de Abastecimento

CAGED - Cadastro Geral do Emprego e Desemprego

CNIS - Cadastro Nacional de Informações Sociais

DAP/AM- Divisão de Aquicultura e Pesca do Amazonas

DAP - Declaração de Aptidão ao Pronaf

DATER- Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural

EMATER/AM- Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Amazonas

EAD - Ensino a Distância

FAO - Organização das Nações Unidas para alimentação e agricultura

FESINPEAM - Federação dos Sindicatos dos Pescadores e Pescadoras Artesanais do Estado do Amazonas

FEPECA - Federação dos Pescadores do Estado do Amazonas

FETAPE - Federação dos Trabalhadores da pesca e Aquicultura do Amazonas

FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador

FASE - Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional

GESPE - Grupo Executivo do Setor Pesqueiro

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

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

IPAAM - Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas

IDAM - Instituto de Desenvolvimento Agropecuário e Florestal Sustentável do Estado do Amazonas

INCRA - Instituto Nacional da Colonização e Reforma Agrária

INPA- Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia-

INSS- Instituto Nacional de Seguro Social

MONAPE - Movimento Nacional dos Pescadores

MPA- Ministério da Pesca e Aquicultura

MAPA- Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MMA - Ministério do Meio Ambiente

MDIC- Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário

MTE - Ministério do Trabalho e Emprego

MPS - Ministério da Previdência Social

MPP - Movimento de Pescadores e Pescadoras

NIT - Número de Inscrição do Trabalhador

OIT- Organização Internacional do Trabalho

PSDPA- Política do Seguro Desemprego do Pescador Artesanal

PROFROTA - Programa Nacional de Financiamento e Modernização da Frota Pesqueira

RGP - Registro Geral da Pesca

PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PNDP's- Planos Nacionais de Desenvolvimento Pesqueiro

PESCART - Plano de Assistência à Pesca artesanal

PPGSCA- Programa de Pós-Graduação em Sociedade e Cultura na Amazônia

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

SEAP - Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca

SEMA- Secretaria de Estado de Meio Ambiente

SisRGP- Sistema Informatizado de Registro da Atividade Pesqueira

SEPROR - Secretaria de Estado de Produção Rural

SUDEPE -Superintendência de Desenvolvimento da Pesca

SGC - Sistema de Gestão do Uso Sustentável dos Recursos Pesqueiros

TCLE - Termo de Consentimento Livre Esclarecido

TCU - Tribunal de Contas da União

TPPs - Terminais Pesqueiros Públicos

UFAM- Universidade Federal do Amazonas

UPA - Unidades de Produção de Alevinos

ZEE - Zona Econômica Exclusiva

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Comunidade de São Francisco do município de Manacapuru.....	18
Figura 2: Comunidade de São Francisco do município de Careiro da Várzea-AM.....	19
Figura 3: Pescadores da Comunidade de São Francisco do município de Careiro da Várzea-AM.....	20
Figura 4: Processo institucional para habilitação ao Seguro Defeso em 2015.....	103
Figura 5: 11ª ed. do programa Peixe no Prato, Bairro Santo Antônio, Manaus-AM.....	134
Figura 6: 12ª ed. Programa Peixe no Prato, Bairro Armando Mendes- Manaus-AM.....	134
Figura 7: Fluxo do caminho institucional para operacionalização e concessão da PSDPA .	194

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Distribuição do orçamento da SEAP (2003-2009).....	89
Tabela 2: Número de instituições representativas da pesca no Amazonas	159
Tabela 3: Legislações promulgadas pelo governo federal para regulamentação da PSDPA a partir da década de 1990	192

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Linhas de créditos do PRONAF para a aquicultura e pesca artesanal	85
Quadro 2: Número de pescadores inscrito no RGP, por região, entre 2003 e 2014	100
Quadro 3: Principais leis e normativas que regulamentam o período de defeso no Amazonas	196

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS	23
O ENCONTRO COM OS GESTORES.....	27
CAPÍTULO I - A INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A PESCA ARTESANAL NO BRASIL E NO AMAZONAS	32
1.1. O RECONHECIMENTO DOS PESCADORES ARTESANAIS COMO TRABALHADORES RURAIS NO BRASIL E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICA PARA A PESCA NO AMAZONAS.....	33
1.2. A GESTÃO DAS POLÍTICAS PESQUEIRAS NO BRASIL: DA SEAP AO MPA.....	51
1.3. A GESTÃO DO MPA: AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A PESCA ARTESANAL NO AMAZONAS, DIFICULDADES E ENTRAVES	62
CAPÍTULO II - RETROCESSOS E EXPROPRIAÇÕES DE DIREITOS DOS PESCADORES ARTESANAIS NO BRASIL E NO AMAZONAS	92
2.1. AS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS NO ÂMBITO DA PESCA: AS RELAÇÕES DE PODER, A INSTABILIDADE NA ESTRUTURA DO MPA E DAS SEAPS, REFLEXOS NO AMAZONAS	92
2.1.1. Regras sobre quem são os trabalhadores elegíveis para o programa	96
2.1.2. Regras sobre o número de parcelas mensais pagas a trabalhadores elegíveis	97
2.1.3. Regras sobre a gestão do programa.....	97
2.2. A EXTINÇÃO DO MPA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DIRECIONADAS PARA A PESCA ARTESANAL NA ATUALIDADE.....	110
2.3. DISCURSOS INSTITUCIONAIS SOBRE OS RUMOS DA GESTÃO DA PESCA NO AMAZONAS	125
2.3.1. A organização da cadeia produtiva da pesca e as estratégias de sobrevivência.....	128
CAPÍTULO III - ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS, CONFLITOS E ASSOCIATIVISMO: OS DIREITOS DOS PESCADORES ARTESANAIS	144
3.1. AS FORMAS DE ASSOCIATIVISMOS: COLÔNIAS, SINDICATOS E ASSOCIAÇÕES DE PESCADORES.....	144
3.2. AS ENTIDADES REPRESENTATIVAS NA EFETIVAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA OS PESCADORAS ARTESANAIS: JOGO DE INTERESSES, RELAÇÕES DE PODER E CONFLITO	155
3.3. O TRABALHO NA PESCA: CIRCULAÇÃO DE SABERES E A INTRODUÇÃO	

DE NOVAS TECNOLOGIAS.....	165
3.4. A SUPERINTENDÊNCIA DO INSS NO AMAZONAS: A COBERTURA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL AOS PESCADORES E PESCADORAS ARTESANAIS.....	177
3.4.1. A aposentadoria rural: o caminho percorrido pelos pescadores e pescadoras artesanais	184
3.5. O DEFESO E A PSDPA NO AMAZONAS.....	191
3.5.1. Os defesos e o uso do seguro-defeso: impactos sobre os pescadores artesanais e os recursos pesqueiros no Amazonas	195
CONSIDERAÇÕES FINAIS	202
REFERÊNCIAS	209

INTRODUÇÃO

A pesca artesanal é uma atividade importante para a economia nacional e internacional como fonte de renda e segurança alimentar a população. Segundo dados da FAO (2021), a produção global de pesca e aquicultura em 2018 atingiu um recorde histórico de quase 179 milhões de toneladas. A pesca extrativa atingiu 96,4 milhões de toneladas, representou 54% do total, enquanto a aquicultura, com 82,1 milhões de toneladas, representou 46%. Os números preliminares indicaram um crescimento adicional do comércio de pescado e produtos da pesca, atingindo um novo recorde de US\$ 163 bilhões. Nas últimas três décadas, a aquicultura tem sido o principal motor do aumento da produção pesqueira, mas o setor pesqueiro de captura ainda permanece dominante para várias espécies e vital para a segurança alimentar nacional e internacional.

De acordo com estimativas da FAO (2021), em 2017, cerca de 59,7 milhões de pessoas estavam empregadas no setor primário de pesca de captura e aquicultura. Desse total, 40,4 milhões de pessoas se dedicavam à pesca e 19,3 milhões à aquicultura. A maioria das pessoas empregadas diretamente, em tempo integral, meio período ou ocasional, como pescadores e piscicultores são produtores artesanais e de pequena escala. Estima-se que em todo o mundo, cerca de 200 milhões de pessoas estão empregadas direta e indiretamente ao longo da cadeia produtiva, desde a extração/colheita até a distribuição do produto.

No Brasil, existem aproximadamente 1 milhão de pescadores artesanais, eles são responsáveis por 50% da produção de pescado em todo o território nacional. Sendo a produção anual de 1,4 milhões de toneladas de pescado, avaliados em 5 bilhões de reais (MPA, 2015). A atividade também tem um papel essencial que contribui para a renda, a resiliência familiar, comércio e segurança alimentar de comunidades pesqueiras, com destaque para aquelas localizadas nos emaranhados dos igarapés e na imensidão dos rios da floresta amazônica.

A pesca é uma atividade que faz parte do modo de vida dos povos que habitam a região amazônica. O uso dos recursos pesqueiros remonta ao período anterior a colonização portuguesa pois os indígenas já utilizavam o pescado como fonte de alimento. Na época do império (século XVII) o governo utilizava o peixe para alimentação da elite do governo, dos funcionários burocratas, das tropas militares, das missões e fortalezas e para abastecimento dos estabelecimentos comerciais de cidades e vilas. Para suprir a necessidade desses grupos sociais foram criados os pesqueiros reais, “símbolo arquétipo do monopólio, visto que tirava aos naturais o direito de sobrevivência naquelas áreas piscosas. A maioria destes pesqueiros foi criado pelo governador Lobo d`Almada, que também incentivou a exportação do peixe salgado”

(MONTEIRO, 2010, p.37). Os pesqueiros reais eram lagos e praias que se tornavam privadas do rei por isso nos mapas mais antigos aparecem registrados como “Lago do Rey”. Estes estavam localizados em regiões estratégicas, próximo as capitânicas.

As práticas cotidianas de trabalho dos pescadores e pescadoras artesanais no contexto amazônico se difere da prática de pescadores (a) de outras regiões do país. A grande diferença diz respeito ao fato de que os pescadores amazônicos têm como espaço de trabalho: a terra, a floresta e a água como base de reprodução de vida material e social. Esses trabalhadores desenvolvem tais atividades conforme a sazonalidade dos ciclos hidrológicos para realização de plantio e colheita por um lado, de épocas de reprodução, escassez e fartura dos diferentes peixes que correm os rios da Amazônia por outro. É, essa especificidade do modo de vida e de trabalho dos pescadores que precisa ser considerada quando buscam por seus direitos como trabalhador rural frente ao Estado.

Essa diversidade e complexidade do mundo vivido das populações pesqueiras, não pode ser reduzida a um modelo homogêneo como apresentado nos planos governamentais (LEITÃO, 2011), pois as habilidades e o saber fazer nas comunidades pesqueiras artesanais são diferentes. Além disso, nos últimos anos, a gestão governamental no processo de elaboração de políticas públicas não privilegia uma discussão com os trabalhadores da pesca artesanal (GERBER, 2013). Essa falta de diálogo entre os gestores do Estado e os trabalhadores resulta num processo de exclusão de muitos pescadores, tornando-os ainda mais vulneráveis tendo em vista que as políticas públicas não conseguem contemplar a complexidade dos territórios de pesca socialmente construído, impactam seu modo de vida e passam ao largo de suas necessidades econômicas, sociais e culturais.

Ainda que os pescadores e pescadoras artesanais tenham seus direitos garantidos pela Constituição Federal de 1988 na condição de trabalhador rural, na realidade, isso não significa a garantia de acesso aos direitos sociais. Por exemplo, o acesso ao direito previdenciário, ainda que tenha sido uma conquista fundamental à categoria, não quer dizer que seja acessado de fato por todos os pescadores. Outra questão é o acesso às linhas de crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) que também não são alcançadas por todos que assim necessitam. Além disso, as dificuldades burocráticas quanto a resolução dos problemas relacionados a emissão do Registro Geral da Pesca (RGP) documento indispensável que comprava a condição de pescador, fornecido pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), suspenso desde 2015¹. Isso ocorre, porque há muitos entraves e

¹ Ressalta-se que em 2021, por pressões do movimento dos pescadores e de órgãos federais de controle, o MAPA

limites ao acesso integral destes direitos e políticas, como se não bastasse as dificuldades enfrentadas pela categoria, recentemente esses trabalhadores vem sofrendo com duros golpes, acumulando perdas no âmbito de seus direitos conquistados como trabalhador rural.

Esse cenário regressivo teve início ao final de 2014, em face dos acenos de crise econômica que se aproximava e se acentuava após as eleições presidenciais, o governo federal instituiu um pacote de ajuste fiscal que incidiu sobre os direitos sociais dos trabalhadores urbanos e rurais por meio das MPs nº 664² e 665³/2014 que introduziram uma série de mudanças nas regras de acesso ao abono salarial, pensão por morte, auxílio doença, auxílio reclusão e seguro desemprego. As referidas medidas provisórias restringiram direitos, penalizando à parcela mais vulnerável da população. Nesse cenário, os pescadores também foram atingidos.

Além daquelas medidas provisórias foram publicadas pelo governo federal o decreto nº 8.424/2015, que introduziu mudanças na gestão e nas regras de acesso ao seguro-defeso. O decreto nº 8.425/ 2015, que alterou os critérios para inscrição no RGP e para o exercício da atividade pesqueira em todo o Brasil e a medida provisória nº 696/2015, que promoveu reformas e alterações na estrutura ministerial e de órgãos da Presidência da República, e acabou por extinguir o Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), ameaçando as conquistas de homens e mulheres que praticam a pesca artesanal no país.

Neste sentido, em relação a pesca, o cenário político se configurava por inúmeras denúncias de irregularidades na emissão do RGP e no acesso a Política do Seguro Desemprego ao Pescador Artesanal (PSDPA), pessoas que aparentemente não eram pescadores estavam recebendo as parcelas do seguro defeso, fato que chamou a atenção governamental, naquele contexto de ajuste das contas públicas. O memento era propício para que a PSDPA fosse inclusa no ajuste fiscal de 2014.

A crise vivenciada pela economia brasileira em 2014 foi reflexo da crise financeira internacional que teve início em 2007- 2008 nos EUA e se irradiou para muitos países causando instabilidade na economia em escala mundial (BELLUZZO e GALÍPOLO, 2017). Além disso, o governo federal justificava que a adoção daquelas MPs era necessária para combater as fraudes, para aumentar a rigidez no acesso aos direitos da seguridade social e principalmente, reduzir custo da previdência social.

As mudanças introduzidas por aqueles dispositivos jurídicos trouxeram instabilidade

lançou o novo Sistema Informatizado de Registro da Atividade Pesqueira – SisRGP 4.0, como veremos no decorrer do Capítulo II.

² Convertida em Lei nº 13.134 em junho de 2015.

³ Convertida em Lei nº 13.135 em junho de 2015.

para a gestão da pesca, desde a extinção do MPA a responsabilidade pelo setor vem sendo direcionada conforme o interesse governamental e as políticas públicas para o segmento vem sendo cortadas ou paralisadas, impactando negativamente a vida de muitos trabalhadores da pesca em todo o país.

Desse modo, a temática proposta nesta pesquisa é continuidade dos estudos sobre a pesca artesanal, que teve início ainda na graduação no curso de Serviço Social pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM). O trabalho foi concluído em 2013 e versa sobre: *A Seguridade Social e os Pescadores Artesanais no Estado do Amazonas*⁴.

O ingresso no mestrado em 2015 no PPGSS/UFAM como bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), tive a oportunidade de aprofundar meus estudos sobre os trabalhadores da pesca, realizei a pesquisa com os pescadores artesanais do município de Novo Airão mostrando as condições de acesso destes trabalhadores à previdência social e as dificuldades que eles enfrentam para realizar a atividade, já que 80% da área do município é coberto por Unidades de Conservação. A dissertação foi defendida em 2017 tendo como título: *Pescadores de Novo Airão: Dos conflitos socioambientais aos direitos da seguridade social*⁵.

As experiências vividas junto aos trabalhadores da pesca de Novo Airão delinearão os primeiros contornos deste estudo. Desta vez, no PPGSCA, no doutorado em 2018. Inicialmente, nosso propósito era partir da realidade dos pescadores artesanais dos municípios de Manacapuru e Careiro da Várzea que fazem parte da região metropolitana de Manaus para verificar como as políticas públicas voltadas para a pesca foram/estão sendo desenvolvidas pelo Estado e se beneficiava a todos os pescadores (a) e quais os entraves e as dificuldades para acessar os direitos sociais a que faz jus como trabalhador rural.

A escolha das comunidades localizadas naqueles municípios se deu devido ao ambiente geográfico ser considerado áreas de grande potencial piscoso do Amazonas, onde a pesca é desenvolvida de maneira estruturante na vida das famílias que habitam as áreas de várzea e terra firme, seja como forma de trabalho, fonte de alimentação ou geração de renda.

A pesquisa exploratória aos municípios de Manacapuru e Careiro da Várzea ocorreu em julho de 2019, período da vazante dos rios. Na ocasião acompanhava uma pesquisadora do

⁴ A pesquisa foi realizado no âmbito do Grupo de Pesquisa Políticas Públicas, Território e Ambiente na Amazônia, coordenado pela professora Doutora Elenise Scherer. Vale ressaltar, que este trabalho teve como base uma pesquisa realizada no Estado do Pará: LOURENÇO, C. F; et al. *A Seguridade Social para os Pescadores Artesanais no Brasil: Estudo de Caso no Pará*. 1edição. Chennai: ICSF, 2006.

⁵ Sob a orientação da professora Dra. Elenise Scherer e da Professora Dra. Débora Cristina Bandeira Rodrigues.

grupo de pesquisa⁶ que realizava seus estudos para construção de sua tese de doutorado sobre as pescadoras de camarão em comunidades pesqueiras. O deslocamento até as comunidades não se deu de uma única forma. Fomos de carro, fizemos travessia de lanche e rabeta ao encontro dos pescadores.

A ida a Manacapuru. Fomos de carro de Manaus pela rodovia AM-070 (Estrada Manoel Urbano, por uma hora) até o município de Iranduba. Lá, a pescadora dona Deuzinete Sena nos aguardava, seguimos viagem pelo rio Negro de rabeta⁷, por mais de duas horas, até a comunidade de São Francisco, em Manacapuru. Segundo dona Deuzinete Sena, apesar da comunidade ficar na zona rural de Manacapuru, os pescadores que ali vivem, comercializam sua produção pesqueira na sede do município de Iranduba, por ser mais próximo.

Figura 1: Comunidade de São Francisco do município de Manacapuru



Fonte: Diógenes e Oliveira Filha, 2019

⁶ Grupo de Pesquisa Políticas Públicas, Território e Ambiente na Amazônia.

⁷ Uma pequena canoa motorizada com capacidade para 6 pessoas.

Observando a dinâmica da comunidade, verificamos as mudanças e as continuidades que refletem o modo de vida e o trabalho na pesca. De um lado a utilização do conhecimento tradicional sobre os elementos naturais que compõem o imaginário dos trabalhadores amazônicos, e por outro lado a introdução de novas tecnologias: no meio de transporte, mídias digitais e informacionais. Segundo Bauman (2003), o avanço dessa “comunicação de fora”, muda a “comunicação de dentro” das comunidades, interfere nas trocas mútuas entre seus membros.

O deslocamento ao Carreiro da Várzea. O percurso foi feito de lanche que realiza o transporte de passageiros do porto da Ceasa em Manaus até a sede daquele município, o tempo percorrido foi de uma hora. Do porto do Carreiro da Várzea seguimos viagem de rabeta até a comunidade de São Francisco do Paraná do Cambixé, Km 17 da BR 319. A viagem durou aproximadamente uma hora e meia. Ali, fomos recebidos por seu Roberto Macedo da Costa e sua família. Na oportunidade nos reunimos com um grupo de 8 pescadores e conversamos sobre o modo de vida das famílias naquela localidade. Durante a roda de conversa eles nos relataram as dificuldades que enfrentavam em busca dos direitos previdenciários e as tentativas de acesso as políticas de fomento direcionadas para a pesca artesanal na época do MPA.

Figura 2: Comunidade de São Francisco do município de Carreiro da Várzea-AM



Fonte: Diógenes e Oliveira Filha, 2019.

Figura 3: Pescadores da Comunidade de São Francisco do município de Careiro da Várzea-AM



Fonte: Diógenes e Oliveira Filha, 2019.

Além disso, percebi que a convivência entre os moradores era cercada por conflitos envolvendo relações de trabalho, escoamento de produção e de ordem religiosa. Contudo como explica Bauman (2003), a comunidade não é um todo harmônico, as pessoas podem divergir entre si, podem discordar sobre a forma de realizar o trabalho. Porém, não desejam mau uns aos outros. Se alguém der um mau passo, mas se voltar atrás e pedir desculpas ninguém guardara ressentimentos. E nos momentos de tristezas sempre haverá solidariedade entre os membros da comunidade.

Porém, naquele período nos defrontamos com uma série de problemas de ordem política e econômica. Primeiro, os critérios para a concessão de bolsas foram enrijecidos, assim como o acesso à ajuda de custo para viagens de campo. Este cenário desanimador nos obrigou a direcionar o local de pesquisa, apenas para o município de Careiro da Várzea devido à proximidade com a cidade de Manaus e acessibilidade as comunidades rurais pesqueiras. Segundo, mesmo com este redirecionamento algumas incertezas nos acompanhavam, pois, a realização da pesquisa de campo coincidiu com a crise sanitária do Covid-19 que chegou ao Brasil em março de 2020, e o avanço da epidemia no Estado do Amazonas dificultou sobremaneira a execução da pesquisa de campo. Terceiro, com o avanço do vírus foram editados pelo Governo do Amazonas medidas sanitárias restritivas de circulação de pessoas e de funcionamento das instituições privadas e públicas.

Entre os anos de 2020 e 2021 foram editados decretos governamentais que restringiam a locomoção de passageiros entre os municípios amazonenses e os estados vizinhos. Neste

contexto, o Amazonas foi um dos epicentros da pandemia. Em janeiro de 2021, o sistema de saúde e dos cemitérios entraram em colapso, o medo e o desespero se espalhou pelo Estado, pessoas correndo atrás de cilindros de oxigênio para salvar a vida de seus entes queridos, trabalhadores da saúde sem ter a mínima condição de trabalhar, exaustos continuavam na linha de frente. O horror e o desespero tomaram conta de quem vivenciou essa triste realidade.

Mesmo assim, insistimos no trabalho de campo. Tentamos realizar algumas entrevistas por telefone, mas sem sucesso, o sinal de telefonia móvel e internet na comunidade de São Francisco do Careiro da Várzea é precário. Além disso, diante das perdas de familiares, vizinhos e amigos, nossos contatos na comunidade, os pescadores Roberto Macedo da Costa e Patrícia Macedo da Costa, disseram-me que os pescadores e pescadoras da comunidade estavam desmotivados para serem entrevistados e conversar.

Diante deste cenário, através do diálogo com minha orientadora, discutimos sobre novas alternativas para que pudéssemos concretizar a pesquisa. Decidimos redefinir o objeto de estudo. Como diz Bachelard (1996), ao discutir o que definiu como obstáculos epistemológicos, afirma que no processo de construção do conhecimento científico sempre emergem contradições, erros e insuficiências. É preciso estar atento e ser paciente, e se necessário fazer reformulação, pois tudo é construído e reconstruído continuamente.

Em abril de 2021 realizamos o exame de qualificação que ocorreu em tempo pandêmico, por sugestão da banca examinadora, redirecionamos o 3º e o 4º capítulo em um só, já que se complementavam; incluímos no processo de investigação autores com reflexões teóricas oriundas de diversas ciências; outras instituições que fazem parte da cadeia produtiva da pesca, gestores e lideranças historicamente envolvidas com a gestão das políticas públicas voltadas para a pesca no Estado.

Decidimos, pois, utilizar as informações de meu Diário de campo obtidas na pesquisa exploratória (em 2019) nas comunidades pesqueiras de São Francisco em Manacapuru e de São Francisco em Careiro da Várzea relacionadas ao uso de algumas tecnologias e o avanço de diferentes denominações religiosas que introduzem mudanças nas relações de trabalho e no cotidiano das comunidades. As entrevistas realizadas com os gestores públicos envolvidos com a gestão e o fomento das políticas pesqueiras e as lideranças políticas dos pescadores, ou seja, os presidentes de colônias e sindicatos. Além disso, faríamos um mergulho com mais profundidade nas fontes documentais disponíveis nos sites governamentais, bibliográficas e redes sociais de políticos com projetos envolvendo a pesca e de movimento sociais dos pescadores.

Frente as evidências encontradas na análise documental e bibliográfica relacionadas as

mudanças na gestão das políticas pesqueiras, redefinimos os contornos da tese.

Neste sentido, a pesquisa tem como objetivo geral: analisar as políticas públicas para os pescadores artesanais, sendo que procuramos observar como, onde, e até que ponto estes trabalhadores têm seus direitos reconhecidos frente ao Estado. Tendo como objetivos específicos: 1) descrever como se deu o processo de institucionalização das políticas públicas para a pesca artesanal; 2) verificar qual o cenário das políticas públicas voltadas para a pesca no Brasil e quais destas políticas contemplam os pescadores e pescadoras artesanais no Amazonas; 3) mostrar as mudanças na gestão da pesca e as perdas de direitos dos pescadores, a partir do ajuste fiscal de 2014, que criou novas regras limitando o acesso de muitos trabalhadores e trabalhadoras da pesca as políticas públicas; 4) averiguar como ocorre a atuação das organizações representativas no processo de acesso as políticas públicas aos pescadores e pescadoras artesanais; 5) descrever o caminho institucional que os pescadores e pescadoras precisam percorrer para acessar a aposentadoria rural.

Fizemos os seguintes questionamentos: Quais as mudanças no âmbito do Estado e as legislações que incidem sobre os direitos dos pescadores e pescadoras a partir de 2014? As formas de acessibilidade e as dificuldades de acesso de pescadores e pescadoras artesanais frente as políticas públicas? A concepção dos gestores da pesca sobre o caminho institucional que os pescadores e pescadoras precisam percorrer para acessar os direitos previdenciários, em especial a aposentadoria rural? Como é a organização políticas dos pescadores e quais as dificuldades para organização? Como se estabelece o diálogo institucional entre o Estado e os pescadores mediado legalmente pelas entidades representativas visando a garantia de seus direitos como trabalhador rural?

A hipótese é que os pescadores têm dificuldades para acessar os seus direitos como trabalhadores rurais, principalmente por desconhecer as recorrentes mudanças que ocorrem na legislação pesqueira que retiraram e endureceram as regras de acesso as políticas públicas, além da falta de informação, de documentação, do alto índice de analfabetismo e da burocracia estatal. Destaca-se o papel do sistema informacional que define se eles têm ou não direito, o formulário preenchido, revela quem se enquadra ou não como segurado especial da previdência social frente ao Estado.

A outra hipótese é que as entidades representativas parecem atuar em favor de seus interesses particulares, não há articulação política destas instituições para organizar/reorganizar os espaços de discussão e luta por direitos sociais da categoria. Em decorrência, os pescadores seguem politicamente à mercê de interesses clientelistas e políticos partidários de suas representações.

ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS

O acesso as políticas públicas por pescadores artesanais no Amazonas é um processo complexo que envolve atores institucionais, entidades representativas e políticos, de modo geral, muitos destes atores, usam de práticas clientelísticas visando seus próprios interesses e “se debatem nas malhas mais finas da rede do poder” (FOUCAULT, 2015, p. 42). Estas práticas criam dependência, fragmentam a organização política e trazem prejuízo aos pescadores na busca por seus direitos sociais.

Na Amazônia, em particular, estes homens e mulheres que praticam a pesca artesanal como forma de reprodução social de existência “são desprovidos socialmente diante da existência precária de serviços públicos fragilizados pelo isolamento espacial, onde vivem nas comunidades rurais, sobretudo aquelas localizadas nas profundezas das florestas e na imensidão dos rios, nos quais vigoram enormes déficits de cidadania” (SCHERER, 2015, p. 219).

As ideias sobre a Amazônia construídas pelos primeiros cronistas viajantes que chegaram a região (visão paradisíaca, de magia dos mitos, idílico de riquezas naturais e tesouros infindáveis a ser conquistado) continua até hoje fornecer alimento para a recriação de novas polarizações, como a recriação do bom selvagem em ideias com a de “povos da floresta” e de “ribeirinhos”, a “terra da superabundância, de celeiro do mundo”, “o pulmão do mundo”, portanto, de criação de um novo romantismo social, de uma série de equívocos e distorções sobre a Amazônia (FREITAS PINTO, 2005; LOUREIRO, 2002).

Os planos, programas e projetos econômicos voltados para o desenvolvimento da Amazônia, desde o fim dos anos 1960 aos dias atuais, em sua maioria, consideram a região como: um macro-sistema homogêneo de floresta, rios e igarapés; a natureza em geral, e a floresta em especial, seria a expressão do primitivismo e do atraso regionais; os planos governamentais estimulam, sempre, sua substituição por atividades ditas “racionais”, produtivas; seus recursos naturais são superabundante, auto-recuperável e inesgotável⁸ (LOUREIRO, 2012). Essa perspectiva desenvolvimentista, de desenvolvimento de infraestrutura, de grandes projetos, muitas vezes, contemplam a dimensão econômica em detrimento da dimensão social.

Ou seja, as políticas públicas têm adotado a lógica de agressão à natureza, estimulando nas últimas décadas a transformação da floresta em áridas pastagens, em áreas de plantação de

⁸ “Evidentemente, que muitos destes pressupostos não tem fundamento. Somente no que concerne à biodiversidade dos seus sistemas florestais, a Amazônia conta, grosso modo, com dois grandes tipos de ecossistemas: as florestas de áreas inundáveis (com várzeas, igapós e mangais) e as florestas de terra firme (com florestas altas e densas, florestas baixas, florestas de encostas; campos naturais, dentre outros)”, (LOUREIRO, 2012, p. 112).

grãos, dentre outros, ao invés de levar em conta, por exemplo, “que a Amazônia dispõe de extensos campos naturais e várzeas, que poderiam ser aproveitados economicamente, sem danos ambientais” (LOUREIRO, 2002, p.113).

No que tange a produção de conhecimento sobre a Amazônia, podemos dizer que ainda hoje, a Amazônia é descrita e narrada como uma região rica em recursos hídricos, da fauna e da flora, de índios e vazios demográficos, neste caso, transparece uma visão romântica, generalista, sem empiria, com estudos e pesquisas científicas não-continuadas que não descrevem, “muito bem” a dimensão social, econômica, cultural e simbólica da sociedade amazônica. Esse ponto de vista vai ao encontro de que preconiza Castro (2008, p. 185), “o Brasil não conhece o Brasil, o Brasil não conhece a Amazônia”. Uma forma de romper com essa interpretação é produzindo outro conhecimento a partir de uma visão amazônica e torná-lo visível. Existem vários pesquisadores que se dedicam a compreender a Amazônia que se contrapõem a essa produção de conhecimento.

Dentre os primeiros autores podemos reportar-nos a obra do padre João Daniel: *Tesouro descoberto no rio das Amazonas*⁹, seu método de apresentação, de interpretação dos objetos examinados é o da experiência empírica, da observação direta, do conhecimento concreto que possuía dos assuntos que tratava sobre o vale amazônico; A obra de Samuel Fritz: *Diário de viagem*¹⁰. Suas notas constitui, um momento inaugural do pensamento social sobre a Amazônia, sobre os vários povos e grupos indígenas com os quais conviveu tanto do lado espanhol como do lado português foram de inegável importância para sua identificação e reconhecimento mesmo em tempos recentes (FREITAS PINTO, 2005).

Esta pesquisa é conduzida pela abordagem teórico-crítica, partindo da realidade empírica, e por meios de reflexões caminhamos para o desvelamento da realidade pensada, visando alcançar a essência do objeto em questão. Isso supõe que para alcançar a essência do objeto, “precisamos capturar a sua estrutura e dinâmica, por meio de procedimentos analíticos, operando a sua síntese. O pesquisador a reproduz no plano do pensamento; mediante a pesquisa, a essência do objeto que investigou” (NETTO, 2011, p. 22).

Partimos de uma perspectiva histórica para conhecer a realidade dos pescadores e pescadoras no Amazonas, seu processo de reprodução social de existência e as contradições que envolve seu reconhecimento frente ao Estado, pois, como explica Kosik (1976), um fenômeno social é um fato histórico à medida que for examinado como momento de um

⁹ DANIEL, João. *Tesouro descoberto no rio Amazonas*. Rio de Janeiro, Biblioteca Nacional, 1976

¹⁰FRITZ, Samuel. *Diário de viagem*. Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, t. 81, 1912.

determinado todo que não existe já pronto, acabado e, por estar em movimento, torna-se necessário pesquisar as fontes internas de seu desenvolvimento.

A pesquisa foi desenvolvida a partir da abordagem qualitativa. Ela nos possibilita ir além da descrição dos sujeitos, conhecer sua trajetória de vida, sua realidade, ouvi-lo, escutá-lo e permitir-lhe que se revele. Sua aplicabilidade “implica uma partilha com pessoas, fatos e locais que constituem objetos de pesquisa, para extrair desse convívio os significados visíveis e latentes que somente são perceptíveis a uma atenção sensível” (CHIZZOTTI, 2003, p. 251).

Desse modo, a presente tese tem caráter interdisciplinar, conforme proposta do Programa de Pós-Graduação Sociedade e Cultura na Amazônia (PPGSCA), da Universidade Federal do Amazonas – UFAM. Considerando que a interdisciplinariedade requer o diálogo com outras áreas de conhecimento, como a sociologia, a antropologia, a sociologia, a filosofia, a geografia, o direito e outras áreas que de modo articulado promovem a visão ampliada do conhecimento.

Este estudo, reúne reflexões teóricas baseadas em cinco categorias principais: Estado, Políticas Públicas, Pescadores artesanais, Trabalho e Cidadania que subsidiam a análise do objeto de estudo. O levantamento de dados e informações de várias fontes: primárias, secundárias e a pesquisa de campo.

Os dados secundários foram obtidos através da pesquisa bibliográfica onde procuramos conhecer as teorias e trabalhos escritos sobre o tema nos livros, artigos, revistas, jornais, dissertações e teses. Também nos utilizamos da pesquisa documental sobre as legislações que tratam da gestão da pesca, das mudanças que incidem sobre os direitos dos trabalhadores da pesca, boletins estatísticos do extinto MPA. Além disso, navegamos pelos *sites* de instituições do Governo Federal e Estadual, como o MAPA, o Instituto de Desenvolvimento Agropecuário e Florestal Sustentável do Estado do Amazonas (IDAM) e a Secretaria de Estado de Produção Rural (SEPROR); em *blogs* e redes sociais de movimentos sociais ligados a pesca, entidades representativas, políticos envolvidos com projetos para o segmento pesqueiro em busca de documentos, dados, notas técnicas, informações, eventos realizados para saber como está o cenário das políticas públicas para a pesca artesanal no Brasil e no Amazonas.

Os dados primários foram coletados pela pesquisadora no decorrer da pesquisa de campo (2019-2021), mediante interação com os sujeitos sociais da pesquisa. A realidade do campo exigiu de nós o exercício de saber ouvir e sentir, de manter os olhos abertos para sinais sutis, para saber onde estávamos pisando, pois eles, por vezes, indicavam o caminho adiante. Conforme ensina Ingold (2015, p.27), a “ação deve estar acoplada de modo próximo e retido com sua percepção – ou seja, um monitoramento sempre vigilante do caminho, à medida que

ele vai se desdobrando.”

O campo empírico não se limita a dimensão territorial física do local da pesquisa, é algo mais amplo, envolve espaço de ação, de interesses específicos e de contradições. Pois, “o limite de um campo é o limite de seus efeitos, ou em outro sentido, um agente ou uma instituição faz parte de um campo na medida em que nele sofre efeitos ou que nele os produz” (BOURDIEU, 1998, p.31). Nesse sentido, nossa pesquisa se funda em um campo social que envolve as relações objetivas entre os pescadores (as) artesanais, as entidades representativas e os gestores de órgãos públicos envolvidos no acesso as políticas públicas voltadas para a pesca¹¹.

Mesmo com as dificuldades inerentes a pandemia de Covid-19, conseguimos realizar a pesquisa presencial com 05 gestores de instituições localizadas em Manaus e o presidente da Confederação Nacional dos Pescadores e Aquicultores (CNPA). Em nossa abordagem com esses sujeitos explicávamos os objetivos da pesquisa e a importância de seus posicionamentos para preencher as lacunas que envolve a gestão da pesca e o desenvolvimento das políticas públicas ao segmento artesanal no Amazonas. Ressalta-se que todas as entrevistas foram autorizadas, mediante a leitura e assinatura do Termo de Consentimento Livre Esclarecido (TCLE).

Desse modo, entrevistamos o ex-gestor da Superintendência de Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE) no Amazonas e atual chefe do Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural do IDAM; o ex-chefe do escritório estadual da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca (SEAP- 2003 a 2009); o ex-superintendente da Superintendência de Aquicultura e Pesca do Amazonas (SEAP- 2011 a 2013). O objetivo era conhecer o processo histórico de construção e desenvolvimento das políticas pesqueiras no Estado desde a época da SUDEPE até a gestão do Ministério da Pesca e Aquicultura.

O atual chefe da Divisão de Aquicultura e Pesca (DAP/AM), vinculada ao MAPA, para conhecer as estratégias, o planejamento e o desenvolvimento de ações voltadas para o fomento e o desenvolvimento sustentável da cadeia produtiva do setor pesqueiro no Amazonas;

O gerente executivo do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) no Amazonas, para conhecer quais são as exigências e o fluxo do processo para requerer os direitos previdenciários, principalmente a aposentadoria rural e a PSDPA;

O Presidente da Conferência Nacional dos Pescadores e Aquicultores (CNPA) que

¹¹ Pontuamos que nossos estudos partem da teoria social sobre o Estado, as políticas públicas, mas devido à complexidade do objeto, por se tratar de uma pesquisa interdisciplinar, também iremos dialogar com os estruturalistas no caso de Bourdieu e Foucault.

também, é presidente da Federação dos Pescadores do Estado do Amazonas (FEPESCA), por “atuar” na defesa dos direitos e interesses dos pescadores artesanais;

Também utilizamos as anotações de meu diário de campo, coletadas na pesquisa exploratória em 2019, durante uma roda de conversa com 08 pescadores da comunidade de São Francisco no Município de Careiro da Várzea e 04 pescadores da comunidade de São Francisco no município de Manacapuru sobre o uso de novas tecnologias e o avanço de várias denominações religiosas que mudam a dinâmica e interferem nas relações sociais e de trabalho nas comunidades rurais pesqueiras.

Durante a pesquisa de campo utilizamos diferentes técnicas e instrumentais para coletar informações. Com os gestores públicos e a liderança da pesca foi aplicado a entrevista semiestruturada, por meio das narrativas conhecemos as experiências, as angústias e as incertezas vividas em relação a gestão da pesca; a observação, nos deu a possibilidade de conhecer e registrar os fenômenos, os aspectos salientes da realidade empírica, sobre a qual nos debruçávamos. Durante as entrevistas utilizamos câmera fotográfica, gravador e o diário de campo.

No diário de campo, tentei registrar o que minha memória acionava como lembrança do dito pelos sujeitos da pesquisa, por vezes, lia lentamente o que havia registrado para ver se não tinha deixado escapar alguma informação importante. Neste exercício sempre surgia novas ideias e questionamentos que serviram para aprofundar mais a investigação sobre o objeto de pesquisa. Para Leal (2016), o diário de campo é o lugar onde a informação incompleta é completada. Ao rever a escrita no diário de campo o pesquisador se dá conta que, para além daquilo que tinha escrito, outras coisas tinham acontecido que não estavam registradas. Ajuda o pesquisador realizar uma espécie de balanço da pesquisa, ou seja, de verificar se é possível concluir ou coletar mais informação sobre o assunto investigando.

O ENCONTRO COM OS GESTORES

Inicialmente, fizemos um esboço das instituições localizadas em Manaus, como o INSS, IDAM, Secretaria de Pesca, a Federação de Pescadores em busca de informações que nos levassem a responder as indagações da pesquisa.

O encontro com os ex-gestores da SEAP foi mediado por uma pesquisadora do grupo de pesquisa que por coincidência conhecia estes gestores. Assim, em agosto de 2019 fizemos contato com ex-chefe do Escritório Estadual da SEAP/AM entre os anos de 2003 a 2009. Em sua narrativa ele nos contou sobre sua longa experiência como técnico extencionista no mundo

rural do Amazonas, desde a década de 1970 com a Associação de Crédito e Assistência Rural (ACAR-AM) que depois passou a se chamar EMATER/AM e hoje é denominado de IDAM. A conversa com esse gestor foi bastante profícua tanto para pensar sobre a pesquisa, como para compor o processo de conhecimento histórico sobre as políticas públicas para a pesca no Amazonas, principalmente a partir do Governo Lula. Sobre a história da gestão da pesca no Estado, nos orientou a procurar o Professor Paulo Rolim, primeiro engenheiro de pesca do Amazonas.

O encontro com ex-superintendente da SEAP-AM que esteve no cargo de de 2011 a 2013, se deu no dia 20 de agosto de 2019, em sua residência no Bairro Cidade Nova. A conversa nos permitiu fazer ponderações sobre a gestão da pesca e as políticas pesqueiras implementadas pelo MPA no Amazonas. Diante da narrativa destes dois gestores sobre o desenvolvimento das políticas pesqueiras anunciadas pelo MPA no Estado foram ficando mais claras. Porque algumas políticas nem se que foram implantadas, a exemplo do *Pescando Letras* voltada para educação dos pescadores. Esses dois diálogos também reforçaram o que os artigos, as dissertações e as teses produzidas já afirmavam sobre o jogo de interesses e poder que envolve o mundo da pesca no Amazonas.

Depois da conversa com os dois gestores precisávamos saber se as políticas do MPA que foram implantadas no Estado se ainda existiam. Em que espaços, situações as atividades estavam sendo desenvolvidas? Qual era o cenário das políticas públicas para a pesca na atual gestão do MAPA, quais as estratégias vinham sido desenvolvidas para assegurar o reconhecimento dos pescadores artesanais? Em busca de sanar essas lacunas fizemos contato com a Secretaria de Aquicultura e Pesca do Estado, vinculada ao MAPA. Na oportunidade, o gestor do órgão explicou que nos estados brasileiros as SEAPs tinham sido extintas e em seu lugar foram estabelecidas as Divisões de Aquicultura e Pesca (DAP). O diálogo com este gestor reforçou nossas suspeitas de que as políticas públicas para a pesca artesanal estavam paralizadas. E que os investimentos estavam direcionados para o desenvolvimento da aquicultura. Na ocasião, solicitamos via ofício, documentos, dados recentes sobre a gestão da pesca, o número de pescadores e pescadores e informações da cadeia produtiva da pesca no Amazonas, mas não obtivemos respostas.

Quanto ao INSS, fizemos contato com o gestor do órgão e esclarecemos que se tratava de uma pesquisa sobre os pescadores artesanais e o acesso aos direitos previdenciários no Amazonas, tivemos o aval para realizar a entrevista. O gestor se mostrou solícito a responder nossas perguntas. Falou do funcionamento do sistema previdenciário no Amazonas, dos acordos firmados para garantir o acesso da população a previdência, das dificuldades de coibir

as fraudes no seguro defeso, visto que no setor de benefício havia apenas um técnico responsável para avaliar os requerimentos. Um exemplo claro da precarização do trabalho no serviço público, reflexo do avanço do Estado mínimo e das recentes políticas de sucateamento do governo federal.

Seguindo a orientação dada pelo ex-chefe da SEAP/AM, fomos em busca do primeiro engenheiro de pesca do Amazonas, que também é chefe do Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural do IDAM. Já havia tido contato com ele na época em que cursava o mestrado no PPGSS em 2017. Naquela ocasião, contamos com a mediação do IDAM para realizar a pesquisa de campo com os pescadores e as entidades representativas no Município de Novo Airão-AM. Durante a conversa ele nos contou sobre sua história de vida, como foi que veio para o Amazonas, a sua experiência como gestor da SUDEPE/AM, as angústias e os desafios vivenciados ao longo de mais de 30 anos dedicados a extensão rural no Amazonas.

Quanto aos representantes políticos dos pescadores artesanais. Fizemos contato com a Federação dos Sindicatos dos Pescadores e Pescadoras Artesanais do Estado do Amazonas (FESINPEAM), porém, sem sucesso, quando souberam do que se tratava não tiveram interesse em nos receber. Também, entramos em contato com a Federação dos Pescadores do Estado do Amazonas (FEPESCA), segundo a secretária da instituição, o presidente não recebia pesquisadores para dar entrevistas há muitos anos. No entanto, lembrei que na conversa com o gestor do IDAM, o mesmo havia falado da vivência junto ao presidente da FEPESCA desde à época do Movimento da Constituinte da Pesca na década de 1980. Então, recorremos a ele para mediar um encontro com o presidente da FEPESCA. Foi desse modo que conseguimos a entrevista com esta liderança política da pesca no Estado do Amazonas.

O presidente da FEPESCA nos recebeu com expressão fechada, apreensivo quanto ao teor da conversa. Antes de começar a entrevista expliquei que o objetivo era fazer um resgate histórico sobre a gestão da pesca no Amazonas, do qual ele fazia parte, sobre as políticas públicas voltadas para a pesca e o papel da Federação na garantia dos direitos do segmento artesanal. A medida que a conversa avançava, o mesmo se sentiu mais a vontade para responder nossas perguntas, mas sempre cauteloso com as palavras, de modo que algumas perguntas respondia de modo bem sintético.

Os dados coletados por meio das entrevistas, das observações e do diário de campo foram analisados qualitativamente através da análise de conteúdo. Esse tipo de análise nos permite compreender entrevistas, discursos, documentos e a apreensão de imagens diversificadas, dar rigor científico a pesquisa. A análise de conteúdo é um conjunto de procedimentos definidos, constitui-se num caminho para um pensamento investigativo. Nesse

processo, faz-se necessário “movimentar-se como quem navega construindo um mapa enquanto avança (MORÃES e GALIAZZI, 2006, p. 120). Segundo Oliveira (2000), a pesquisa é sempre uma aventura nova sobre a qual precisamos refletir, pois as realidades investigadas não são dadas prontas para serem descritas e interpretadas, precisará ser construída no aguçamento do olhar em campo.

A consolidação destes dados e sua relação com o referencial teórico resultam na redação final desta tese que foi organizada em três capítulos:

No primeiro capítulo, seguimos os vestígios sobre a institucionalização das políticas públicas para a pesca no Brasil e no Amazonas desde a SUDEPE, passando pelo reconhecimento do pescador artesanal como trabalhador rural pela Constituição Federal de 1988. Discutiremos os rumos da gestão da pesca a partir da criação da Secretária Especial de Aquicultura e Pesca (SEAP) em 2003 e as principais políticas públicas voltadas para o segmento artesanal criadas pelo Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA).

O segundo capítulo trata das mudanças institucionais no cenário da pesca a partir de 2015 e seus rebatimentos nas comunidades pesqueiras, especialmente no Amazonas. Analisaremos os retrocessos que vem ocorrendo na gestão dos recursos pesqueiros e nas políticas públicas voltadas para o segmento artesanal e quais os possíveis impactos causados por estas mudanças nas vidas destes trabalhadores. Neste capítulo também discutiremos sobre a gestão dos recursos pesqueiros e as estratégias de organização da cadeia produtiva da pesca no Amazonas.

No terceiro capítulo apresentamos os aspectos históricos da organização política das entidades representativas da pesca, o papel das mesmas na garantia e efetivação dos direitos dos pescadores artesanais, o jogo de interesses, as relações de poder e conflitos existentes no mundo da pesca. De forma breve, descreveremos as mudanças e continuidades no trabalho da pesca artesanal com a introdução de novas tecnologias nas comunidades pesqueiras no Amazonas. Problematizamos a política do seguro defeso e os impactos sobre os pescadores e os recursos pesqueiros no Estado. Discutiremos também sobre a cobertura da previdência social e o caminho que os pescadores e pescadoras artesanais percorrem para acessar os direitos previdenciários.

A importância deste estudo se traduz em mostrar as dificuldades que os trabalhadores da pesca enfrentam diante da tecnoburocracia estatal para serem reconhecidos como segurados especiais. Além de trazer para a discussão as ações do Estado que incide sobre a pesca artesanal e o papel das entidades representativas na defesa dos direitos dos pescadores. Esperamos que de alguma forma, os resultados desta pesquisa venham contribuir, com suas vidas e com o

reconhecimento de sua existência como profissionais da pesca, frente as instituições responsáveis em viabilizar os seus direitos como pescadores e pescadoras artesanais.

CAPÍTULO I - A INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A PESCA ARTESANAL NO BRASIL E NO AMAZONAS

Neste capítulo discutiremos o processo de institucionalização das políticas públicas para a pesca artesanal no Brasil, aí incluído o estado do Amazonas, em especial, a partir da Constituição Federal de 1988 quando os pescadores e pescadores artesanais foram reconhecidos legalmente como trabalhadores rurais. Os estudos sobre a institucionalização da pesca, o reconhecimento e o acesso aos direitos sociais por pescadores e pescadoras artesanais no Brasil e na Amazônia, além da amplitude e riqueza das temáticas abordadas¹², mostram que acessar tais direitos tem sido um desafio. O reconhecimento legal dessa categoria não garante automaticamente a sua plena materialização, mas é extremamente importante, já que isso, facilita a luta para torná-los efetivamente um dever do Estado. Santos (2002, p.252) explica que “o reconhecimento perante a lei é uma forma de se libertar da supressão, da marginalização, das ausências e se tornarem presentes, ou seja, cidadãos. Baseando-se em Fraser, os pescadores artesanais são sujeitos que “sofrem injustiças sociais, portanto, necessitam de dois remédios: de reconhecimento e redistribuição (2001, p.26).

A história recente da institucionalização da pesca no Brasil nos ajuda a entender que foi a partir da luta dos pescadores (as), estes paulatinamente foram assegurando seus direitos como trabalhadores, em outras palavras, vêm conquistando “o direito a ter direitos” (ARENDDT, 2002).

Dias Neto (2010), em seu trabalho intitulado a “Pesca no Brasil e seus aspectos institucionais”, mostra que o desenvolvimento das políticas governamentais acompanham o período em que são definidas, e em muitos casos, não consideram o particularismo da pesca artesanal e a conservação dos recursos naturais. O trabalho de Gerber (2013), a exemplo, discute a invisibilidades de mulheres pescadoras do litoral de Santa Catarina frente as políticas públicas, elas, se veem como pescadoras mesmos, são reconhecidas pela comunidade, mas são invisíveis perante o Estado.

Para Diegues (1983), o pescador artesanal é aquele que explora ambientes aquáticos tanto de água doce como do mar, sozinho, em parcerias ou com a ajuda do grupo familiar,

¹² Relacionados a institucionalização da pesca no Brasil, os estudos tem abordado a trajetória das políticas públicas sobre diferentes aspectos que vão desde os relacionados ao início da intervenção do Estado na pesca, a produção, a introdução de novas tecnologias e a criação de políticas públicas para o setor: Diegues (1999, 1983); Ramalho (2007, 2014); Cardoso (2001); Callou (2007). Por questões ligadas ao reconhecimento, processo que envolve as lutas por direitos: Gerber (2013); Valencio (2007); Azevedo (2012); Dias Neto (2010). Em relação a pesca na Amazônia: Monteiro (2010); Rufino (2005); Furtado (2006, 2011); Esterici (2002); Castro (2006); Scherer (2013, 2015); Alencar (2013); Batista et. Al. (2005); Arruda (2017); Motta-Maués (1999), dentre outros autores.

participa da captura de várias espécies de pescado de acordo com as estações do ano, utiliza instrumentos de pesca diversificados com base nos conhecimentos tradicionais adquiridos sobre a natureza. Perante a lei, para acessar as políticas públicas, o pescador artesanal é definido como aquele que exerce sua atividade de forma profissional e ininterruptamente, individualmente ou em regime de economia familiar (Lei nº 10.779/2003).

Assim, busquei no exercício da escrita traduzir aproximações e distanciamentos a partir do que os trabalhos destacam e com os dados empíricos coletados durante o trabalho de campo, tentando elucidar o que o mesmo traz de novo sobre os pescadores (as) e as políticas públicas no Amazonas, assim contribuindo com os estudos sobre pesca no Brasil.

1.1. O RECONHECIMENTO DOS PESCADORES ARTESANAIS COMO TRABALHADORES RURAIS NO BRASIL E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICA PARA A PESCA NO AMAZONAS

Acredita-se ser importante fazer uma breve abordagem sobre alguns aspectos históricos e evolutivos do processo de institucionalização das políticas públicas para pesca no Brasil e no Amazonas, as quais servirão de base para fomentar as discussões no decorrer deste capítulo.

A partir da década de 1960, a regulamentação contemporânea da pesca no Brasil atribui a Superintendência de Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE), criada através da Lei Delegada nº10 de outubro de 1962, a responsabilidade em formular, coordenar e executar as políticas públicas para o desenvolvimento da atividade pesqueira por meio da sua industrialização, incentivos fiscais e ampliação dos estoques pesqueiros.

Para tanto, foram criados os Planos Nacionais de Desenvolvimento Pesqueiro (PNDP's), nos quais, foram estabelecidos ainda na década de 1960, linhas oficiais de créditos, via Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e fixados incentivos fiscais que foram empregados na construção e importação de barcos, equipamentos e infraestrutura de terra, direcionando-as para a pesca costeira que geralmente não podia ir além da plataforma continental (DIEGUES, 1983).

Em 1973, para a pesca artesanal, pela primeira vez a SUDEPE criou um Plano de Assistência à Pesca artesanal (PESCART). Este era um programa de apoio tecnológico com o objetivo de desenvolver o “mundo atrasado” da produção artesanal. Estudos sobre a organização político-institucional da pesca no país (CALLOU, 1995; RAMALHO, 2014; DIEGUES, 1995) tecem críticas quanto ao uso dos recursos do PESCART, se por um lado tais recursos serviram para melhorar a infraestrutura das colônias e apoiar a Confederação Nacional

dos Pescadores para o desenvolvimento de políticas públicas para a pesca artesanal, por outro lado, tais recursos também foram direcionados a grupos de empresários que atuavam no setor pesqueiro, principalmente na região Sudeste e Nordeste do país.

De acordo com o primeiro engenheiro de pesca¹³ que chegou ao Amazonas em 1975, para executar as políticas da SUDEPE. A primeira experiência do PESCART no Brasil foi realizada no Estado de Pernambuco. Quanto ao Estado do Amazonas, tomando como referência a experiência em Pernambuco:

A primeira tarefa da equipe do PESCART no Estado foi estudar o diagnóstico da pesca artesanal amazonense que foi elaborado em 1974 pela ACAR –AM, e com base nele nós fomos montar o nosso trabalho. Em seguida, nós procuramos organizar as colônias de pescadores. Na época, no Amazonas existiam 37 colônias, apenas no papel, com o passar do tempo elas desapareceram. Mas, a colônia de Manaus nunca deixou de funcionar por causa da grana que rolava, sua diretoria estava nas mãos dos empresários (chefe do Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural-IDAM, setembro de 2020).

Conforme o relato acima, para implantar as políticas do PESCART no Amazonas, era necessário ativar as colônias de pescadores que se encontravam inativas, dotá-las de infraestrutura para atender as demandas dos pescadores artesanais. Para tanto, foi firmado algumas parcerias com os prefeitos, a Marinha brasileira e líderes da Igreja Católica que atuavam nos municípios do interior amazonense. Sem o apoio destes, a SUDEPE não teria condições para implantar as políticas do PESCART, pois era necessário, primeiro: que as prefeituras doassem os terrenos para a construção de novas colônias; segundo: a Marinha era o órgão que detinha o controle sobre as entidades representativas da pesca; terceiro: a Igreja Católica por meio da Comissão Pastoral vinha apoiando e organizando os trabalhadores rurais na defesa de seus territórios e da preservação ambiental. “A SUDEPE/AM tinha recursos financeiros, mas seus técnicos sozinhos, não conseguiriam fazer funcionar as políticas do PESCART, era necessário fazer algumas parcerias” (chefe do Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural-IDAM, setembro de 2020).

Em 1979, o então Governador do Amazonas José Lindoso solicitou a Emater¹⁴ (antiga

¹³ Atualmente, trabalha como chefe do Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural-DATER/IDAM. Segundo Ele: “no dia 27 de maio de 1975 eu cheguei no Amazonas, eu fui o primeiro engenheiro de pesca a chegar na região norte. Eu sou da primeira turma de engenheiro de pesca do Brasil. Quando chegou o convite para vir para o Amazonas eu aceitei. A nossa equipe era formada por mim, um médico veterinário que era o chefe da equipe, Rui de Oliveira Gomes, mais um técnico da área social e dois técnicos administrativos que davam apoio” (chefe do Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural-IDAM, setembro de 2020).

¹⁴ Em 1977 a ACAR-AM passou a ser chamada de EMATER.

ACAR-AM) projetos para traçar políticas para desenvolver o setor da pesca e a aquicultura. De acordo com Rolim, o primeiro projeto voltado para a aquicultura foi implantado entre os anos de 1980 e 1981, por meio de uma parceria entre a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Amazonas (EMATER/AM), o Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA) e a SUDEPE/AM. O processo ocorreu da seguinte maneira:

Na época a SUDEPE/AM cadastrou 67 pessoas para criar peixes. Todos tinham infraestrutura pequena: os viveiros, os tanques. As pessoas que se interessaram em criar os peixes eram: os agricultores, professores, qualquer pessoa que ainda não estava no ramo da pesca, mas que se interessavam. Algumas pessoas se inscreveram no projeto por empolgação, outras continuam criando peixe até hoje. Os peixes pequenos/alevinos não poderiam ser pegos na natureza, mas esses eram para realizar pesquisa para verificar se dava certo a piscicultura, então a SUDEPE/AM autorizou a captura. Então, o Governo do Estado liberou recursos financeiros para que os técnicos do INPA pudessem desenvolver as pesquisas (chefe do Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural-IDAM, setembro de 2020).

O posto de recepção e distribuição de alevinos ficava nas dependências da Secretaria de Estado da Produção Rural (SEPROR) localizado na Avenida André Araújo, Bairro Aleixo, na cidade de Manaus. Ali foi implantado alguns tanques de 1.150 m². As pessoas se dirigiam a este posto para pegar os alevinos. Em seguida, a Emater dirigia-se a propriedade para dar orientações técnicas relativas ao desenvolvimento da atividade.

Em meados de 1988, com a construção da hidrelétrica de Balbina no município de Presidente Figueiredo¹⁵, a 107 km de Manaus, foi criada uma estrutura/estação para a prática da aquicultura. É uma construção que a água vai descendo da barragem quando enche o peixe passa para reproduzir, ou melhor, o peixe consegue subir na época da piracema. “Os tanques são poucos a gente tem entre 6 a 7 hectares, mas é suficiente para produzir alevinos. Foi em Balbina que se deu início a piscicultura no Amazonas” (chefe do Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural-IDAM setembro de 2020. Sobre o funcionamento da estação de Balbina:

Então, eu e a Estela, uma veterinária que ainda deve estar lá por Balbina, escrevemos um projeto e apresentamos ao senhor João Tomé, Secretário de Produção Rural, filho

¹⁵ Para o regime militar, a necessidade de relacionamento com um único município para prover documentação indispensável a fim de legalizar o projeto da hidrelétrica foi o instrumento que viabilizou a criação do município de Presidente Figueiredo (RODRIGUES, 2013). Foi elevado à categoria de município com a denominação de Presidente Figueiredo, pela Emenda Constitucional n.º 12, de 10-02-1981 (Art. 2º - Disposições Gerais Transitórias), delimitado pelo Decreto Estadual n.º 6.158, de 25-02-1982, desmembrado dos municípios de Itapiranga, Novo Airão, Silves e Uruará (IBGE CIDADES, 2012).

do Mestrinho governador na época. Ele gostou do projeto e aprovou e conseguiu verba e colocou à disposição da Emater. Nossa equipe era formada por 11 pessoas: dois engenheiros de pesca, um administrativo e a equipe de Campo. Então, nós ligamos para os colegas do Nordeste para conseguir as pós-larvas para poder funcionar aqui. Então, nós começamos assim trazendo as pós-larvas do Nordeste, lá de Pernambuco que tem um setor que desenvolveu esse processo, nós fizemos a parceria (chefe do Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural-IDAM, setembro de 2020).

A construção da hidrelétrica de Balbina data de 1º de maio de 1981, com o desvio das águas do rio Uatumã. Sua construção foi finalizada no dia 1º de outubro de 1987 e a geração comercial começou em 1º de fevereiro de 1989, alagando uma área de 2.400 km² de floresta, atingindo cerca de 3 mil famílias que viviam a jusante e montante da usina (RODRIGUES, 2013).

Após a construção da hidrelétrica de Balbina o que se viu no entorno foi a modificação nos modos de produção e distribuição das riquezas da terra, gerando estratificações sociais, além da diminuição da fauna e flora disponíveis para alimentação e comercialização do excedente extraído, restou um sentimento de desamparo em face ao governo, tutor da usina, que impôs mudanças na resignificação de mundo a rurais, ribeirinhos e indígenas naquela região (RODRIGUES, 2013), que tiveram de sair compulsoriamente de suas terras para dar lugar a uma grande hidrelétrica.

O fato é que o Estado em seu projeto de construção da hidrelétrica de Balbina não levou em consideração os impactos sociais a vida da população tradicional e indígenas e nem aos impactos ambientais causados pelo deslocamento no bioma. Os programas para o desenvolvimento de potencial energético para a Amazônia devem-se pautar em critérios socioambientais, na mesma medida que conserva os recursos naturais e geração de riqueza.

Para Rodrigues (2013), no concernente à hidreletricidade como meta para o crescimento do potencial energético no Brasil, não deveria ser vista como um problema pela sociedade, caso as condições de manutenção territorial das populações do entorno das usinas fossem obedecidas ou fossem dadas condições de vida e trabalho dignos aos realocados. Os modelos de barragens para a geração hidrelétrica, devem ser executados de forma socialmente justa e ambientalmente sustentável.

Ainda sobre a gestão da SUDEPE no Brasil, de modo geral, suas práticas e ações foram realizadas de cima para baixo, os investimentos promovidos pelo poder público em larga escala destinavam-se ao desenvolvimento da indústria pesqueira, em detrimento da pesca artesanal. Como consequência desse processo, tivemos a depredação dos recursos pesqueiros, o surgimento de conflitos pelo uso dos territórios de pesca, e aumentou ainda mais a pobreza nas

comunidades pesqueiras. Diegues (1983) explica que muitos pescadores artesanais foram obrigados a vender sua força de trabalho para o setor industrial, passando a ser subordinados às empresas de pesca.

A SUDEPE foi extinta em 1989 e a gestão da pesca foi absorvido pelo Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) período de 1989 a 1998, órgão federal vinculado ao Ministério da Agricultura, por meio deste, o Estado demonstra uma nova forma de gestão da política pesqueira, direcionará suas ações para a questão ambiental.

No que diz respeito a pesca, caberia ao IBAMA implementar o programa de ordenamento pesqueiro por Bacias Hidrográficas, criar modelos de gerenciamento voltados para a gestão integrada de uso dos recursos aquáticos nos âmbitos nacional e regional (RUFINO, 2005), visando o uso sustentável dos recursos, a economicidade dos empreendimentos e a justiça social. O programa foi desenvolvido a partir dos anos de 1990, nos primeiros anos de implementação não havia clareza sobre quais instrumentos e estratégias seriam mais adequados para operacionalizar a gestão integrada (RUFINO, 2005), assim, no primeiro momento as ações voltaram-se para a regulamentação da pesca.

O IBAMA herdou uma crise sem precedentes: queda significativa na produção da pesca extrativa nacional; sobrepesca dos principais recursos pesqueiros; descrédito da sociedade usuária da biodiversidade aquática nas representações do Estado; fim de todos os incentivos fiscais e creditícios, dentre outros aspectos. Esses fatos são decorrentes “da política implementada pela SUDEPE, tais como: o inadequado uso de incentivos fiscais e creditícios; o pouco apoio à pesca artesanal ou de pequena escala; os escândalos de corrupção; e, principalmente, a promoção danosa do uso dos principais recursos pesqueiros” (DIAS NETO, 2010, p. 67). Sobre as ações do IBAMA no Amazonas, o relato a seguir é ilustrativo:

Em 1989 foram extintos juntamente com a SUDEPE outros órgãos: o IBDF que cuidava da Floresta, a SEMA que cuidava do meio ambiente e a SUDHEVEA que cuidava do desenvolvimento da Borracha. O IBAMA englobou todas as atividades destes órgãos. Agora imagina, o IBAMA coordenar as atividades que pertenciam a estes quatro órgãos distintos, deu uma confusão. Na época, as políticas para a pesca ficaram paralisadas. Agora como lidar com as questões da pesca onde tínhamos e temos um problema social imenso. Falando de Amazônia então, nem se fala, foi um período muito difícil para os pescadores. Os recursos eram escassos, foi difícil tocar o setor. O que o órgão fez foi dar continuidade as ações de fiscalização do uso dos recursos naturais (chefe do Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural- IDAM, setembro de 2020).

As ações desenvolvidas pelo IBAMA no Amazonas estavam voltadas para a fiscalização

do uso de espécies em situação de sobrepesca ou ameaçados de extinção, visando a recuperação e o uso sustentável dos recursos pesqueiros foram desenvolvidos projetos de manejo em rios e lagos, aliás, as ações eram realizadas de forma precária devido à falta de pessoal e recurso financeiro necessários ao ordenamento da pesca.

O fomento da atividade pesqueira que fora o centro da ação política da SUDEPE foi paralisado, “criou-se, assim, um vácuo nas políticas produtivas para o setor pesqueiro” (RAMALHO, 2014, p. 21), visto que, as ações do IBAMA estavam mais direcionadas para a proteção ambiental. Ao falar dos pescadores do Rio São Francisco, Valencio (2007) afirma que a ação desse órgão naquela região estava voltada apenas para a fiscalização de uso das espécies sobreexploradas e ameaçadas de extinção, e não foram desenvolvidos projetos efetivos para o manejo sustentável da pesca.

A partir da década de 1980 os pescadores e pescadoras artesanais começaram a organizar-se politicamente e lutar por melhores condições de vida e de trabalho, a mobilização nacional da categoria tem como marco a Constituinte da Pesca (1986) que contribui para dar visibilidade aos problemas vivenciados por estes trabalhadores. A Constituinte da Pesca, foi convocada pela Confederação Nacional dos Pescadores, contava com o apoio efetivo da Comissão Pastoral da Pesca (CPP) e outros movimentos sociais e assim, conquistaram formalmente na Constituição Federal de 1988 o direito à seguridade social, a liberdade organizativa e política, a equiparação das colônias de pescadores os mesmos princípios que regem os sindicatos. Conforme o Artigo 8º da Constituição Federal de 1988:

Parágrafo único. As disposições deste artigo aplicam-se à organização de sindicatos rurais e de colônias de pescadores. Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical. I - a lei não poderá exigir autorização do Estado para a fundação de sindicato, ressalvado o registro no órgão competente, vedadas ao Poder Público a interferência e a intervenção na organização sindical (CONSTITUIÇÃO FEDERAL de 1988).

Referindo-se a participação do Amazonas nos trabalhos da Constituintes da Pesca¹⁶, segundo o chefe de extensão rural do IDAM, na época, ele era o superintendente da SUDEPE no Amazonas e prestou apoio a categoria garantido a hospedagem e recursos financeiros para pagamento das passagens das idas e vindas de um grupo de pescadores a Brasília para participar das reuniões/seminários.

¹⁶ Segundo Maia e Pereira (2010), na Amazônia, a exemplo do que ocorria no cenário nacional, os movimentos sociais e as diversas entidades representativas dos pescadores, a saber: Colônia de Pescadores, Federação de Pescadores e Associações, começaram a lutar por direitos.

Neste período, nós contávamos apenas com seis colônias reorganizadas nos municípios de: Manaus, Parintins, Maués, Itacoatiara, Tefé e Manacapuru. Através dessas colônias conseguimos nos organizar para participar da Constituinte da Pesca. As reuniões aconteciam no auditório da Câmara dos Deputados, o Presidente da Confederação Nacional dos pescadores na época era o Severino Franco de Oliveira. Nós queríamos colaborar com os encaminhamentos das políticas, só que ele não deixava gente aqui do Amazonas falar. A gente se escrevia, entregava os papeizinhos e colocava lá na Tribuna e nada. Então, nós mudamos a estratégia. Vamos nos aproximar e quando um desses deputados terminar de falar a gente toma o microfone. E assim foi. Nós tomamos o microfone e o Walzenir Falcão começou a falar, chamaram os seguranças... Então, nós perguntamos para quem estava no auditório se o Amazonas podia falar, todo mundo concordou. Então o Walzenir começou a falar, ali era uma liderança que nascia (chefe do Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural-IDAM, setembro de 2020).

Segundo este relato, o grupo que constitui o movimento no Amazonas teve algumas dificuldades para participar das discussões, pois havia dentro da categoria “traidores” que tentavam atrapalhar a elaboração das propostas durante as reuniões e seminários, mas estes pescadores não aceitaram ser meros ouvintes, queriam eles também, construir seu futuro.

Esse ponto de vista é compartilhado por Silva (1993), o processo de organização da Constituinte passou por alguns percalços, em alguns estados não houve eleição dos delegados e a falta de recursos para custear os deslocamentos para as reuniões do movimento em Brasília dificultavam a participação dos pescadores, que ainda contavam com um movimento de oposição no próprio seio da categoria, como por exemplo, os presidentes das Federações de Pescadores de São Paulo e Pará que boicotavam as propostas mais avançadas politicamente.

Apesar dos “ventos contrários” o movimento teve êxito. Foi um grande passo na luta pela conquista de seu espaço e direitos, deu voz aos anseios de pescadores e pescadoras de todo o país. E assim, tiveram direitos garantidos na Carta Magna de 1988. Outro resultado dessa mobilização dos pescadores, apoiados pela Comissão Pastoral da Pesca, pelos técnicos do Centro Josué de Castro, dentre outros atores, foi a criação do Movimento Nacional dos Pescadores (MONAPE), como estratégia para dar continuidade à mobilização dos pescadores, instaurar um novo movimento com vista a ampliar a luta da categoria para vários estados, fomentando a discussão sobre a necessidade de transformação das Colônias (DIEGUES, 2005; CARDOSO, 2001; ESTERCI, 2002). E, mais, o movimento contribuiu para a discussão da invisibilidade do trabalho das mulheres pescadoras nos ambientes pesqueiros.

A partir da Constituição Federal de 1988¹⁷, os pescadores e pescadoras artesanais foram

¹⁷ A Carta Magna de 1988 consagrou um profundo avanço na área social, pois pela primeira vez na história do Brasil um documento constitucional apontava para uma espécie de estado de bem estar social, para além dos direitos civis e políticos, os direitos sociais (Netto, 1999).

reconhecidos como trabalhadores rurais tendo acesso aos direitos previdenciários, na categoria de segurado especial, “desde que comprove a condição de produtor, parceiro, meeiro, arrendatário rural e pescador artesanal, bem como, respectivos cônjuges que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes” (Art. nº195 § 8).

O pescador artesanal, como segurado especial, é definido como aquele que exerce sua atividade de forma profissional e ininterruptamente, individualmente ou em regime de economia familiar (Art. 1º, Lei nº 10.779/2003). Na condição de segurados especiais da previdência social, passaram a usufruir dos seguintes direitos: aposentadoria por idade, por invalidez, auxílio doença, auxílio acidente, auxílio reclusão, pensão por morte e salário maternidade.

A pesca artesanal é uma atividade perigosa, a taxa de mortalidade entre os pescadores é superior à de outros trabalhadores rurais (OIT, 2007), devido as condições precárias de trabalho a que estão submetidos que podem provocar problemas de saúde. A diminuição dos recursos pesqueiros os obriga a pescar cada vez mais distantes dos seus antigos pontos de pesca, o que implica riscos adicionais entre os quais: o enfrentamento das intempéries climáticas, longas horas à espera da captura, alimentação inadequada entre outros. Por isso, a cobertura das políticas públicas é de grande importância para este segmento, a inexistência desta proteção pode levar o pescador e sua família a extrema pobreza.

Ao reconhecer institucionalmente os pescadores e pescadoras artesanais a Constituição Federal de 1988 lhes possibilitou a cidadania do ponto de vista formal. Poder-se-ia dizer, nas palavras de Santos (2002, p.12) “transformou o impossível em possível, transformou ausências em presenças”. Ocorre que a grande maioria destes trabalhadores ao longo dos anos, não consegue acessar tais direitos, principalmente na Amazônia devido as distâncias espaciais e territoriais, a ausência ou precariedade de serviços públicos voltados para a educação, a saúde, a previdência social, a assistência social, dentre outros serviços, são fatores que contribui para que estes trabalhadores permaneçam à margem da cidadania.

Nesse sentido, são várias as lógicas e os processos através dos quais se produz formas sociais de inexistência “que não cabe na sua totalidade e no seu tempo linear” (SANTOS, 2002, p. 12). Tomando como base o modo capitalista de produção, os critérios de reconhecimento aplicados tanto à natureza como ao trabalho humano tem assento nos critérios de produtividade que mais bem serve aos objetivos do crescimento econômico, sejam elas realidades: científicas, avançadas, superiores, globais ou produtivas, descartando outras formas sociais de existência porque as realidades que elas conformam estão apenas presentes como obstáculos em relação às realidades que contam como importantes. Para Santos isso ocorre porque:

A natureza produtiva é maximamente fértil num dado ciclo de produção, enquanto o trabalho produtivo é o trabalho que maximiza a geração de lucros igualmente num dado ciclo de produção. Segundo esta lógica, a não-existência é produzida sobre a forma do improdutivo que, aplicada à natureza, é esterilidade e, aplicada ao trabalho, é preguiça ou desqualificação profissional (SANTOS, 2002, p.14).

Neste sentido, diria que na sociedade capitalista a “luta por direitos a ter direitos” a uma sociedade mais justa e igualitária e aos bens socialmente produzidos é uma luta constante. Desse modo, o usufruto efetivo da riqueza socialmente produzida pela classe trabalhadora é mais abstrato do que real. Isso ocorre devido “a divisão da sociedade em classes antagônicas” (MARX e ENGELS, 2017), os bens por eles mesmos produzidos são apropriados pelos empresários/proprietários dos meios de produção. Por isso, é difícil imaginar que os direitos sejam assegurados igualmente sem considerar as diferenças de classe. Esse antagonismo é um empecilho a universalização da cidadania na contemporaneidade.

Por isso, muitas vezes, o reconhecimento legal dos direitos sociais nas Constituições de cada país, não garante automaticamente a sua efetiva materialização. Esse é, particularmente, o caso do Brasil. “Mas, embora a conversão desses direitos sociais em direitos positivos não garanta sua plena materialização, é muito importante assegurar seu reconhecimento legal, já que isso, facilita a luta para torná-los efetivamente um dever do Estado” (COUTINHO, 1999, p. 51). Portanto, os direitos nascem em certas circunstâncias, não é dado aos indivíduos de uma vez para sempre, emergem por meio de lutas permanentes dos trabalhadores em defesa de novos direitos, de modo gradual, implicando um processo histórico de longa duração.

O final da década de 1980 e o início dos anos de 1990 foi um período de grandes transformações na Amazônia. Ao mesmo tempo, que ocorria a consolidação da ocupação humana, o crescimento descontrolado do desmatamento e das queimadas, a concentração urbana e a degradação dos recursos naturais, havia um debate a nível internacional e nacional voltado para a sensibilidade ecológica, os discursos incidiam sobre que tipo de desenvolvimento se pretendia para a região, visando compatibilizar a presença dos habitantes e a preservação dos ecossistemas amazônicos. Inicia-se o processo de substituição de um modelo desenvolvimentista autoritário (modelo predador), por um modelo socioambiental (LÉNA, 2002). Porém, não se deve esquecer que estes dois modelos opostos se enfrentam tanto a nível nacional, regional e local, são objeto de lutas políticas, conflitos de interesses entre diferentes atores políticos e sociais que marcam historicamente a realidade amazônica.

Em 1989, a Assembleia das Nações Unidas aprovou a convocação da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), a Rio-92 ou Eco-

92, realizada no Rio de Janeiro. A Rio-92 contou com a presença de líderes de 179 países, ONGs, representantes de organismos internacionais e agências regionais, além da efetiva participação de vários movimentos sociais. Esta Conferência ampliou os debates sobre a degradação ambiental e os efeitos negativos para os povos tradicionais, a condição de pobreza que recai sobre eles, como também deu novas conotações a noção de que o desenvolvimento tem, além de um cerceamento ambiental, uma dimensão social. Os principais resultados da Conferência foram a criação da Convenção da Biodiversidade e das Mudanças Climáticas, que resultou no Protocolo de Kyoto, a Declaração do Rio e a Agenda 21. Os principais resultados da Conferência foram a criação da Convenção da Biodiversidade e das Mudanças Climáticas, que resultou no Protocolo de Kyoto¹⁸, a Declaração do Rio¹⁹ e a Agenda 21²⁰.

Durante os anos de 1990, impulsionados pelos debates socioambientais da ECO-92, os pescadores e as pescadoras artesanais mobilizados na luta por seus direitos participaram de vários encontros políticos que discutiam as condições de pobreza dos trabalhadores e a defesa do meio ambiente (CASTRO, 1997; AZEVEDO, 2012; SCHERER, 2013). Essa manifestação lhes garantiu o direito a uma política pública importante que deu mais visibilidade a categoria frente ao Estado a “Política de Seguro Desemprego do Pescador Artesanal” (PSDPA), também conhecida como seguro defeso²¹, criada pela Lei nº 8.287/1991, no governo do presidente Fernando Collor de Mello, tendo como objetivo a conservação do meio ambiente e o esgotamento dos recursos pesqueiros. Naquele momento, somente os pescadores da costa litorânea foram contemplados com a PSDPA. A partir de 2003, aquela lei de 1991 foi substituída por um novo ordenamento jurídico (Lei nº 10.779/2003), que redefiniu o conceito de pesca e pescadores artesanais e estende aos pescadores de águas interiores e continentais o acesso ao seguro defeso²².

¹⁸ Em 1997, na Convenção de Kyoto no Japão: é assinado o Protocolo de Kyoto, que contém, um acordo vinculante que compromete os países a reduzir suas emissões de gases de efeito estufa. (NASCIMENTO, 2012).

¹⁹ Declaração do Rio segue a mesma linha das decisões da reunião de Estocolmo, relacionando meio ambiente e desenvolvimento, por meio da boa gestão dos recursos naturais, sem comprometimento do modelo econômico vigente (NASCIMENTO, 2012, p. 55).

²⁰ Agenda 21 é o nome dado ao documento produzido durante a Conferência Rio-92 que consiste em uma série de políticas e ações que tinham como eixo o compromisso com a responsabilidade ambiental. Enfocava, basicamente, as mudanças necessárias aos padrões de consumo, a proteção dos recursos naturais e o desenvolvimento de tecnologias capazes de reforçar a gestão ambiental dos países.

²¹ Defesos são períodos de proibição da pesca de determinadas espécies que estão se reproduzindo durante certas épocas do ano, algumas espécies de peixes abandonam os seus ambientes para se deslocar ao longo do canal do rio em busca de locais mais apropriados para se reproduzirem, este fenômeno é conhecido pelos pescadores como piracema, que vem da língua indígena tupi (pira = peixe; cema = cardume) (RUFINO, 2005, p. 58).

²² Lei nº 10.779/2003, art. 1º: pescador artesanal desde que exerça sua atividade profissional ininterruptamente, de forma artesanal e individualmente ou em regime de economia familiar, fará jus ao benefício do seguro-desemprego, no valor de 1 (um) salário-mínimo mensal, durante o período de defeso de atividade pesqueira para a preservação da espécie.

Cabe aqui ressaltar que nos anos de 1990 as políticas ambientais, a Política do Seguro Desemprego ao Pescador Artesanal (PSDPA), a política do programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), dentre outras políticas públicas amparadas na transferência de recursos à segmento de trabalhadores urbanos e rurais marginalizados nas décadas anteriores, bem como, das políticas de saúde, previdência e assistência que compõem a Seguridade Social foram implementadas em um contexto político de cunho neoliberal hostil às conquistas sociais.

O governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992), inicia por retrocesso na área social, pela redução do papel do Estado, pela flexibilização, pela privatização, pelo processo de globalização econômica sob o comando do neoliberalismo. “Era o início da Desertificação Neoliberal em nosso país, uma tormenta abateu-se sobre o nosso mundo do trabalho e em seus núcleos orgânicos. Tivemos privatização acelerada, informalidade descompensada, desindustrialização avançada e financeirização desmesurada” (ANTUNES, 2005, p.164-165).

No Brasil o neoliberalismo ganhou impulso com o governo Collor de Mello, foi, entretanto, com Fernando Henrique (1995-2002) que se efetivou o ideário neoliberal no Brasil (NETTO, 1999), sua base de governo reunia personagens da nova e velha oligarquia, o que dificultou a efetivação dos projetos sociais contidos na Constituição de 1988 (desde a preparação de leis complementares, assim como, a violação dos seus preceitos). Promoveu uma série de reformas, retirou direitos trabalhistas, privatizou empresas estatais, propôs uma reforma da seguridade, seguindo as exigências do grande capital.

Nesse sentido, faz-se importante entender que o processo de constituição e implementação de políticas públicas que atendam às necessidades mínimas dos trabalhadores se dão em uma arena de luta, ou melhor, na “*policy arena*” (LOWI, 1972) que envolve o Estado e a Sociedade, em movimento permanente que congrega grupos com interesses diversos, cada ator dentro da arena luta por obter decisões que lhes sejam mais favoráveis. A vitória contra os seus oponentes vai depender da disposição do ator para enfrentar a disputa pelos seus interesses e de sua capacidade de articular estratégias e recursos de poder.

Mas como identificar os atores em uma política pública? Existem diversos critérios: primeiro, é verificar quem tem seus interesses diretamente afetados pela política em questão; segundo, quem pode ganhar ou perder com tal política; terceiro, cada ator possui recursos de poder, possui influência, capacidade de afetar o funcionamento do sistema, meios de persuasão, votos, dentre outros recursos (RUA, 1998). Além disso, podem envolver elementos simbólicos (prestígio) ou elementos políticos (ambições de poder) e ganhos ou perdas eleitorais.

Portanto, uma política pública não é exclusividade do Estado, ela resulta de um conjunto

de decisões e ações que envolve diversos atores e agentes políticos, ou como diria Pereira, as políticas públicas em sua dinâmica de formação e processamento “privilegia a relação dialeticamente contraditória entre Estado e a sociedade como o fermento da constituição e processamento desta política” (2008, p.94).

Partindo de uma compreensão sobre o que abrange uma política pública, de acordo com Frey (2000); Souza (2006); Pereira (2008) e Rua (1998), podemos classificá-las em quatro tipos distintos: distributivo, regulatório, constitutivo e redistributivo:

a) As políticas distributivas são caracterizadas por um baixo grau de conflito dos processos políticos, visto que não há clareza sobre quem paga os custos ou perde algo com as decisões tomadas pelo poder público. Os governos retiram um montante de recursos de um fundo público provenientes de arrecadação de impostos para atender as demandas e necessidades de determinado grupo social (PEREIRA 2008; RUA, 1998), como por exemplo, transferência de renda a famílias em situação de vulnerabilidade social.

b) As políticas regulatórias são mais visíveis ao público, envolvem burocracia, leis, políticos e grupos de interesses. Ou seja, ditam regras que afetam o comportamento dos cidadãos. Os custos e benefícios podem ser distribuídos de forma igual e equilibrada entre os grupos e setores da sociedade, do mesmo modo as políticas também podem atender a interesses particulares e restritos. Exemplo: código de trânsito, a proibição de circulação de pessoas a partir de determinada hora da noite, o conflito, o consenso e as coalizões podem se modificar conforme a configuração específica das políticas.

c) As políticas constitutivas, lidam com procedimentos públicos, são “políticas modificadoras de regras”, de normas ou poder constituído, são elas que determinam as regras do jogo e com isso a estrutura dos processos e conflitos políticos, isto é, as condições gerais sob as quais vêm sendo negociadas as políticas distributivas, redistributivas e regulatórias. Exemplo: Revisão de leis, introdução de reformas institucionais ou administrativas.

d) As Políticas redistributivas, a efetivação destas políticas é marcada por processos polarizados e repletos de conflitos.

Depende daquilo que esteja em jogo, e dependendo do custo do confronto para os atores envolvidos, é possível haver uma acomodação: pode-se chegar a uma situação em que um lado não ganhe tudo e o outro lado não perca tudo. Cada um cede um pouco para resolver o conflito, sem grandes enfrentamentos, cujo o custo pode ser elevado. Por outro lado, a acomodação pode ser uma estratégia de um ator interessado em adiar o confronto para um momento em que a situação política e a correlação de forças podem ser lhes mais favoráveis (RUA, 1998, p. 242).

Em geral, da arena redistributiva decorre as decisões referentes as políticas sociais universais, o sistema tributário, reforma agrária e o sistema previdenciário, estas são as políticas de mais difícil encaminhamento e efetivação. Isso ocorre devido o deslocamento consciente de recursos financeiros diretos ou outros valores entre camadas sociais e grupos da sociedade.

No que diz respeito aos pescadores artesanais, pode-se dizer, que este segmento é beneficiário das políticas redistributivas, principalmente das políticas previdenciárias e programas direcionados a créditos, seguro defeso e transferências de renda.

No caso brasileiro, a análise de políticas públicas passa pela compreensão de que as estruturas de funcionamento do país se apresentam nos molde de uma institucionalização não consolidada (FREY, 1999), isso ocorre porque há influências das elites no exercício político e econômico, que parece, determinar de forma bem mais decisiva os rumos dos arranjos de políticas públicas, independentemente do quão institucionalizados estes sejam.

Em alguns casos, o agir estatal e administrativo se baseia em formas clientelistas de intervenção, pelo patrimonialismo e pela corrupção (O`Donnell, 1991, p. 30), visa mais o caso individual e não soluções coletivas, colocando de outra maneira, estes vícios políticos desconfiguram e descaracterizam os arranjos institucionais formais.

Isso significa, que a política pública não vem sendo produzida e implementada de forma efetiva, só em proporções limitadas, segue de forma restrita e fragmentada. Porém, elas não são estáticas, mudam e variam no tempo e no espaço conforme as ações ou não-ações de cada governo, os atores envolvidos nas arenas de decisões políticas e o montante de recursos disponíveis.

Retomando a discussão sobre o processo de institucionalização das políticas pesqueiras no Brasil, de modo geral, a partir de 1995, o governo federal definiu e implementou as diretrizes sobre a gestão integrada dos recursos pesqueiros e sobre a reorganização institucional desenvolvida pelo IBAMA em parceria com a Agência de Cooperação Técnica Alemã- GTZ (RUFINO, 2005).

Paralelo a isso, ocorria uma série de conflitos acirrados entre as várias instâncias do poder executivo a saber: entre o Ministério do Meio Ambiente- MMA/IBAMA, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) pela competência para promover a gestão dos recursos pesqueiros²³.

²³ Ver sobre o assunto Dias Neto (2003).

Para acirrar ainda mais o cabo de guerra entre estas instâncias de poder foi criado o Grupo Executivo do Setor Pesqueiro – GESPE, por meio do Decreto nº1.697/95, do qual faziam parte grupos de interesses dentro do governo que buscavam reabilitar o espaço perdido com a extinção da SUDEPE²⁴. Com o GESPE voltaram, também, os incentivos ao óleo diesel, em 1997. Os pescadores, armadores e suas associações de classe são incluídos em algumas linhas de créditos já existentes como: o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF; Programa de Geração de Emprego e Renda – Proger/Rural, e Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Extrativismo – Prodex (DIAS NETO, 2003).

O fortalecimento dessas coalizões insatisfeitas passou a exercer uma forte pressão sobre o governo, levando-o a tomar decisões transformadas em atos legais. Entre as decisões, cita-se: a medida provisória nº1999-17, de 11 de abril de 2000, que transferiu a gestão da pesca do IBAMA para o MAPA, mantendo no IBAMA/MMA as competências relacionadas com a política de preservação, conservação dos recursos naturais e a fiscalização do uso de espécies sobreexploradas ou ameaçadas de extinção.

Assim, ficaram sob a responsabilidade do Departamento de Pesca e Aquicultura (DPA), vinculada ao MAPA, as políticas de fomento, a organização e manutenção do registro geral de pesca, a concessão de licenças e permissões do exercício da pesca comercial e artesanal, a regulamentação sob a captura das espécies e o estabelecimento de medidas de conservação dos recursos pesqueiros. Segundo Dias Neto (2003, p. 142), “a criação do DPA, no MAPA, não foi acompanhada de uma adequada estruturação ou reatamento funcional nas Delegacias Federais de Agricultura, nos estados, e nem alocação de recursos humanos capazes de executar essas funções”. O Departamento de Pesca e Aquicultura tinha como diretriz:

O desenvolvimento sustentável do setor do agronegócio da pesca e da aquicultura, a geração, a adaptação e transferência de conhecimento científico e tecnológico, a definição de requisitos para a qualidade, a sanidade e segurança para os produtos de origem pesqueira. Suas estratégias estavam voltadas para o fomento da pesca oceânica na ZEE e em águas internacionais o desenvolvimento da aquicultura continental e marítima, a recuperação e racionalização das pescarias costeiras, a inserção competitiva no mercado internacional e a abertura de espaços para a atração de capitais, tendo como vetores estratégicos a aquicultura e a pesca oceânica (BRASIL, 2003, p.11).

²⁴ O GESPE era composto por membros dos seguintes ministérios: da Marinha; das Relações Exteriores; da Agricultura; do Abastecimento e da Reforma Agrária; da Educação e do Desporto; do Trabalho; da Indústria, do Comércio e do Turismo; da Ciência e Tecnologia; do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal; e do Planejamento e Orçamento (FAO BRASIL, 2006).

Embora, as políticas e estratégias do DPA contemplasse formalmente, também, a pesca artesanal, na prática houve uma valorização do setor industrial da pesca e da aquicultura, não apresentou “proposta de ação para a pesca de pequena escala ou artesanal” (DIAS NETO, 2003, p. 143). Estas sofreram um processo de estagnação, resultado em parte, do modelo de gestão em vigor naquele momento, bem como, da ausência histórica de um ordenamento adequado e da consequente sobreexploração dos estoques pesqueiros.

Na Amazônia, explica Batista. et. al (2004), o incentivo mais demandado era o subsídio do combustível, sua efetivação na região pelo governo federal em 1999, se deu não como instrumento de manejo, mas sim, como forma de obter credibilidade política junto à classe empresarial dos pescadores. Da mesma forma, créditos a juro baixo com planos de carências bastante facilitados para a compra de barcos, ou equipamentos de pesca, implementados pelo FNO (Fundo Constitucional de Financiamento do Norte) apenas contribuiu para o incremento descontrolado do esforço pesqueiro. Ainda conforme o mesmo autor, o discurso governamental na época alegava que essas ações de redução nos custos de insumos e capital geraria a redução no preço do pescado, no entanto, não há comprovação de que isso ocorreu, assim como não houve o aumento na oferta de pescado (BATISTA. et. al. 2004), ou seja, não há dados que comprovem os resultados desta ação.

No entanto, há indícios dos principais motivos que influenciavam na elevação e variabilidade dos preços do pescado, principalmente no Amazonas a saber: que o custo de produção seria o referencial para a determinação do preço mínimo do pescado, a sazonalidade; a inexistência de um terminal pesqueiro, a alta perecibilidade e a falta de infraestrutura para armazenamento de pescado.

Parente e Batista (2005) fazem uma descrição sobre a estrutura de desembarque e comercialização do pescado em Manaus, na década de 1990: a comercialização se realizava na beira do rio, no entorno de uma balsa de apoio chamada de “Terminal Pesqueiro”, embora este fosse um terminal de desembarque. Em 1992 funcionava atrás do mercado Municipal Adolpho Lisboa, passando para o porto da feira da Panair, no bairro de Educandos em 1997, retornando ao antigo porto em junho de 2005 e à Panair desde então. Estes locais, ofereciam condições favoráveis para atracação dos barcos e desembarque do pescado, embora no Adolpho Lisboa seja melhor para pescadores e armadores em termos de segurança e comercialização. Assim, os barcos pesqueiros que chegavam a Manaus para comercializar sua produção dirigiam-se para esse local à noite, onde se realizava o chamado “leilão noturno”, iniciando-se às 22:00 horas e encerrando-se às 4:00 horas. A estrutura do “leilão noturno” se organizava da seguinte maneira: principalmente a bordo dos barcos que ficavam ancorados nas proximidades da balsa de apoio,

em média somava-se 60 barcos pesqueiros (FALABELA, 1985; PARENTE e BATISTA, 2005). Sobre o assunto trazemos o seguinte relato:

O entreposto da Panair que a gente chama de terminal pesqueiro, claro que não é um terminal pesqueiro, não é oficial. É um entreposto de desembarque para mercadorias em gerais, tá escrito lá. Ele tem três balsas interligadas, cada uma com 50 metros, no total de 150 metros de comprimento. Agora, esse entreposto foi uma salvação para os pescadores²⁵. Porque antigamente em 1975 quando eu cheguei não tinha um lugar adequado. No governo Mestrinho (1981-1987) até tinha uma balsa pequena, mas não cabia os barcos, servia apenas para apoio. Os barcos ficavam se batendo uns nos outros lá no meio do rio. Os compradores tinham que alugar uma canoa, aí saía aquele monte de canoa imprensada uma na outra, para eles olharem o peixe nesse barco, depois ia olhar os peixes em outro barco. Era um sacrifício! (chefe do Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural-IDAM, setembro de 2020).

O relato acima vem ao encontro do que preconiza Falabela (1985); Parente e Batista (2005) sobre a estrutura do desembarque e o comércio do pescado em Manaus naquele período (1980 a 1990), a venda da produção era realizada pelos despachantes a bordo dos próprios barcos, os feirantes, os comerciantes varejistas, os intermediários atacadistas e frigoríficos se deslocavam até às embarcações em “catraias” (canoas locais), alugadas de terceiros que ficavam atracadas no “porto de desembarque” exclusivamente para esse fim.

Dentre os muitos intermediários da complexa cadeia produtiva da pesca no Amazonas, uma figura destaca-se como agente central dentro do processo de comercialização: o despachante. A maior parte da produção de pescado em maior escala foi comercializada durante a década de 1990, por esse agente. Nesse sistema, o despachante apresentava um certo domínio sobre os pescadores, porque financiava a produção, e também sobre a principal parcela dos comerciantes varejistas, os feirantes, através dos financiamentos simplificados (PARENTE e BATISTA, 2005).

Para o pequeno pescador e para o armador que vendiam sua produção no atacado, a presença do comerciante despachante também era de suma importância, “porque a escala de produção dessas embarcações já necessitava ser comercializada com rapidez em decorrência da alta precibilidade e da pressa de converter o produto em dinheiro. E é exatamente o despachante que realizava esse processo no sentido de comprar no atacado e à vista” (PARENTE e BATISTA, 2005, p.380). Assim, tornaram-se os principais agentes que aplicavam maior volume de recursos financeiros na atividade.

²⁵ O decreto municipal nº 7925, de 7 de junho de 2005, estabelece que apenas o posto do Porto da Panair, estava autorizado em Manaus para desembarque, comercialização e distribuição de pescado.

Como podemos observar, o despachante tornou-se essa figura importante na cadeia produtiva da pesca, tanto no fornecimento de crédito, quanto no processo de escoamento da produção pesqueira, isso ocorreu, devido à ausência de políticas públicas adequadas que contemplasse o setor pesqueiro, como por exemplo, a construção de um terminal pesqueiro para escoamento da produção com capacidade para congelamento e estocagem de pescado e a extensão de linhas de créditos aos pequenos pescadores.

No entanto, a criação de uma infraestrutura que atendesse a demanda da pesca artesanal no Amazonas passava por uma rede de interesses, uma disputa de poder que envolvia agentes públicos e empresários que se beneficiavam daquele sistema de comercialização. Segundo Falabela (1985), desde o tempo da SUDEPE/AM, uma equipe técnica composta por servidores públicos federais, estaduais e municipais, consultores especializados do Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo (IPT) elaboraram um projeto em 1978 para a construção de um terminal pesqueiro em Manaus. O projeto estava orçado em Cr\$ 134.700.000,00 (Cento e trinta e quatro milhões e setecentos mil cruzeiros). A viabilidade técnica, econômica e social do projeto chegou a ser discutida pelo governo do Estado, mas a equipe técnica do governo conclui que o terminal seria um “elefante branco” no porto de Manaus. Portanto, o terminal morreu no projeto.

Mas, conforme Falabela (1985), o problema era outro. Havia um grupo de empresários proprietários de fabricas de gelos, instaladas em flutuantes de concretos, localizadas as margens do Rio Negro, que pressionavam o governador, defendendo seus interesses de monopólio do comércio de gelo em Manaus. Em 1982, em uma reunião com o conselho deliberativo da SUDEPE, representantes de vários ministérios e o governador do Estado, houve uma nova tentativa de implantação do terminal pesqueiro, os recursos seriam provenientes da SUDEPE, em contrapartida o governo do Estado precisaria doar o terreno, mas a doação não ocorreu.

Depois deste período, foram várias as tentativas de criação do terminal pesqueiro, fato que só ocorreu em 2004, no governo do então presidente Lula. Mas, o mesmo nunca chegou a funcionar em sua totalidade, os equipamentos de apoio de infraestrutura: máquinas de frio para as câmaras frigoríficas, a fábrica de gelo para o abastecimento das embarcações nunca foram instalados, discutiremos sobre o assunto no decorrer das próximas seções.

Sobre a normatização da atividade pesqueiras no Brasil e o modelo de gestão de pescarias na Amazônia podemos deduzir que se de um lado as instituições (SUDEPE, IBAMA e DPA) indicavam preocupação com a organização e gestão da pesca, por outro, há de reconhecer a limitação de seus modelos de gestão, posto que, conforme a análise de Furtado (2011), não previam a realização de pesquisa científicas para conhecer o potencial dos recursos

naturais a serem explorados e os níveis sustentáveis de captura; não desenvolveram uma estrutura capaz de permitir um sistema de fiscalização eficaz, de realização de estatística pesqueira, monitoramento da produção, desembarque e comercialização do pescado, não realizaram ações efetivas de articulação com o segmento dos pescadores artesanais; não levaram em consideração os tecidos e as especificidades ambientais e sociais; não levaram em consideração as condições e qualidade de vida dos pescadores e da conservação do meio ambiente.

Assim, ao final dos anos de 1990 as ações governamentais favoreceu o retrocesso de alguns resultados positivos alcançados na primeira metade da década, patrocinando, ainda, proposta insustentável e implantando uma moldura institucional e de competência chamada de “anarquia oficializada” (DIAS-NETO, 2003), os resultados desse período indicam, portanto, elevados prejuízos, especialmente à sustentabilidade no uso dos recursos e aos pescadores artesanais, assim, o governo demonstrou o “vazio de pensamento “ao privilegiar com políticas públicas o setor empresarial da pesca e desconsiderar o modo de produção artesanal.

O desdobramento destas ações podem ser observados nos dados disponíveis sobre o Plano Plurianual (PPA) do segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso - 2000 – 2003 (os dados do primeiro mandato não estão disponíveis para consulta), de acordo com Azevedo (2012) havia dois programas finalísticos cadastrados sob responsabilidade do DPA: o Programa de Desenvolvimento da Aquicultura e o Programa de Desenvolvimento da Pesca.

No que diz respeito a aquicultura, previa-se um investimento para o período da ordem de R\$ 65,4 milhões, tinha como objetivo desenvolver tanto a aquicultura familiar quanto a empresarial destinada à exportação. Para o programa voltado para a pesca, se previa dotação orçamentária de R\$ 36,7 milhões para o mesmo período (2000-2003), o principal objetivo era o aumento das exportações de pescado, contando especialmente com o potencial de desenvolvimento da pesca na Zona Econômica Exclusiva Brasileira (AZEVEDO, 2012).

Pode-se dizer que as tentativas de resolver o “vazio” na delimitação das políticas públicas para a pesca, o Estado ensaia, desde início da década de 1960, com a criação da SUDEPE, formatar e implementar ações para conduzir o desenvolvimento do setor pesqueiro no país. Porém, as ações por parte dos sucessivos governos foram bastante variadas, ora se concentraram em atender os interesses da classe empresarial da pesca, ora se concentraram em um modelo de proteção dos recursos naturais, ora tenta conciliar o eixo econômico-ecológico, enquanto a pesca artesanal seguiu esquecida nos planos governamentais.

1.2. A GESTÃO DAS POLÍTICAS PESQUEIRAS NO BRASIL: DA SEAP AO MPA

Em 2003, com o início do mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva havia expectativa entre os trabalhadores que o governo rompesse com a política de ajuste econômico do neoliberalismo, reafirmando o papel do Estado como indutor de políticas sociais. No entanto, a gestão do governo Lula (2003-2010) foi marcada por mudanças e continuidades, “por tensões entre paradigmas (Estado Mínimo versus Estado de Bem-Estar Social) observadas no período entre 1990 e 2002. Essas fricções, intensas nessa quadra, permaneceram vivas entre 2003 e 2005 e arrefeceram entre 2006 e 2010” (FAGNANI, 2011, p.41).

O primeiro governo Lula (2003-2005) foi marcado pela ambiguidade entre a mudança e a continuidade, pois coexistiam dentro deste governo duas forças divergentes: um setor que defendia o Estado Mínimo e outros setores que defendiam a universalidade dos direitos (FAGNANI, 2011). Esse tensionamento refletiu nas estratégias de Lula, em que o eixo social seria o pilar fundamental para o crescimento econômico, todavia, houve tentativas do governo em realizar reformas para atender à agenda neoliberal que ameaçava os direitos sociais conquistados em 1988. Podemos citar, como exemplo, a proposta de reforma no Regime Próprio da Previdência do setor público e no Regime Geral da Previdência Social, em 2003.

Para refletir sobre o cenário brasileiro naquele período, nos inspirando na frase de Perry Anderson sobre a esquerda francesa pois, cabe perfeitamente para o Brasil, “quando a esquerda finalmente chegou ao governo, tinha perdido a batalha das ideias”²⁶, ou seja, em relação ao Brasil, quando Lula se elegeu Presidente da República, o ideário neoliberal já estava imposto na década de 1990 na América Latina e no mundo (SADER, 2009), isso explica, em parte a dicotomia do governo Lula.

O segundo governo de Lula (2006-210) é marcado por “ensaios desenvolvimentistas e pelo arrefecimento daquelas tensões, e dois fatos contribuíram para isso.

O crescimento econômico voltou a ter destaque na agenda do governo. Houve articulação mais positiva entre as políticas econômicas e sociais. A melhoria do mundo do trabalho e das contas públicas abriu espaço para a ampliação do gasto social. Além disso, a crise financeira internacional (2008) mitigou a hegemonia neoliberal, e a agenda do “Estado Mínimo” perdeu força. A tensão entre os paradigmas arrefeceu. Ações focalizadas e universais passaram a ser vistas como complementares. Porém, com menor intensidade, algumas dessas tensões permaneceram nessa quadra (FAGNANI, 2011, p.45).

²⁶ Perry Anderson, “El pensamiento tibio: una mirada crítica sobre lá cultura francesa”, cit, p. 196.

No que se refere ao setor pesqueiro, para cumprir o compromisso firmado durante a campanha, por meio da carta compromisso aos pescadores, o presidente Lula, ainda no primeiro ano de governo criou a Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República (SEAP/PR), por meio da Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003, visando integrar os diversos Ministérios que tinham relação com o setor pesqueiro, de maneira a compatibilizar as diversas ações relativas à pesca artesanal, empresarial e a aquicultura (BRASIL, 2003).

A SEAP tinha como competência assessorar diretamente o Presidente da República na formulação de diretrizes para o desenvolvimento e o fomento da produção pesqueira e aquícola, era também responsável pela emissão e organização do registro geral da pesca, e ainda, pela gestão das espécies sobreexploradas (BRASIL, 2003).

Era o início de uma nova institucionalidade para a pesca artesanal, emergem novos atores e o cenário se modifica com a possibilidade de uma política de garantia de proteção a esses trabalhadores. Porém, já nesse primeiro momento, havia preocupação do movimento nacional dos pescadores acerca da transformação da atividade, fosse para a modernização do setor, fosse para a prestação de serviço à indústria do turismo (VALENCIO, 2007).

A SEAP tinha por objetivo planejar e organizar as políticas para os setores da pesca (costeira, continental e oceânica) e para a aquicultura e, ao mesmo tempo, formular políticas que permitisse a inclusão social das comunidades pesqueiras, de maneira a solucionar problemas relacionados à fome, ao analfabetismo, a distribuição e comercialização do pescado, levando em conta as muitas especificidades das distintas formas de viver na pesca (BRASIL, 2003).

A SEAP compartilhava as competências em temas como fiscalização, abastecimento, fomento ao cooperativismo, pesquisa e gestão, distribuídos no âmbito de atuação, além do MAPA, dos seguintes entes: Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), Ministério do Meio Ambiente (MMA), Marinha do Brasil, Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Ministério de Minas e Energia (MME), Ministério da Previdência Social (MPS), Ministério da Integração Nacional (MIN), Secretaria do Patrimônio da União (SPU) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A SEAP/PR tinha como meta investir na modernização da cadeia produtiva da aquicultura e da pesca, estimulando parcerias com os estados e municípios, o associativismo e o cooperativismo. E ainda, dotar o setor pesqueiro de infraestrutura de suporte que permitisse a modernização da indústria de beneficiamento de pescado, a criação de entrepostos e frigoríficos, a ampliação, renovação e modernização da frota pesqueira, apoiar a exportação e

comercialização interna (BRASIL, 2003).

Para colocar em prática as políticas da SEAP/PR seria necessários investimentos em criação de linhas de créditos específicas para a pesca e aquicultura, investimentos em pesquisa voltadas para alavancar o desenvolvimento tecnológico, a revisão da legislação e uma ação do Estado mais ativa, visando o controle da atividade e a agilidade no estabelecimento de políticas desenvolvimentistas.

Propunha-se, ainda, no âmbito das ações da SEAP/PR criar um Programa de alfabetização para os pescadores, de qualificação profissional, visando a capacitação de mão-de-obra para ocuparem postos de trabalhos nos diversos subsetores: pesca marítima e fluvial, empresarial, artesanal e aquicultura, aproveitando e revitalizando as estruturas das Escolas de Pesca já existentes.

A estrutura da SEAP foi aprovada por meio do Decreto nº 4.670 de 10 de abril de 2003, e assim, deu-se início suas ações para desenvolver os setores da pesca e aquicultura, de forma sustentável, sob a perspectiva econômica, social e ambiental. Para a execução de ações nos estados da federação, a SEAP estabeleceu as Secretarias Estaduais de Aquicultura e Pesca, aliás, era a única Secretaria Especial da Presidência da República com escritórios fora de Brasília, explica Dias Neto (2010).

Para dar voz aos diversos segmentos que compõem o mundo da pesca, o regulamento da SEAP propunha a criação do Conselho Nacional da Pesca e Aquicultura – CONAPE²⁷ que tinha como atribuição: acompanhar a formulação das políticas elaboradas pela SEAP; estimular a ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e controle social, visando fortalecer o desenvolvimento e o fomento da atividade aquícola e pesqueira e realizar, a cada dois anos, a Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca. Neste sentido foram realizadas duas Conferências.

A I Conferência Nacional de Pesca e Aquicultura foi realizada em novembro de 2003 em Luziânia no Estado de Goiás. Participaram desse encontro 953 delegadas e delegados de todos os estados do país (SEAP, 2003). Essa Conferência não contou com um texto base, seu objetivo era ouvir as demandas do setor, para depois embasar a formulação das políticas para o PPA 2004-2007. A Conferência Nacional foi precedida de conferências municipais e estaduais, além de encontros de planejamento regionais.

²⁷ O regulamento específico do CONAPE foi estabelecido em 05 de maio de 2004, por meio do Decreto nº 5.069. A composição do CONAPE era paritária entre governo e sociedade civil, inicialmente contando com 27 representantes de órgãos do governo – diversos ministérios, instituições financeiras, Agência Nacional de Águas, Petrobrás – e 27 representantes da sociedade civil – 15 de organizações de pescadores artesanais e trabalhadores da pesca, 10 do setor empresarial e 2 da área acadêmica e de pesquisa (BRASIL, 2004).

A II Conferência foi realizada em março de 2006, teve como tema a “Consolidação da política nacional de aquicultura e pesca”. Contou com a participação de 1.515 delegados e delegadas, foi elaborado pela SEAP um texto base para ser discutido nas Conferências Estaduais. De acordo com a SEAP (2006), essas conferências contaram com a participação de quase 30 mil pessoas em todo o país. Azevedo (2012) pontua que essa Conferência foi um momento de intensa campanha da equipe da SEAP e do movimento nacional dos pescadores pela criação de um Ministério que centralizasse todas as atribuições: ordenamento, fomento, fiscalização, pesquisa e estatística.

Para atender as demandas do setor pesqueiro e aquícola, a SEAP propôs a construção de um Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentado da Aquicultura e da Pesca, ressaltasse que as diretrizes adotadas neste plano foi fruto de um amplo debate entre diversos segmentos profissionais e sociais envolvidos na atividade pesqueira e aprovado na I Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca em 2003²⁸. O plano continha um diagnóstico sobre a situação da produção pesqueira no país, define o papel do Estado e apresenta as medidas para estruturação e as ações de médio e longo prazo para desenvolver o setor (BRASIL, 2003).

Cabe observar que a elaboração de políticas públicas nos governos anteriores, o processo geralmente, “saíam dos gabinetes de Brasília, longe do movimento, do cheiro, dos ruídos dos ambientes da pesca onde técnicos elaboram normativas, leis ou projetos pautados por regras gerais que abrangem territórios amplos, sem levar em conta as múltiplas formas de exercício da pesca artesanal no Brasil” (GERBER, 2013, p.235). Ao invés disso, pela primeira vez, o Governo adotou uma postura diferente no processo de formulação de políticas públicas, privilegiou uma discussão atenta e continuada com as populações pesqueiras.

Nesta perspectiva, a Lei nº 8.287 promulgada em 1991, que concede aos pescadores artesanais o pagamento do seguro desemprego durante o período de defeso, naquele momento restrita aos pescadores marítimos, foi revogada em 2003, quando se promulga a Lei nº 10.779, que passou a determinar que este direito se estendesse também, aos pescadores de águas continentais. Esta Lei define o pescador artesanal como aquele que exerce sua atividade individualmente ou em regime de economia familiar (Art. 1º).

Conforme o Art. 2º daquela lei, o pescador artesanal para ter acesso ao seguro defeso

²⁸ Processo este que foi iniciado com a realização de 27 conferências em todos os estados e no Distrito Federal e teve como ápice a 1ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca, na qual 953 delegados e delegadas, de um universo de 1.056 eleitos, discutiram e aprovaram os subsídios para a construção de uma política de desenvolvimento sustentável da aquicultura e pesca que respeita as particularidades regionais e a pluralidade de opiniões (BRASIL, 2003).

deveria apresentar ao órgão competente do Ministério do Trabalho e Emprego os seguintes documentos:

I - registro de pescador profissional devidamente atualizado, emitido pela Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República, com antecedência mínima de um ano da data do início do defeso; II - comprovante de inscrição no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) como pescador, e do pagamento da contribuição previdenciária; III - comprovante de que não está em gozo de nenhum benefício de prestação continuada, exceto auxílio acidente e pensão por morte; e IV - atestado da Colônia de Pescadores a que esteja filiado, com jurisdição sobre a área onde atue o pescador artesanal.

Podemos dizer que, a PSDPA provocou mudanças no mundo da pesca artesanal, especialmente na Amazônia, pois contribuiu para dar visibilidade e até mesmo existência civil a muitos pescadores, uma vez que, estes sequer possuíam certidão de nascimento. Deu-lhes existência profissional (MOREIRA; SCHERER, 2013), ao exigir o Registro Geral da Pesca (RGP), documento que lhes garante a identidade de pescador. Analisando o contexto amazônico onde estão inseridas inúmeras comunidades pesqueiras em diferentes ambientes espalhados as margens dos rios, nos rincões da floresta profunda, eu diria que o reconhecimento via seguro defeso quebrou a invisibilidade destes trabalhadores.

Ainda abordando a execução das políticas da SEAP, no que tange o “fomento tanto a aquicultura, quanto a indústria pesqueira estaria legitimado pela necessidade de formalizar o emprego de trabalhadores que já se encontravam nessa atividade quanto para os pescadores artesanais, que deveriam ser levados a enxergá-las como alternativa de emprego e renda” (VALENCIO, 2007, p.94). O discurso oficial defendia a ideia de que os investimentos nestas áreas criariam novos postos de trabalho, além de contribuir com a segurança alimentar e a estruturação de políticas de crédito, e que esta, seria acessível para as diversas modalidades de criação e pesca, para tanto, o governo federal trabalharia em parceria com estados, municípios e com instituições nacionais e internacionais envolvidas com o desenvolvimento da produção pesqueira.

De início, o incentivo do governo a piscicultura e a pesca estava atrelado a implementação do Programa Fome Zero, por meio do aumento da produção de pescado, resultaria na redução dos custos e da melhoria dos padrões de segurança alimentar, mas visava também, o desenvolvimento das potencialidades do Brasil em termos de exportação de pescado. Nesse sentido, o governo tomava como base a recomendação da Organização das Nações Unidas para alimentação e agricultura (FAO) sobre os recursos pesqueiros de águas marinhas e doce e sobre a produção de alimentos.

Dados da FAO (2006) mostravam que o consumo de pescado no Brasil era muito baixo de apenas 6,8kg/hab./ano, sendo que o recomendado seria de no mínimo 12kg/hab./ano, devido as suas qualidades nutricionais e preservação da saúde humana. Quanto à produção de pescado, o Brasil possui um enorme potencial a ser explorado, a extensão da costa marítima brasileira é de 8,5 mil km, abrangendo uma Zona Econômica Exclusiva (ZEE) de mais de 3,5 milhões de km², que corresponde à metade de seu território. Além de um clima favorável, possui cerca de 12% do total de reserva de água doce do planeta. A aquicultura em 1994 representava 4% da produção, em 2003 representou aproximadamente 28% de toda a produção pesqueira nacional. A produção aquícola brasileira passou de 20,5 mil toneladas em 1990 para, cerca de, 278 mil toneladas em 2003 (FAO, 2006).

Nessas condições, o Brasil tem possibilidade de melhorar seu desempenho que, no entanto, deve ser contrastado com o uso racional e sustentável de seus recursos pesqueiros. Para a execução dos objetivos da política aquícola e pesqueira, o governo no início de 2003, solicitou à FAO assistência técnica por meio do Programa de Cooperação Técnica- TCP/BRA 3001.

O Secretário Especial de Aquicultura e Pesca, ministro José Fritsch havia solicitado a FAO um projeto que levasse em consideração alguns aspectos que considerava de singular importância: a modernização do setor público pesqueiro do Brasil e a construção de uma estrutura institucional que reunisse as principais funções e competências de ordenamento e fomento, mencionando a possibilidade de criação de um Ministério.

O ministro José Fritsch na Primeira Conferência Estadual de Aquicultura e Pesca realizada no Amazonas em 2003, assim se referiu a política de exploração dos recursos pesqueiros da SEAP/PR:

Vamos financiar a indústria para que possam adaptar os barcos para a pesca em abundância [...] O presidente Lula assinará um decreto novo de arrendamentos de barcos que, esse assim, valorizará e beneficiará as empresas do país [...] Permitir o desenvolvimento da aquicultura das espécies nativas, da maricultura no litoral [...] É preciso que os pescadores sejam capacitados, qualificados (Relatório da I Conferência Estadual de Aquicultura e Pesca realizada no Amazonas, 27 de Setembro de 2003).

O investimento em setores da aquicultura e pesca empresarial gerariam emprego e renda, previa a criação de novos postos de trabalho para pescadores artesanais, no entanto, esse processo exigiria destes trabalhadores qualificação, aí estava o gargalo, pois entre os pescadores artesanais havia um grande número de analfabetos ou com baixa escolaridade.

Para Valencio (2007), a alfabetização destes trabalhadores passava a ser vista como

providência urgente, de um lado para atender as demandas dos pescadores, historicamente não atendida, por outro lado como exigência do capital, por exemplo, a aquicultura necessitava de pessoas qualificadas e capacitadas para supervisionar os tanques redes, controle da alimentação e cuidados com os alevinos.

No Amazonas, quanto a efetivação das políticas da SEAP, vejamos o relato do ex-chefe do escritório estadual da SEAP no Estado:

Dessas políticas para nós aqui no Amazonas o que pegou foi a carteira do pescador, o seguro defeso e o subsídio do óleo diesel. Este programa foi implantado aqui no Amazonas, mas parou porque foi detectado fraude, os barcos de linha estavam comprando óleo diesel a preço subsidiado, o principal posto de venda pertencia um político aqui do Amazonas (ex-chefe do escritório estadual da SEAP/AM, agosto de 2019).

Dentre as políticas desenvolvidas pela SEAP, a aplicação dos subsídios ao óleo diesel teve um elevado potencial de desvios em todo o país, explica Dias Neto (2010, p. 73), “seja pelas fragilidades contidas na legislação específica (as entidades de classe são as responsáveis pela apresentação da demanda – nem sempre fundamentada na realidade), seja pelo controle ineficiente (são comuns as notícias de desvio do combustível para outras finalidades)”.

Segundo o relato do ex-chefe do escritório estadual da SEAP/AM, no Amazonas o combustível estava sendo desviado para outras atividades diferentes da pesca artesanal. Os empresários donos de embarcações que transportam cargas e passageiros pelos rios do Amazonas, também estavam beneficiando-se dessa política. Diante, da evidência de desvio de finalidade na aplicação das subvenções ao óleo diesel no Amazonas, por recomendação do TCU, a política foi paralisada para apuração das denúncias. Alguns processos referente aos desvios de finalidade dessa política podem ser constatado, em parte, no portal JusBrasil²⁹.

No entanto, não é fácil mensurar a corrupção, o processo de investigação demanda diferentes formas de dimensionamento devido as suas diferentes formas de manifestação, uma vez que muitas práticas ilícitas não possuem registros formais, obviamente, que encontrar informações e dados precisos relacionados as atividades ilegais torna-se um desafio, além disso, os esquemas de corrupção estão ainda mais sofisticados, principalmente as operações com derivativos financeiros.

Com o objetivo de coibir as práticas de corrupção novas instituições de fiscalização e

²⁹<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/busca?q=Subven%C3%A7%C3%A3o+econ%C3%B4mica>. Acesso em abril de 2021.

transparência foram criadas, a partir dos anos 2000, como a Controladoria-Geral da União (CGU), ligada à Presidência da República, encarregada de combater a corrupção em defesa do patrimônio público e do incremento da transparência da gestão, por meio de atividades de controle interno, auditoria pública, ouvidoria, correção, prevenção e combate à corrupção. Guerra et al. (2017) explica que os escândalos de corrupção, principalmente na política passam a ser explorados pela grande mídia principalmente a partir do governo Lula (2003-2010).

Nesse período avança a percepção no número de casos, bem como há uma perceptível mudança nos desfechos, com prisões de membros do governo e empresários. Seja por maior exposição midiática, ou por maior controle e mais eficácia no combate, o período dos governos Lula foi o momento em que os escândalos de corrupção mais estiveram em evidência, ultrapassando uma centena de casos noticiados (GUERRA et al., 2017, p. 224-235).

Segundo Guerra *et al* (2017), a corrupção está associada ao processo de desenvolvimento do capitalismo, com à constituição de laços entre grupos políticos que comandam os Estados nacionais e os grupos privados que detêm o poder econômico. É claro, contudo, que a corrupção não é uma exclusividade do sistema capitalista. De modo geral, se tomarmos o termo corrupção em um sentido mais amplo, isto é, que se refere às estratégias privadas que pretendem subverter os interesses coletivos de uma determinada comunidade, então encontraremos casos de corrupção tão antigos quanto a própria história.

A história demonstra com fartura documentos escritos, como por exemplo, a bíblia, onde há muitas referências à corrupção dos reis, dos amigos dos reis, dos príncipes e dos coletores de impostos. Há registros que o grego Lucano (mais tarde São Lucas) – que viveu no século I, e teve sua biografia contada recentemente em um *best seller* mundial³⁰ – foi um notório indignado com os esquemas de corrupção que alinhavavam a política dos césares no auge do Império Romano. Ressalta-se que, o tema da corrupção foi primeiramente abordado pelo direito grego; mas foi o direito romano o primeiro a tipificá-la³¹ (GUERRA *et al*, 2017).

Em relação as outras políticas da SEAP/AM, segundo o relato do ex-chefe do escritório estadual da SEAP/AM, de modo geral, houve a iniciativa de abertura de crédito para o setor pesqueiro pelo Banco do Brasil, também foi firmado um convênio com o Ministério do Desenvolvimento Agrário para desenvolver pesquisas visando a extensão pesqueira, além da criação das fábricas de gelo, das feiras do peixe, o financiamento do programa de renovação da

³⁰ Ver em TAYLOR, C. Médico de homens e de almas. São Paulo: Ed. Record, 2014.

³¹ Ver em OLIVEIRA, Edmundo. Crimes de corrupção. Rio de Janeiro: Forense, 1991.

frota pesqueiras e, em alguns municípios, foram iniciadas turmas para a alfabetização de pescadores, a instalação dos Telecentros de Barcelos, Itacoatiara e outros³². “Então as políticas chegaram no Amazonas só não foram implantadas aqui com maior ênfase porque encontrou resistência nos dirigentes das colônias, das entidades” (ex-chefe do escritório estadual da SEAP/AM, agosto de 2019).

A política de crédito da SEAP/PR contava com o Programa BB Aquicultura e Pesca, foi criado em parceria com o Banco do Brasil. A linha de crédito ofertava mais de R\$ 300 milhões para projetos de custeio, investimento e comercialização (SEAP, 2005). O sistema também contava com instituições como o Banco do Nordeste e o Banco da Amazônia, que operava recursos dos fundos constitucionais Norte e Nordeste.

No Amazonas, em relação a expedição do RGP. Até aquele momento havia 18.500 pescadores cadastrados no Estado. A partir de 2003 quando o seguro defeso foi estendido aos pescadores de águas continentais, e o prazo para acessar tal política passou de três para um ano. “Só que isso desencadeou uma corrida para tirar carteira. Os dirigentes das colônias descobriram no seguro como um grande negócio”. E aí, no caso do Amazonas onde tem um grande número de pescadores de água interiores, explodiu o número de inscritos” (ex-chefe do escritório estadual da SEAP/AM, agosto de 2019).

Observa-se que para os pescadores e pescadoras terem acesso ao RGP, teriam que recorrer a sua representação política, no caso, as colônias. Eram elas que emitiam uma declaração comprovando a identidade e, ainda, o pagamento das contribuições previdenciárias, dentre outros serviços. Além disso, os pescadores e pescadoras, aqui no Amazonas, também recorriam as colônias para a emissão de documentos pessoais e profissionais, cobrindo um vazio institucional deixado pelo poder público no interior do Estado.

Cabe aqui destacar que a concessão do RGP pelas colônias era uma exigência do Estado brasileiro, “fato este considerado estranho aos trabalhadores, pois nunca antes, para ser um trabalhador reconhecido institucionalmente, deveriam, obrigatoriamente, estar atrelados a sua representação política” (SCHERER; LOPES, 2015, p. 211). O discurso do governo federal sobre a responsabilidade dada as colônias se pautavam em encontrar um caminho mais “fácil” que facilitasse o acesso dos pescadores e pescadoras ao RGP e ao mesmo tempo, garantir a transparência no processo de emissão. Agora, concretamente, o segmento artesanal estava sobre o olho do poder das colônias.

³² Nesse sentido, solicitamos dados da Divisão de Aquicultura e Pesca do Amazonas (DAP) sobre a evolução destas políticas, mas não obtivemos respostas.

Acredito que este poder dado pelo Estado as representações políticas dos pescadores trouxeram consequências graves para a categoria: primeiro, houve o crescimento no número de colônias. Elas disputavam entre si o número de filiados e, em decorrência surgiram inúmeros conflitos entre a categoria. Segundo muitas destas representações emergiram atreladas a interesses políticos, buscavam seus próprios interesses, acabaram por praticar atos ilícitos. Em terceiro, o poder dado pelo Estado a estas representações políticas reforçou ainda mais suas estratégias de dominação e suas práticas clientelísticas. Nos termos foucaultiano (2010), o governo acabou por estabelecer uma relação de poder entre as representações políticas e os pescadores e pescadoras. Assim, as colônias imbuídas de poder, passaram a ter o domínio e o controle do segmento artesanal, pois todos os processos referentes e identidade do pescador e o acesso as políticas públicas tinham que ser observadas pelo olho das colônias. Mas, que relacionamento é esse? O que se passa entre os subalternos e seus dirigentes? Mesmo se ele é organizado, justificado pelo governo, o que fica disso, além de um relacionamento muito estranho, cria-se relações conflituosas, de luta por poder, de afrontamento e de dominação.

As relações de poder são aquelas que os aparelho de Estado exerce sobre os indivíduos, mas é aquela, igualmente, que o pai exerce sobre sua mulher e crianças, etc. Estas relações de poder, apesar de sua complexidade e diversidade, chegam a se organizar em uma espécie de figura global. Poderíamos dizer que é a dominação da classe burguesa ou certos elementos da classe burguesa sobre o corpo social. Mas, não creio que isso seja a classe burguesa ou tais elementos da classe burguesa que impõem o conjunto dessas relações de poder. Digamos que ela se aproveita delas, que as dobra, que tenta intensificar algumas dessas relações de poder ou que tenta ao contrário, atenuar certas outras (FOUCAULT, 2010, p. 165-166).

Podemos dizer que na contemporaneidade temos um emaranhado de relações complexas e diversas de poder, o que torna possível a dominação de uma classe sobre a outra, de um grupo sobre o outro, obtém-se uma hierarquia de indivíduos, aqueles que obedecem a uma certa norma, e aquele que se desvia.

Sobre o processo de expedição de RGP no Amazonas, trazemos os seguintes relatos:

Começava na colônia, eram elas que pegavam os documentos e mandavam para o governo, aí o governo pegava as carteiras devolvia para as colônias, só elas sabiam quem era e quem não era pescador. Mas, percebi que não dava para confiar em alguns dirigentes, os conselhos fiscais não funcionavam e os dirigentes não tinham compromisso social, eles se aproveitavam da ignorância dos pescadores e atuavam em função de seus projetos pessoais. Outra questão, o presidente da Fepesca³³,

³³ FEPESCA: Federação dos Pescadores do Amazonas. Em 2016, Walzenir Falcão assumiu a presidência da Confederação Nacional dos Pescadores e Aquicultores (CNPA).

Walzenir Falcão, nunca se interessou em trabalhar junto com o Escritório Estadual. Assim, tivemos vários embates (ex-chefe do escritório estadual da SEAP/AM, agosto de 2019).

Então, em 2002, pela primeira vez, um projeto foi construído em parceria com os trabalhadores da pesca. A emissão do RGP aos pescadores, principalmente as mulheres pescadoras foi uma grande batalha travada em Brasília para que a gente pudesse avançar, para que todos pudessem ter acesso a carteira de pescador. Agora, o que aconteceu aqui no Amazonas no período da Secretaria de Pesca. O chefe do escritório da SEAP não sentava para dialogar com os representantes dos pescadores para falar sobre as demandas, sobre a dinâmica para implantação dos projetos que tinham para desenvolver. Ele era uma âncora de atrapalhar mesmo o segmento. Então, muitas coisas ficaram sem controle, principalmente a emissão do RGP. Muitos políticos saíram aí pelos municípios cadastrando o pessoal, muitos nem eram pescadores, depois levavam os documentos para a SEAP para expedir o RGP (presidente da CNPA/FEPESCA, julho de 2021).

Para tentar controlar o processo de retirada e entrega do RGP, a SEAP/AM estabeleceu parcerias com os órgãos federais que tinham base no interior do Amazonas, principalmente o INCRA e o IBAMA, o governo recebia da colônia os documentos e devolvia as carteiras para o pescador por meio desses órgãos. “Em 2006 firmamos um acordo de cooperação técnica com o IDAM para realizar esta operação. O IDAM era o único órgão com representação em todos os municípios do Estado. No mesmo ano, a Caixa econômica passou a cadastrar os pescadores, eles passaram a receber o pagamento do seguro defeso via rede bancária” (ex-chefe do escritório estadual da SEAP/AM, agosto de 2019). Esses dois movimentos foram tentativas de inibir a corrupção na emissão do RGP, mas, não foi suficiente.

Como podemos observar, os desafios de gerenciar as políticas públicas da SEAP foram muitos. Primeiro, os conflitos de interesses políticos e institucionais, o jogo de poder e a falta de diálogo entre o gestor do setor pesqueiro e o representante dos trabalhadores da pesca foi um dos entraves para efetivação das políticas para o segmento pesqueiro no Estado do Amazonas.

Segundo, a baixa capacidade da SEAP, seja por limitação de recursos humanos, pouca infraestrutura e dotação orçamentária dificultou a execução das políticas. Além disso, as parcerias instituídas com gestores estaduais, municipais e os representantes dos pescadores, ocorrem de forma precária, inviabilizando o alcance dos objetivos da política da SEAP, quais sejam: contribuir para inclusão social, eliminar o analfabetismo, dotar de infraestrutura a cadeia produtiva da pesca, dentre outras políticas destinadas aos pescadores artesanais. Sendo assim, não conseguiu realizar uma efetiva fiscalização na emissão do RGP no Estado, em decorrência disso, foram emitidas carteiras para quem não era pescador. Porém, em alguns casos, o envolvimento das representações políticas contribuiu para o processo de corrupção na emissão

da carteira do pescador.

Neste sentido, Dias Neto (2010) preconiza que a deficiente representação da SEAP/ PR nos estados, em muitos casos, entregue aos quadros de partidos políticos, sem qualquer conhecimento ou aptidão para o setor, e a insuficiente coordenação nacional dos trabalhos nos escritórios, permitiu que uma série de fragilidades ou, mesmo, desmandos ocorressem, tais como: emissão de carteiras de pescador para quem não tem direito ou não exerce a profissão; permissões de pesca concedidas para barcos em desrespeito à legislação vigente; inexistência de dados consolidados das frotas com o esforço de pesca sob controle, dentre outros. Por outro lado, realizou duas Conferências Nacionais sobre Pesca e Aquicultura, é certo, que privilegiou uma discussão com os diversos setores da pesca onde foram definidas as diretrizes e novos rumos para a pesca e aquicultura nacionais. Dentre as diretrizes, estava a proposta de criação do Ministério da Pesca e Aquicultura.

Em 2009, a SEAP é transformada no Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), além disso, foi criada uma nova lei de pesca, esses dispositivos trouxeram mudanças institucionais e geraram uma grande expectativa para o setor pesqueiro em geral.

1.3. A GESTÃO DO MPA: AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A PESCA ARTESANAL NO AMAZONAS, DIFICULDADES E ENTRAVES

Neste item, trataremos principalmente da apresentação e análise das propostas do MPA para o desenvolvimento do setor pesqueiro e dos projetos para alcançá-las. Visando identificar o grupo de beneficiários e a principal dimensão do desenvolvimento (econômica, social, ecológica) envolvida na ação. Veremos como isso se efetivou, principalmente no que diz respeito à pesca artesanal no Amazonas.

O Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA)³⁴ foi criado em 29 de junho de 2009, através da Lei nº 11.958, ao mesmo tempo, foi promulgada a chamada nova Lei da Pesca (Lei nº 11.959) que alterou a compreensão do que seja a atividade de pesca³⁵ que, por sua vez, revogou os dispositivos do Decreto-Lei nº 221/1967, vigente até então. Sem dúvidas, não podemos deixar de reconhecer que tais legislações constituíram um novo marco referencial para o setor pesqueiro no país.

Registra-se que a Nova Lei da Pesca, redefiniu e ampliou o conceito de pesca artesanal,

³⁴ Para uma discussão mais aprofundada sobre a criação do MPA, ver: Dias-Neto (2010) e Azevedo (2012).

³⁵ Capítulo II, art. 2º e inciso III define a pesca como sendo: “toda operação, ação ou ato tendente a extrair, colher, apanhar, apreender ou capturar recursos pesqueiros”.

ao considerar os trabalhos de confecção e de reparos de artes e apetrechos de pesca, os reparos realizados em embarcações de pequeno porte e o processamento do produto da pesca artesanal³⁶. A legislação de Pesca vigente até 2009 definia como pesca apenas as atividades de coleta e captura realizadas no meio aquático. Essa definição excluía da categoria aqueles trabalhadores que ficavam em terra realizando as atividades que também faziam parte da produção pesqueira, onde era significativa a presença das mulheres. A nova regulamentação jurídica da atividade permitiu que essas mulheres que trabalham cotidianamente na pesca fossem reconhecidas como pescadoras.

Alencar (2013) explica que as mulheres tradicionalmente sempre participaram da produção pesqueira em comunidades situadas em áreas costeiras e ribeirinhas das águas interiores no Brasil. As mulheres possuem um grande conhecimento e experiência sobre os ambientes e processo produtivo da pesca que lhes permite explorar diferentes ambientes de pesca para garantir a subsistência de sua família. Mas, seu trabalho no espaço pesqueiro era invisível, relegado ao silêncio, diz a autora, foi a partir da década de 1980 com o apoio principalmente da Comissão Pastoral da Pesca (CPP) e do Movimento Nacional dos Pescadores (MONAPE) que elas começaram a se organizar politicamente e reivindicar o reconhecimento como trabalhadora, assim, ter acesso as políticas de seguridade social.

A partir de então, organizadas politicamente, lutaram para desconstruir o conceito de pesca então vigente, que considerava apenas como pescadoras aquelas que trabalhavam no espaço das águas, conduzindo os barcos ou fazendo a captura dos peixes, mostrando que o processo de produção pesqueira envolvia atividades diversas e em espaços e tempos diferenciados, onde havia a participação de homens e mulheres (ALENCAR, 2013).

Motta-Maués (1999) fala em um jogo de invisibilidade nas comunidades pesqueiras. No caso dos homens, a invisibilidade viria de fora para dentro, no nível mais formal e público do Estado e do capital. Em relação às mulheres, a invisibilidade é dupla, “desde dentro, no nível interno da hierarquia entre os gêneros, mas se dá também de fora para dentro, atingindo as mulheres em consonância, ou em relação de homologia com a distinção hierárquica interna que sobrepõe os homens às mulheres” (MOTTA-MAUÉS, 1999, p. 382). Neste sentido, esta sobreposição se daria, segundo observações de alguns autores, exatamente pela mão dos estudiosos das comunidades pesqueiras. Podemos aqui notar uma espécie de inversão que ocorre no caso do discurso acadêmico. Se o discurso oficial, invisibiliza, não enxerga, esquece o pescador, no discurso acadêmico se dá o contrário, a visibilidade é a regra.

³⁶ Capítulo III, Art. 4º, parágrafo único da Lei nº 11.959/2009.

Diria que, nesse caso, a identidade de pescadora se construiu pelo contraste e por meio de um processo histórico marcado por embates políticos e muitos desafios, assim, o eco de suas vozes começaram a ser ouvidas lentamente pelo poder público. Aqui recorro a análise de Barth (1998), sobre a construção e o reconhecimento da identidade étnica. Quando pensamos em uma comunidade de pescadores (as), por exemplo, temos que levar em consideração algumas características significativas:

Alguns sinais descritivos que as pessoas exibem para demonstrar sua identidade, tais como o vestuário, a língua, a moradia, ou o estilo geral de vida; e orientações de valores fundamentais- os padrões de moralidade e excelência pelos quais as ações são julgadas. Pertencer a uma categoria étnica implica ser um certo tipo de pessoa que possui aquela identidade básica, isso implica igualmente que se reconheça o direito de ser julgado e de julga-se pelos padrões que são relevantes para aquela identidade (BARTH, 1998, p. 194).

Para Barth, a configuração da identidade étnica não seria algo dado apenas a priori, por língua, por determinadas crenças, por relações de parentesco, ela também se constitui na autoidentificação e na identificação pelos outros. No que diz respeito ao reconhecimento das pescadoras. Estas mulheres são reconhecidas em suas comunidades e que se reconhecem como pescadoras, mas do ponto de vista legal, mesmo reconhecidas institucionalmente pelo Estado, percebe-se que muitas pescadoras vivem à parte de um Estado que não as reconhecem como trabalhadoras da pesca.

O Ministério da Pesca e Aquicultura, este ficou responsável pela gestão das atividades e ações referentes a:

a) política nacional pesqueira e aquícola, abrangendo produção, transporte, beneficiamento, transformação, comercialização, abastecimento e armazenagem; b) fomento da produção pesqueira e aquícola; c) implantação de infraestrutura de apoio à produção, ao beneficiamento e à comercialização do pescado e de fomento à pesca e aquicultura; d) organização e manutenção do Registro Geral da Pesca; e) sanidade pesqueira e aquícola; f) normatização das atividades de aquicultura e pesca; g) fiscalização das atividades de aquicultura e pesca no âmbito de suas atribuições e competências; h) concessão de licenças, permissões e autorizações para o exercício da aquicultura e das seguintes modalidades de pesca: 1) pesca comercial, compreendendo as categorias industrial e artesanal; 2) pesca de espécies ornamentais; 3) pesca de subsistência; 4) pesca amadora ou desportiva; i) autorização do arrendamento de embarcações estrangeiras de pesca e de sua operação, observados os limites de sustentabilidade estabelecidos em conjunto com o Ministério do Meio Ambiente; j) operacionalização da concessão da subvenção econômica ao preço do óleo diesel; pesquisa pesqueira e aquícola (art. 1º, Lei nº 11.958/2009).

Após a criação do Ministério da Pesca e da aprovação da Nova Lei da Pesca ocorreu em

Brasília a III Conferência Nacional de Pesca, em outubro de 2009, com aproximadamente 3 mil participantes, entre pescadores, aquicultores, armadores, empresários da pesca, gestores governamentais e pesquisadores, ao mesmo tempo, que comemoravam a criação do Ministério da Pesca e Aquicultura se reuniam para consolidar uma política de Estado para nortear o desenvolvimento sustentável da Pesca e Aquicultura (BRASIL, 2009).

Para executar as ações e programas do MPA em todos os estados brasileiros, o governo federal transformou as SEAPs em Superintendências Estaduais da Pesca. Os prédios das Superintendências, geralmente, ficavam localizados nas áreas centrais das capitais, possuíam quadros de funcionários entre 10 a 30 técnicos, dentre eles, geralmente, o engenheiro de pesca para prestar assistência aos pescadores. À época, a Superintendência da Pesca do Amazonas tinha em seu quadro funcional 16 técnicos e 2 engenheiros de pesca (BRASIL, 2009).

Nesta perspectiva, as ações do MPA estavam voltadas principalmente para três eixos: desenvolvimento ambiental, desenvolvimento econômico e desenvolvimento social.

1. O Eixo Ambiental, era de competência e responsabilidade do MPA juntamente com o Ministério do Meio Ambiente³⁷. Para subsidiar a elaboração e a implementação de normas, critérios, padrões e medidas de ordenamento do uso sustentável dos recursos pesqueiros foi instituído o Sistema de Gestão do Uso Sustentável dos Recursos Pesqueiros – SGC, regulamentado pela Portaria Interministerial n° 2/2009, tendo suas responsabilidades e atribuições compartilhadas entre representantes do Estado e da Sociedade Civil Organizada, e estava estruturado em Comitês Permanentes de Gestão – CPGs, órgão consultivo e de assessoramento, constituídos por órgãos do governo de gestão dos recursos pesqueiros e pela sociedade formalmente organizada³⁸. Estava prevista a instituição de 21 CPGs (BRASIL, 2011).

Azevedo (2012), destaca que o modelo de cogestão proposto pelo MPA contava com diferentes graus de compartilhamento de poder entre o governo e os usuários no processo decisório. “Tinha potencialidade 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, 2012, p.188). Nesse sentido, se efetivamente implementado, esse modelo poderia sim, contribuir para melhor qualidade de vida dos pescadores artesanais, desde que a forma de definição das normas

³⁷ Decreto n° 6.981/2009.

³⁸ Cabe destacar que o conceito de gestão compartilhada do acesso e uso dos recursos pesqueiros no Brasil nasceu nos anos 1990, com a constatação de que o sistema vigente não levava em consideração o conhecimento dos usuários do recurso, os quais tinham pouca ou nenhuma participação no processo de elaboração e aplicação das normas de uso (VIANA, 2013, p. 52)

lhes favoreça.

Os comitês, priorizaram a elaboração de Planos de Gestão para o uso sustentável dos recursos das unidades definidas, para coordenar cada espécie ou grupos de espécies, ecossistemas, bacia hidrográfica, áreas específicas (BRASIL, 2011). Nessa perspectiva, “foram instituídos os Comitês de Gestão para o Uso Sustentável de lagostas e sardinha-verdadeira, e para os recursos pesqueiros das Bacias Hidrográficas da Amazônia e do São Francisco” (DIAS-NETO, 2010, p.76).

Outra medida do governo voltada para assegurar a sustentabilidade da atividade pesqueira foi a introdução de “acordos de pesca” que contava com a efetiva participação da sociedade e órgãos ambientais. A Instrução Normativa do IBAMA nº 29, de 31 de dezembro de 2002, define acordo de pesca, como um conjunto de normas específicas, decorrentes de tratados consensuais entre os diversos usuários dos recursos pesqueiros em uma determinada área definida geograficamente. Os primeiros acordos foram experimentados principalmente em regiões das várzeas amazônicas, sendo reconhecidos formalmente pelo governo (CERDEIRA, 2009).

Outra medida importante para garantir a conservação e o uso sustentável dos recursos pesqueiros foi a criação e implementação de áreas protegidas/ unidades de conservação e áreas de exclusão de pesca na zona marinha. O objetivo era proteger os ecossistemas e os habitats naturais de procriação e de reposição de estoques e de refúgios de espécies. Além da implementação de vários programas e projetos de conservação dos recifes de corais e manguezais, da biodiversidade costeira e marinha brasileira (BRASIL, 2010). Tais iniciativas, e outras complementares, contribuíram para o fortalecimento da política de conservação e o uso sustentável dos recursos pesqueiros do Brasil. A implementação do SGC enfrentou muitas dificuldades, “a situação dos principais recursos pesqueiros do país contribui, também, para exacerbar os conflitos entre os vários segmentos com interesse sobre os recursos pesqueiros, por exemplo, os representantes da pesca extrativa e da pesca industrial, e destes com o Estado” (VIANA, 2013, p. 53). Na realidade, as dificuldades na gestão do ordenamento pesqueiro do país precedem a gestão do MPA³⁹.

Nesse sentido, em várias bacias hidrográficas do Brasil foram identificados conflitos entre a pesca esportiva (amadora) e a pesca artesanal. Em relação à pesca continental, os principais problemas ocorreram na Bacia Amazônica, no lago do reservatório de Balbina, em decorrência da pesca do tucunaré (BRASIL, 2011). Além deste, outros conflitos ocorreram no

³⁹ Sobre a discussão ver Dias Neto (2003).

Amazonas, a exemplo, principalmente no rio Negro, a maior parte das áreas são áreas de acordo de pesca ou Unidades de Conservação, e os pescadores esportivos acabavam entrando nessas áreas, negligenciando as normas existentes. Para essas áreas, foi realizada reunião com as entidades de base para que fossem sanados os problemas, e propôs-se a criação de dois Grupos de Trabalho para auxiliarem na tomada de dados e mediar as discussões na área de abrangência dos rios.

O Tribunal de Contas da União (TCU) realizou uma auditoria em 2012 para avaliar a internalização das políticas ambientais, “ao mesmo tempo em que reconheceu que a legislação em vigor teria criado um modelo de referência para a gestão dos recursos pesqueiros, compartilhado entre governo e sociedade e com base nos princípios da sustentabilidade ambiental, identificou problemas potencialmente comprometedores de sua funcionalidade” (VIANA, 2013, p. 53). O TCU concluiu que a estrutura institucional para a gestão dos recursos pesqueiros até então havia sido implantada parcialmente, ou seja, estava sendo realizada apenas pelo setor governamental. Como encaminhamento da auditoria, o TCU determinou ao MPA e ao MMA que apresentassem proposta conjunta de um plano de ação para a implementação dos CPGs e outras medidas voltadas para corrigir os problemas estruturantes identificados.

2. O eixo desenvolvimento social, contemplava projetos de alfabetização e capacitação profissional de pescadores, de inclusão digital nos Telecentros da Pesca Maré e de distribuição de alimentos às famílias em risco nutricional (BRASIL, 2010).

Considerando os altos índices de analfabetismo, o baixo grau de escolaridade entre o segmento dos pescadores, que limitava a participação social e dificultava o acesso aos seus direitos. Diante dessa realidade, o MPA em parceria com o Ministério da Educação em seu Programa Brasil Alfabetizado (criado em 2003, como estratégia para alfabetização de pescadores e pescadoras), desenvolveu o Programa Pescando Letras. Ressalta-se que a alfabetização foi uma demanda dos pescadores que surgiu durante a I Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca, realizada em 2003.

a) O Programa Pescando Letras.

Para realizar o processo de alfabetização adequada aos pescadores e aqüicultores teria-se que levar em consideração questões como o modo de vida em comunidade, a noção de tempo e natureza, suas práticas produtivas, questões relativas à organização dos próprios pescadores, temas a partir dos quais se daria o processo de alfabetização. Objetivo e a meta do Programa Pescando Letras era:

Atender à necessidade urgente de alfabetização dos pescadores e pescadoras profissionais, aquicultores e aquicultoras familiares, jovens e adultos, numa perspectiva de educação continuada, tomando em consideração o contexto sócio-político dessa população e o desafio de fortalecer a sua participação na construção de espaços democráticos (MEC/SEAP, 2005, p.8). Uma de suas metas era reduzir em 50% o índice de analfabetismo entre os pescadores profissionais e aquicultores familiares até 2007 (MEC/SEAP, 2005, p.9).

Segundo consta na proposta pedagógica do programa o método utilizado é aquele empregado em Cuba, “Sim, eu posso!”, que possibilita alfabetizar um jovem ou adulto em três ou quatro meses, sendo adaptável aos períodos de defeso, que dura em média quatro meses (MEC/SEAP, 2005). O desafio de implantar um projeto que atenda e respeite as diferenças e peculiaridades dos pescadores artesanais é muito grande. O que demandaria um calendário múltiplo, se considerado o período de defeso de cada localidade (pois em alguns municípios existe mais de um defeso).

O MPA desenvolveu cinco projetos pilotos de alfabetização, um por região do Brasil, a meta era alfabetizar 4.100 pescadores e pescadoras artesanais, sendo: 1.000 pescadores em Santa Catarina – Laguna, Imaruí e Imbituba; 900 pescadores no Rio de Janeiro – São Gonçalo, Maricá e Niterói; 200 pescadores em Mato Grosso – São Félix do Araguaia, Luciara, Porto Alegre do Norte e Santa Terezinha; 1.000 pescadores na Bahia – Morpará, Barra, Pilão Arcado e Remanso; e 1.000 pescadores no Pará – Currealinho, Breves, Portel e Melgaço (BRASIL, 2011).

Foram investidos pelo MPA R\$ 2.347.764,80 para implantação do projeto e mais R\$ 80.000,00 pela ACASA – Associação Comunitária de Ação Social, entidade conveniada, que desenvolveu um sistema para gerenciamento e acompanhamento das atividades do projeto – o SISLETRAS, em software livre (BRASIL, 2011). Porém, não existem dados disponíveis sobre o resultado desse projeto piloto do MPA nas regiões do país (AZEVEDO, 2012; ARAÚJO, 2011).

Para operacionalização do programa foram lançados editais buscando envolver governos estaduais e municipais, numa primeira etapa, e numa segunda incluindo também organizações da sociedade civil sem fins lucrativos (AZEVEDO, 2012). As Superintendências Estaduais também deveriam atuar como articuladoras para estabelecer as parcerias locais.

Em relação ao Amazonas, na ausência de dados sobre a implantação do Programa Pescando Letras no Estado, trazemos a fala do ex-superintendente da Superintendência de Pesca do Amazonas entre os anos de 2011 e 2013:

As políticas educacionais, tentou-se implantar, trazer principalmente para os filhos de pescadores e para as pescadoras, mas é aquela história, sempre precisava da parceria com a colônia, com os sindicatos, com a Secretaria de Educação do Estado. Efetivamente ela não avançou por conta das dificuldades. A questão é o seguinte: se você cria uma política pública grande, você precisa criar um acompanhamento, fazer o supervisionamento para execução da política porque senão ela vai se perder no caminho, ela não vai chegar na ponta. E essas parcerias que vão no meio são parceria do cão, mas não do público-alvo, as políticas funcionam de acordo com interesse político dos governadores (ex-superintendente da SEAP, agosto de 2019).

Segundo relato do atual Chefe da Divisão de Aquicultura e Pesca do Amazonas (DAP/AM):

Não foi implantado nenhum núcleo do Pescando Letras, ainda iniciou-se um diálogo em 2011 com o governo do Estado, porque é uma política feita em parceria com os governos estaduais, mas infelizmente havia um desalinhamento político entre a gestão maior da pasta a nível nacional e o governo do Estado, isso impediu de avançar com essa agenda (chefe da DAP/AM, agosto de 2019).

Para o representante dos pescadores, o programa destinado a alfabetização dos pescadores não foi efetivado no Amazonas devido, segundo essa liderança da pesca:

Aqui no Amazonas, o Pescando Letras não avançou, muitas prefeituras não assinaram o convênio com o MPA. Então, o programa para funcionar precisaria do apoio das Secretarias de Educação do Estado e dos municípios em termos de infraestrutura, contratação de professores. A articulação entre o MPA, as colônias e as prefeituras era muito frágil, por isso não funcionou. Faltou interesse político dos nossos representantes locais (presidente da CNPA/FEPECA, julho de 2021).

A partir dos relatos desses gestores, podemos inferir que o programa para alfabetização dos pescadores no Amazonas não obteve êxito porque as parcerias entre o MPA, as entidades representativas, o governo do Estado e os gestores municipais se deu de forma precária, além disso, as divergências políticas e a ausência de diálogos entre as partes foi um dos empecilhos para que o programa fosse implantado.

Entretanto, a baixa adesão de alguns gestores municipais e representantes de colônias e sindicatos também contribuiu para que o programa Pescando Letras não se efetivasse. Na verdade, não sabemos o grau de interesse daqueles gestores na implantação desse programa, também não há informações disponíveis no site do MPA sobre a execução do programa no Amazonas.

Araújo (2011), numa análise do programa na região nordeste destaca que este não

alcançou seus objetivos. Muitos pescadores foram incluídos no Programa, porém poucos foram os locais onde a metodologia específica do Pescando Letras foi aplicada. O Programa teve baixo grau de efetividade. Foram vários os entraves que contribuíram para essa condição, aponta a insuficiência do acompanhamento das ações desenvolvidas, enfatizando que a descentralização da política é precária e que os órgãos e entidades não conseguiram efetivamente implementá-lo. Neste aspecto, a nível nacional, os relatórios de monitoramento do programa realizado em 47 municípios pelo MEC/CGA entre os anos de 2009 a 2010, apontaram a existência de uma significativa dificuldade de gestão dos entes parceiros (estados e municípios) e também o despreparo dos professores que executavam o programa.

b) Os Telecentros do Projeto Maré.

O projeto piloto foi lançado em 2004 pela SEAP, tinha como objetivo a inclusão digital para pescadores e pescadoras artesanais, visando garantir o acesso a novas tecnologias, a ampliação das relações comunitárias, o acesso à internet e democratização da comunicação. Na primeira fase do programa, foram criados 27 telecentros e, na segunda, outros 36, por meio de editais de chamada pública (BRASIL, 2010).

O MPA em 2009, para reestruturar o programa firmou com o Instituto Federal do Paraná – IFPR/MEC um Acordo de Cooperação Técnica nº 11/2009, para oferecer cursos técnicos em pesca e em aquicultura, na modalidade EAD - Ensino a Distância, em 50 Telecentros da Pesca do Projeto Maré (BRASIL, 2011).

No projeto de Inclusão Digital Telecentros da Pesca Maré, o MPA realizou significativos investimentos. No total eram 120 Telecentros em instalação e revitalização. O MPA investiu mais de dois milhões de reais, na aquisição de kits multimídias compostos por 10 computadores, projetores, impressora a laser, antena para acesso à rede, *home theater*, estabilizadores, além de mobiliário. As entidades, eram responsáveis em garantir espaço físico adequado. Estes equipamentos foram entregues em 2009 (BRASIL, 2010). Segundo o chefe da DAP/AM o processo para implantação dos telecentros ocorria da seguinte maneira:

Eram um processo em parceria com o Ministério das Telecomunicações. O Ministério da Pesca abria os editais de chamada pública as entidades concorriam, e as vencedoras ganhavam da gente um kit multimídia. E o Ministério das Telecomunicações entrava com antenas, projeto GSAC e o sinal com prazo indeterminado. A entidade tinha que abrir o espaço para a comunidade e tocar as agendas de cursos com o pescador, com a família do pescador (chefe da DAP/AM, agosto de 2019).

Junto com os equipamentos, o MPA enviou acervos de livros do projeto Arca das Letras, em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), buscando ampliar as funções do Telecentro, tornando-os pontos de cultura para as comunidades pesqueiras. No Amazonas foram implantados quatro Telecentros nos municípios de: Silves, Barcelos, Itacoatiara e Parintins:

Os Telecentros também foram feitos investimento chegou em várias colônias a estrutura, chegou a antena, chegou os computadores, foi feito o treinamento, mas não funcionou. Quer dizer, se não tiver acompanhamento não vai. Nós precisávamos de parcerias pois o governo federal mandava o recurso, mas não tinha o profissional para a execução. A crítica que eu faço em relação aos governos locais. Eles foram o grande gargalo na execução dessas políticas tanto o governo estadual, tanto os municipais. A gente conseguia puxar a política direto para o município, mas o prefeito não investia (ex-superintendente da SEAP, agosto de 2019).

Ainda conseguimos implantar quatro Telecentros aqui, mas a nossa realidade é muito complexa. Primeiro: os técnicos vinham, instalavam os equipamentos, depois iam embora, quando dava algum problema, tinha que ligar para vir resolver o problema, mas até ele chegar ao município levava tempo, ninguém da colônia era treinado para resolver esse problema. Terceiro, muitos pescadores devido à pouca escolaridade tiveram dificuldades em manusear os computadores e acabavam desistindo. E por último, o sinal de internet era de péssima qualidade. Assim, ficou difícil executar essa política (presidente da CNPA/FEPECA, julho de 2021).

Como podemos observar a implementação desses programas teve um baixo grau de eficácia, sendo que, de acordo com os relatos, as parcerias com o Estado e os municípios não foram efetivas, além disso, muitas entidades representativas não demonstraram interesse em qualificar seus associados. Pontuamos que além disso, não houve o monitoramento e avaliação efetivo por parte da Superintendência de Pesca destas políticas nos municípios, os quatro Telecentros chegaram a funcionar, porém, não a dados disponíveis sobre o número de pescadores e pescadoras que foram beneficiados, nem o quantitativo de recursos aplicados nestes empreendimentos.

Além disso, por melhor que fosse as intenções do MPA de promover a inclusão digital dos pescadores (as), é ilusório imaginar que o acesso poderia ser alcançado apenas com a doação de kits tecnológicos e com apoio das entidades locais, sem conhecer a realidade local dos municípios amazonenses, que possuem pouca infraestrutura em relação a oferta de serviços públicos (de assistência, saúde, educação, dentre outros), de telefonia móvel e serviços de banda larga. Qualquer programa pensado para a Amazônia para obter êxito deve enfrentar estruturalmente esses problemas.

Azevedo (2012) destaca alguns motivos que podem ter influenciado o fraco desempenho dos Telecentros, um dos obstáculos para a apropriação destes equipamentos é o próprio baixo nível de escolaridade dos pescadores e pescadoras. Ademais, as unidades locais, sem o devido apoio das instituições que operavam o programa, poderiam não ser capazes de identificar a complexidade das iniciativas necessárias para a administração do centro.

Para Castells (1999), no mundo contemporâneo a dinâmica econômica e social está organizada em torno das sociedades em rede em suas várias expressões institucionais. “Ademais, pela primeira vez na história, o modo capitalista de produção deu forma as relações sociais em todo o planeta[...], por sua vez, a informação e a tecnologia são ferramentas decisivas para a produção de lucros e apropriação de mercados” (CASTELLS, 1999, p.568). Portanto, o acesso às novas tecnologias e a informação tornaram-se indicadores fundamentais para o desenvolvimento econômico e social de um país ou uma região, por isso mesmo, acabam acirando e aprofundando as desigualdades. Isso ocorre porque o fluxo de capital e a troca de informação regulam e condicionam a produção e o consumo. Mas, “tanto as redes quanto seu tráfego estão, em grande parte fora da regulamentação nacional. Nossa dependência em relação aos novos modos de fluxos internacionais dá um enorme poder de controle sobre nós àqueles em condições de operá-los” (CASTELLS, 2002).

c) O Programa de Aquisição de Alimentos.

Teve início em 2003, por meio da SEAP/PR, naquele momento voltado para a aquisição de alimentos da agricultura familiar, atrelado ao Programa Fome Zero, visando a compra de alimentos da agricultura familiar para serem doados às pessoas em situação de insegurança alimentar, ligado ao Ministério do Desenvolvimento Social. Em 2009, esse programa foi ampliado, criou-se o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Lei nº 11.947/ 2009), executado com recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Escolar (FNDE), sendo repassado aos estados e municípios para subsidiar a alimentação nas escolas (BRASIL, 2011).

No ano de 2009, o MPA em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social, visava expandir esse programa aos pescadores artesanais e aquicultores familiares, que também eram destinatários das políticas para a agricultura familiar. Assim, o MPA iniciou projeto piloto para o desenvolvimento do programa no Estado de Pernambuco, visando capacitar pescadores, gestores escolares e merendeiras para a inclusão do pescado (MPA, 2010).

No entanto, os resultados apontados pelo MPA, indicava muitos entraves para o desenvolvimento destas ações, principalmente em relação a inspeção sanitárias dos produtos da pesca, pois muitos municípios pequenos não possuíam órgão de vigilância sanitária, também

não tinham sistema de inspeção municipal e acabam tendo que se adequar às regras da inspeção estadual e federal, que muitas vezes possuem muitas exigências (AZEVEDO, 2012).

3. O Eixo Desenvolvimento Econômico, os projetos eram para a estruturação da cadeia produtiva que permitia aos pescadores agregar valor à produção e dispor de insumos mais baratos e acessíveis, melhorando a qualidade do pescado e a economicidade da atividade (BRASIL, 2011).

As políticas para a **pesca industrial**, o MPA fomentou projetos de caráter demonstrativo, visando desenvolver e inovar as tecnologias atualmente empregadas, reduzindo os custos operacionais e redirecionando parte do esforço de pesca para novas pescarias. Nesse aspecto, investiu em pesquisas, por meio de parcerias com universidades e centros de pesquisas para o desenvolvimento de novas técnicas de captura desses estoques (MPA, 2010).

Em termos de infraestrutura, a pesca industrial foi contemplada com o Programa de créditos para modernização da frota pesqueira brasileira: o Programa Nacional de Financiamento da Ampliação e Modernização da Frota Pesqueira Nacional-PROFROTA (criado em 2004), foi suspenso em 2010 depois de frustrar expectativas do setor produtivo, a meta inicial do Profrota era financiar até 100 embarcações de pesca oceânica para suprir a demanda por este tipo de captura, mas apenas 12 embarcações de médio e grande porte foram financiadas, num montante total de R\$ 32.719.375,40. Pouquíssimos armadores conseguiram atender às exigências do programa (BRASIL, 2014). O MPA para atender os anseios da pesca industrial oceânica prometeu relançá-lo em 2014 com adequações. De acordo com o Diretor do Departamento de Fomento do MPA, Sebastião Saldanha Neto:

Agora, estamos investindo em protótipos em fibra de vidro. As embarcações serão leves, de baixo consumo de combustível, e capazes de armazenar o pescado sem desperdícios. Também serão equipadas com recursos tecnológicos que garantem segurança a bordo e precisão na captura de cardumes, como sonares, rádios, GPS e equipamentos adequados a cada espécie alvo (BRASIL, 2014, p.68).

Porém, o MPA, ainda permaneceu com a política de arrendamento de embarcações estrangeiras. Em relação a esse aspecto, o discurso governamental defendia a transferência de tecnologia, e a necessidade de haver brasileiros embarcados para adquirir experiência nessas práticas de pesca para que o país possa ocupar soberanamente sua ZEE (BRASIL, 2014).

A pesca industrial também foi beneficiada com o Programa de Subvenção ao Óleo

Diesel⁴⁰, o combustível usado pelas embarcações. Esta subvenção tem atendido prioritariamente à pesca industrial, como dito anteriormente, havia dificuldades de operacionalizar o sistema para a pesca artesanal, devido a questões como o grande número de pontos de desembarque, a pulverização espacial da pesca artesanal e a dependência do sistema de colônias, entre outros (MPA, 2010).

Ao apresentar uma análise sobre o programa de Subvenção ao Óleo Diesel, Azevedo e Pierri (2014) afirmam que, dados do Ministério do Planejamento e do MPA, entre os anos de 2003 e 2010, mostram que foram subsidiados 686,7 milhões de litros de óleo diesel, num aporte que totalizou no período R\$ 145.408.548,35, contribuindo a tornar economicamente viáveis pescarias que não o são do ponto de vista ecológico. Destaca-se também que “os subsídios influenciam no preço do pescado, causando desvantagem comparativa aos pescadores que não os recebem” (AZEVEDO; PIERRI, 2014, p.71).

As linhas de crédito para a indústria pesqueira, com a implantação do 1º Plano Safra das Águas em 2010, criaram-se novas linhas de crédito e ampliaram-se os limites para este segmento⁴¹. O objetivo desse Plano era oferecer linhas de financiamento adequadas às necessidades de crédito para o desenvolvimento da pesca e aquicultura nacional atendendo demandas de investimento, custeio, comercialização e infraestrutura produtiva (BRASIL, 2010).

Já no Governo Dilma, foi lançado o Plano Safra da Pesca e Aquicultura – 2012/2013/2014, este foi considerado como um “instrumento que organiza as políticas governamentais voltadas para o desenvolvimento sustentável da cadeia produtiva do setor. O programa ampliou as condições de financiamento e reduziu juros. Os investimentos eram de R\$ 4,1 bilhões” (BRASIL, 2014, p.72). “Colocando foco no crescimento econômico e elegendo como protagonista deste a pesca industrial oceânica e a aquicultura” (AZEVEDO, 2012, p. 215).

Assim, inicia-se uma nova etapa para fortalecer a indústria do pescado, no entanto, para torná-lo ainda mais competitivo, era preciso modernizar equipamentos, investir em pesquisas para o desenvolvimento de novas tecnologias para aumentar os conhecimentos necessários para desenvolvimento do setor e garantir mais estrutura à cadeia produtiva. Por meio de diversas linhas de crédito oferecia aos empresários da pesca: Programas de investimento para a produção, beneficiamento, industrialização, comercialização, custeio, dentre outros (BRASIL,

⁴⁰ O subsídio ao preço do óleo diesel para embarcações pesqueiras foi criado pela Lei nº 9.445, de 1997. Inicialmente, a subvenção econômica federal equivalia a até 12% do preço de faturamento do óleo diesel na refinaria, sem a incidência do ICMS (AZEVEDO, 2012). Em 2004, a subvenção foi elevada para até 20%, e em 2007, o percentual atingiu 25% do preço de faturamento do óleo diesel (MPA, 2010).

⁴¹ Para maior detalhamento dos valores de financiamento ver o 1º Plano Safra das Águas em 2010.

2014).

As **políticas para a aquicultura**, envolvia a melhoria da infraestrutura, aumento do crédito, desenvolvimento de tecnologias, demarcação de áreas e parques aquícolas, especialmente nas áreas de reservatórios de usinas hidrelétricas. Para a operacionalização da aquicultura nas águas da União, o governo promulgou o Decreto nº 4.895 de 25 de novembro de 2003 (BRASIL, 2003), que permitiu a cessão de uso destas para fins de aquicultura, criando a base legal necessária para a expansão da atividade no país. Os dados da distribuição orçamentária da SEAP entre os anos 2003 e 2009 mostram que foram investidos na aquicultura R\$ 102.450.000,00 (BRASIL, 2009).

Sem dúvida, a aquicultura era a principal aposta do MPA para o crescimento da produção pesqueira no país, segundo o ministro Crivella, “a grande responsável por este salto na produção será a aquicultura, a última fronteira do agronegócio a ser explorada de maneira sustentável” (BRASIL, 2014, p.19). Neste aspecto, para superação dos entraves para o desenvolvimento da produção aquícola e para assegurar a sustentabilidade ambiental da atividade, era necessário investir em pesquisas tecnológicas, priorizando espécies por região do país (BRASIL, 2014).

Neste sentido, para o setor aquícola, o Plano Safra da Pesca e Aquicultura – 2012/2013/2014, tinha como meta implantar novos parques aquícolas em lagos e represas de várias regiões do Brasil, enquanto força moderna para que o país atingisse a meta de produzir 2 milhões de toneladas anuais de pescado até 2014.

Azevedo (2012) destaca que, na área continental, já existiam 42 parques aquícolas em funcionamento nos reservatórios das usinas hidrelétricas. O MPA também fomentou o desenvolvimento da piscicultura em propriedades rurais. Nesse sentido, as iniciativas apontadas anteriormente para o desenvolvimento da pesca artesanal são também adotadas para o desenvolvimento da aquicultura familiar. A concessão de crédito para a aquicultura também era viabilizada pelo MPA junto aos agentes financeiros com as linhas ligadas ao PRONAF para a aquicultura familiar e outras linhas de crédito para os empresários do setor (MPA, 2009).

Em relação à Amazônia, Altemir Viana (2010) destaca “para o desenvolvimento da aquicultura e pesca na Amazônia, os investimentos até 2015 eram estimados em R\$ 1,4 bilhões de recursos orçamentários e R\$ 1,5 bilhões de crédito disponível, totalizando R\$ 2,9 bilhões. Na região das águas o negócio é o pescado!”.

No Amazonas, “o objetivo central do MPA não era a pesca artesanal, era a piscicultura, agora, o governo não podia desassistir os pescadores artesanais” (José Otoni, ex-superintendente da Superintendência de Pesca do Amazonas, agosto de 2019). Sobre o fomento

à aquicultura, o discurso governamental postulava que o investimento nesta atividade se justificava pela geração de emprego e renda para pequenos municípios no interior do Brasil. Quanto a este tipo de proposta, vejamos seus reflexos no Amazonas:

A visão do governo federal, era a gente fazer a piscicultura para alavanca a economia local, isso ia dar uma opção de renda importante, viável para os municípios. Nós criamos as UPAS- Unidade de Produção de Alevinos, uma reprodução de forma artificial. Tinha a UPA mãe que funcionava em Balbina. Produzíamos os alevinos em Balbina, depois saíamos distribuindo os alevinos nos municípios. O governo Federal liberou o dinheiro para a construção das UPAs, só que, o governo do Estado tinha que dar uma contrapartida por isso que travava. Na época já, tinha em 13 municípios, lembro que em dois municípios elas funcionavam de forma precária por quê? Porque tinha pessoas nos municípios que tinha interesse, mas o prefeito era um sacana. O prefeito recebia os recursos, mas não investia. Na minha gestão, nós conseguimos colocar o Amazonas em segundo lugar. Fomentando a piscicultura, mesmo com todas as dificuldades que eu mencionei. (ex-superintendente da SEAP/AM, agosto de 2019).

O relato acima refere-se às dificuldades encontradas para a implantação da aquicultura no Estado, pois o êxito das políticas direcionadas a aquicultura, dependia em parte, da afirmação de parceria entre os gestores federais do MPA, o governo do Estado e gestores municipais. Na época, o Estado criou a Secretaria Adjunta da Pesca, mas ela não tinha autonomia orçamentária para apoiar as políticas da SEAP.

Arruda (2017) aponta que o número de Unidades de Produção de Alevinos cresceu, já são 17 UPAs localizadas em pontos estratégicos do Estado do Amazonas, distribuem os alevinos produzidos em três centros de pesquisa e produção: Balbina (200 km ao norte de Manaus), Humaitá (sul do Estado) e Benjamin Constant (fronteira com o Peru). Essas três estações atendem as principais áreas de produção do Estado que estão na região do Rio Madeira, no Alto Solimões e na região metropolitana da capital.

Valencio (2007) pontua que a aquicultura é um processo de base industrial, uma tentativa de domesticar a natureza. Por este motivo deve-se ter cuidado com os possíveis impactos deste tipo de cultivo sobre os ecossistemas que envolve. As espécies escolhidas para desenvolvimento em cativeiro, geralmente são as que atendem as demandas do mercado externo. Aqui na região os peixes preferidos para cultivo são originários da Bacia Amazônica: o Tambaqui (*Colossama Macropomum*), (produção em 2011: 111,1 mil toneladas) e o pirarucu (*Arapaima gigas*), (produção em 2011: 1,1 mil toneladas)⁴².

Sobre o desenvolvimento da aquicultura no Amazonas, Arruda (2017) afirma que a

⁴² Fonte: Boletim Estatístico da Pesca e Aquicultura (MPA, 2011).

quantidade de piscicultores envolvidos na atividade em 2007 (início do programa) apontava 300 participações diretas, em 2015 o número cresceu exponencialmente dez vezes mais, e em 2017, existem em torno de 3.500.

No norte do País, região altamente promissora para o cultivo de peixes pela quantidade de água disponível e clima favorável, mas, segundo o ex-superintendente da SEAP, no Amazonas a questão se agrava devido as distâncias espaciais que dificulta a distribuição dos alevinos, principalmente sem o apoio do Estado. Outra questão é o preço caríssimo da ração.

A ração representava 70% do custo para criação de peixes. A nossa grande frustração foi não ter conseguido produzir ração pela Embrapa. Nós conversamos com a Embrapa, eles tinham na época bons técnicos, boas tecnologias, mas precisava de dinheiro para desenvolver, mas os governos locais eram todos amarrados com os empresários donos dessas empresas grandes que fornece a ração. Por exemplo, porque Roraima e Porto Velho eles estão com tudo na piscicultura, porque lá, eles têm autonomia na ração (ex-superintendente da SEAP/AM, agosto de 2019).

Tudo indica que a falta de estruturação da cadeia produtiva intensifica os problemas de logística. Nesse aspecto, os fatores que devem ser levados em consideração, por exemplo, problemas como a obtenção de ração, segundo os piscicultores, o elevado custo da ração e dos insumos para sua fabricação se constituem nos principais entraves ao desenvolvimento da piscicultura. Os problemas podem ser explicados, também, pela distância da capital, porém, apesar da maioria dos piscicultores receberem assistência técnica, as informações repassadas não os satisfazem (ARRUDA, 2017).

As políticas para a **pesca artesanal**, a maior parte das ações realizadas pelo MPA estava focada na redução de custos, diminuição da dependência do atravessador e aumento da renda. Estas ações do MPA tinham como objetivo associar a dimensão econômica a dimensão social, visando a geração de renda e a melhoria das condições de vida dos pescadores e pescadoras artesanais. A meta do governo federal era retirar da linha da pobreza mais de 100 mil famílias de pescadores (BRASIL, 2009). Nesse sentido, foram desenvolvidos os projetos de: unidades de beneficiamento de pescado, fábricas de gelo, feira do peixe, caminhão do peixe e cozinhas comunitárias; Terminais Pesqueiros Públicos (TPPs); Modernização da frota pesqueira (Revitaliza) e acesso aos créditos do PRONAF (BRASIL, 2012).

a) Terminais Pesqueiros Públicos (TPPs)

Desde 2004, o governo federal investiu, aproximadamente, R\$ 135 milhões na implantação e adequação de terminais pesqueiros em todo o Brasil, com meta de construção, recuperação e ampliação de vinte TPPs até 2011 (BRASIL, 2014). Os terminais pesqueiros

públicas são infraestrutura utilizadas para “desembarque, armazenagem, beneficiamento, comercialização e escoamento de pescado e de mercadorias relacionadas, objetivando o controle e o atendimento à produção pesqueira e aquícola nacional de forma integrada e tecnologicamente adequada.” (BRASIL, 2009, p.12).

É importante destacar, que os TPPs podem atender tanto as demandas da pesca industrial quanto aos armadores da pesca e aos pescadores artesanais. Azevedo (2012), entre outros autores, preconiza que em muitos casos, essas estruturas podem acabar sendo utilizados mais pelos grupos de maior poder econômico (atendendo principalmente a frota de armadores e industriais), excluindo aos pescadores artesanais.

O Relatório de Avaliação da CGU (2017) sobre a Implantação de terminais pesqueiros, a auditoria concluiu que os terminais pesqueiros não estavam operando de modo adequado, sendo identificadas falhas em especificações técnicas e sanitárias dos terminais. E que estes empreendimentos, de modo geral, não vêm atendendo às necessidades dos pescadores artesanais.

O Amazonas foi contemplado com um terminal pesqueiro público em Manaus (custo do empreendimento R\$ 293.400,00). Com capacidade para receber 200 toneladas de pescado, o terminal tem um armazém com câmaras frigoríficas e uma balsa para desembarque e comercialização (BRASIL, 2014). No entanto, destacamos que ele nunca recebeu os equipamentos de apoio de infraestrutura que constavam no planejamento do MPA: as máquinas de frio para as câmaras frigoríficas, a fábrica de gelo para o abastecimento das embarcações.

O prédio continua lá, nunca saiu do papel, nunca instalaram as câmaras frigoríficas. Eu sei que tá lá no projeto a sala onde seria a fábrica de gelo. Agora depois de deixar abandonado tantos anos querem passar para a iniciativa privada foi dinheiro público jogado fora. Agora assim, o prédio em si, sem as câmaras frigoríficas sem a produção de gelo perdeu a sua finalidade. Por outro lado, a balsa foi a salvação dos Pescadores artesanais. O problema é, o que fazer com o excesso do pescado? O pescador não vendeu passa o primeiro dia, passa o segundo dia o peixe começa a se estragar dentro do barco, e ele pega esse peixe e joga fora (chefe do Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural do IDAM, setembro de 2020).

As superintendências nos estados, elas não tinham uma dotação específica para gestão dos terminais, elas não gozavam da prerrogativa de tomar decisões de maior complexidade destes equipamentos públicos justamente porque a legislação estabelece como uma prerrogativa da sede em Brasília”. Agora na gestão do MAPA, a ideia é passar a gestão dos terminais para a iniciativa privada. A fase de produção de estudos já foi iniciada, a meta é que até o final de 2020 a gente consiga avançar e lançar os editais específicos ou para concorrência pública ou para parceria público privado para a gestão deles, inclusive o daqui de Manaus, vai ser repassado para a iniciativa privada (chefe da DAP/AM, agosto de 2019).

O terminal pesqueiro foi uma luta muito grande, e de repente um cara dá uma canetada vai colocar em um leilão, isso vai acontecer em todo o Brasil, estão acabando com tudo que a gente construiu. A Secretaria de Pesca vai passar os terminais para empresa privada, por quê? Porque o secretário é da Indústria, entendeu! Há, mas vai melhorar! Vai melhorar para quem? Qual a empresa que vai permitir que um barco fique ancorado no porto da sua empresa, com jaraquí pequeno, como pacu desse tamaninho, com uma sardinha pequenininha, com branquinha pequena para vender. As empresas só compram o peixe que tem valor de mercado, sem contar que para ancorar ali vai ter que pagar, porque como é que vai manter uma estrutura definida (presidente da CNPA/ FEPESCA, julho de 2021).

A construção do Terminal pesqueiro de Manaus era uma demanda antiga do segmento da pesca artesanal. As estruturas públicas que existiam (até 2003) não eram adequadas para o desembarque e comercialização de pescado, principalmente oriundas da pesca artesanal. O terminal tinha como objetivo impulsionar o desenvolvimento e a reestruturação da cadeia produtiva da pesca, mas faltou os investimentos necessários para seu pleno funcionamento. A balsa, por outro lado, funciona como entrepostos de pesca e para embarque e desembarque de mercadorias e passageiros.

A estrutura do terminal atenderia um anseio antigo de reduzir o desperdício de produção. A infraestrutura para apoio à pesca do terminal pesqueiro se estivesse em pleno funcionamento, para além de oferecer um local adequado para o desembarque, a armazenagem, o beneficiamento, a comercialização, para a compra de gelo, abastecer de óleo diesel, para a lavagem do peixe e trazer sanidade ao pescado, poderia disponibilizar melhores produtos aos consumidores, além de reduzir os custos de operação dos pescadores, poderia ainda possuir estruturas para oferta de cursos de capacitação e formação profissional, aumentando assim, a eficiência do setor.

No entanto, o terminal pesqueiro não recebeu os recursos financeiros necessários para sua estruturação, o que impactou negativamente a vida de muitos pescadores amazonenses, impossibilitou ou dificultou o atendimento das demandas do setor. É importante frisar que o Decreto nº5231 de 2004 estabeleceu como uma competência da Secretaria de Aquicultura e Pesca a responsabilidade pela administração dos terminais pesqueiros.

Art. 2º Compete à Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República criar, implementar, organizar, administrar, fiscalizar e apoiar os Terminais Pesqueiros Públicos. Art. 7º A administração do Terminal Pesqueiro Público será realizada pela Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República, diretamente ou mediante contrato de arrendamento ou de permissão de uso celebrado com pessoa jurídica de direito público ou privado constituída e capacitada para este fim, respeitado o procedimento licitatório (BRASIL, 2004).

Segundo Resende (2020), a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) era a empresa responsável para gerir os TPPs, com participação do Ministério, através da qual cada TPP teria um plano de gestão, visando a sua autossuficiência, e os déficits seriam cobertos com recursos do MPA. “Mas, com o fim do segundo mandato do governo Lula e o início do governo Dilma, a troca de ministros levou ao fim da parceria, deixando os TPPs sem uma definição de gerência, mantendo muitos fechados e sem usos definidos” (RESENDE, 2020, p. 110).

O atual secretário federal de Aquicultura e Pesca, Jorge Seif Jr, sob a justificativa que não há recursos suficientes para gestão dos TPPs, devido ao orçamento fiscal bastante reduzido, a solução seria a concessão do terminal pesqueiro para a iniciativa privada. Segundo ele, atualmente há vários terminais pesqueiros públicos inativados. Nesse sentido, no dia 04 de setembro de 2020, o Secretário federal de Aquicultura e Pesca esteve no Amazonas e reuniu-se com representantes do Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas (IPAAM) e da Secretaria de Estado de Meio Ambiente (SEMA) e demais autoridades para tratar da viabilidade do licenciamento ambiental para avançar na concessão do terminal a iniciativa privada.

A concessão do TP de Manaus para a iniciativa privada dividiu opiniões. Gestores e especialistas defendiam a concessão para a iniciativa privada com a perspectiva de que o terminal vai receber os investimentos necessários à sua estruturação, garantindo mais apoio aos pescadores e aumentando a eficiência da cadeia produtiva da pesca. Por outro lado, os representantes dos pescadores artesanais viam na iniciativa um estreitamento de mercado e maiores dificuldades operacionais. Como consequência, a mudança de cenário limitaria a margem de ação e os ganhos dos pescadores, além de reduzir a variedade de oferta de pescados, em função de uma gourmetização do mercado⁴³.

No entanto, no dia 11 de abril de 2021, o Terminal Pesqueiro de Manaus foi arrematado na B3 (bolsa de valores do Brasil), em São Paulo. O vencedor foi a Amazon Peixe e Aquicultura, que desembolsou R\$ 126.991,07 por uma concessão de exploração, revitalização, modernização, operação, manutenção e gestão da estrutura nos próximos 20 anos. A oferta representou ágio de 48,23% sobre o valor proposto no edital (R\$ 85 mil). A mesma empresa arrematou também o terminal de Belém (PA) por R\$ 140.757,74, para o mesmo período, e com acréscimo de 50% no preço. A iniciativa privada deve promover novos aportes, ao longo da duração do contrato, para tornar a estrutura operacional⁴⁴. É necessário destacar, que a viabilidade da operação desses terminais em longo prazo está condicionada à manutenção da

⁴³ <https://www.jcam.com.br/noticias/terminal-de-manaus-e-arrematado/>. Acesso em agosto de 2021.

⁴⁴ <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/governo-concede-tres-terminais-pesqueiros-a-iniciativa-privada>. Acesso em: 20 de março de 2022.

viabilidade da exploração pesqueira, o que está atrelado a uma gestão pesqueira adequada (AZEVEDO, 2012). Contudo, sabe-se também que dentro da lógica do capital, a tendência é a expansão da atividade mercantil, mesmo que o Estado busque controlar esse processo.

b) Unidades de Beneficiamento e Unidades de Comercialização de Pescado

As unidades de beneficiamento de pescado visavam possibilitar o processamento, o beneficiamento e a comercialização do pescado, contendo todos os equipamentos necessários para filetagem e congelamento, e em alguns casos, contando com kits despoldadeiras para a produção de hambúrguer. Elas se destinavam tanto à pesca artesanal, quanto a piscicultura, podendo ser administrados por empresas licitadas. Em geral, por meio de edital de chamamento público, essas unidades poderiam ser requeridas por entidades da sociedade civil sem fins lucrativos ou órgãos da administração pública direta de municípios e estados (BRASIL, 2010).

Desde 2003, foram apoiadas 21 Unidades de Comercialização, totalizando um aporte de recursos de aproximadamente R\$ 12 milhões. Foram apoiadas 55 Unidades de Beneficiamento, totalizando um aporte de recursos de aproximadamente R\$ 22 milhões (BRASIL, 2012). Em relação ao Amazonas, os registros do MPA mostram que não foram implantados nenhuma Unidades de Beneficiamento e Unidades de Comercialização de Pescado no Estado. Os gestores entrevistados também não fizeram menção a estas políticas.

c) Fábricas de gelo

Azevedo (2012) postula que a concessão de fábricas de gelo para entidades ligadas à pesca artesanal e à aquicultura familiar, tinha por objetivo diminuir a dependência do pescador em relação ao atravessador, já que permitiria aos pescadores armazenar o pescado por mais tempo e realizar a comercialização direta, bem como, para a redução dos custos de operação da atividade. A meta do MPA era implantar 120 fábricas de gelo em todo o território nacional, até o ano de 2010 (BRASIL, 2009). Inicialmente, as fabricas eram distribuídas por demanda espontânea, posteriormente o processo de concessão também foi realizado por meio de editais de chamamento público. Podiam participar das editais entidades da sociedade civil sem fins lucrativos e órgãos da administração pública direta e indireta, desde que comprovassem a existência de organizações de pescadores e aquicultores na região (MPA, 2010).

Em relação ao Amazonas, foram implantadas onze fábricas de gelo, porém, elas não obtiveram os resultados esperados:

Nós temos 11 fábricas de gelo distribuídas pelo Amazonas, apenas 4 estão em funcionamento, algumas delas se quer foram instaladas, são equipamentos com valor aproximado de 350 a 500 mil reais. Os municípios que estão ativos são: Anori, Anamá, Novo Aripuanã e Manacapuru. Nestes municípios os equipamentos estão com as entidades representativas. Nos municípios onde os permissionários são as prefeituras infelizmente essas infraestrutura não andaram, tirando aqui pela capital nós temos um caminhão frigorífico, um caminhão feira do peixe, uma fábrica de gelo lá no Puraquequara sob a responsabilidade da prefeitura de Manaus, que são equipamentos do governo federal, que estão em condições precárias (chefe da DPA/AM, agosto de 2019).

O que acontecia no Amazonas, colocava esses equipamentos sob a responsabilidade da prefeitura, aí não ia para frente. O que acontece, o prefeito coloca para um amigo tomar conta, dá para quem ele quer ajudar financeiramente, eles não fazem manutenção, não cuidam do equipamento só sabem usufruir, e aí, vai se acabando se deteriora. Aí muda de prefeito, o novo prefeito não quer dar continuidade no projeto que era de outro e, é isso que acontece muito. A exemplo de Novo Airão que tem uma fábrica de gelo abandonada lá no flutuante (chefe do Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural do IDAM, setembro de 2020).

Os discursos acima reconhecem que esse tipo de concessão sob a responsabilidades das prefeituras foram dadas/apropriada por um grupo de pessoas que buscavam seus interesses particulares, desse modo, muitas fábricas de gelo nem se quer foram implantadas, outras sem a devida manutenção se deterioraram e foram abandonadas as margens de rios e lagos nos municípios amazonenses. O usufruto destes equipamentos permitiria aos pescadores agregar valor à produção e dispor de insumos mais baratos e acessíveis, melhorando a qualidade do pescado e a economicidade da atividade, porém, o não funcionamento destas unidades contribuíram para gerar mais desigualdade entre os pescadores, e ainda reforçou a presença dos atravessadores no processo de comercialização.

Em relação ao processo de funcionamento destas fábricas em todo o país. Azevedo e Pierre (2014) afirmam que são várias as dificuldades relatadas “em relação à operação a problemas na gestão por falta de capacitação, alto custo da energia elétrica, falta de rede trifásica, problemas na regularização dos terrenos, má qualidade de algumas unidades entregues e falta de assistência técnica para reparos, entre outros problemas” (p. 70).

d) Os Programas Caminhão do Peixe e Feira do Peixe

A concessão dos caminhões do peixe estava ligada as ações de incentivo ao aumento do consumo de pescado, em parte, e ao incremento da renda do brasileiro promovidas pelo MPA. Foram permissionados por meio de edital público, 85 caminhões para comercialização do pescado, com capacidade entre 1,5 a 12 toneladas, equipados com baú frigorífico, e um caminhão para transporte de peixes (BRASIL, 2009). Os caminhões poderiam comercializar

produtos oriundos tanto da pesca quanto da aquicultura, e a operacionalização ficava a cargo das entidades públicas selecionadas (MPA, 2010). O Amazonas foi contemplado com nove caminhões.

No Amazonas, o universo de comercialização é diferenciado, são demandas de mercados que também são diferenciados e a gente acaba não tendo dados e indicadores técnicos científicos que nos auxiliem a fazer investimentos mais acertados. Isso acaba gerando fenômenos como por exemplo, mandar um equipamento extremamente importante para um município onde ele não vai ter efetividade. Nós temos por exemplo, um caminhão frigorífico em Benjamin Constant, que até hoje eu não entendi para onde ele vai levar esse peixe, você consegue ligar por estrada o município de Benjamin Constant até o município de Atalaia do Norte e de lá pro nada, e a produção pesqueira destes dois municípios por exemplo, ela não corresponde nem a metade da produção de um município como Itacoatiara que está aqui do lado da capital onde tem um universo gigantesco de possibilidades de comercialização e onde a gente não tem um equipamento como esse (chefe da DAP/AM, agosto de 2019).

O relato acima afirma que a ausência de estudos técnicos científicos sobre a capacidade de comercialização e logística para escoamento da produção de pescado foi um empecilho para a concessão mais eficiente dos caminhões do peixe nos municípios do Estado. O fato é que, no Amazonas, o número de caminhões era insuficiente para atender a demanda da pesca artesanal. Os municípios beneficiados, em alguns casos, não foram aqueles com maior potencial para a comercialização de pescado. A concessão foi realizada conforme a capacidade de organização política das entidades representativas e empresários do setor que fizeram pressão junto aos gestores do MPA.

Esse ponto de vista é compartilhado por Azevedo (2012), “os beneficiários estavam, atrelados ao caráter da administração, das relações de poder e da correlação de forças em âmbito local. Por exemplo, se a administração pública é composta por representantes do setor pesqueiro industrial, pode-se resultar na utilização do equipamento para interesses próprios” (p. 235).

Sobre o Programa Feira do Peixe (kits para o pescador ou aquicultor ofertar seus produtos diretamente ao consumidor) permitia a comercialização direta de pescados, sem intermediários. Este projeto, previa a distribuição de 1.200 desses módulos em todo o país, o projeto era fruto de uma parceria entre a Cia. Nacional de Abastecimento e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD. Em 2009, foi concluído o processo da 2ª etapa de distribuição de 360 módulos, fornecidos às comunidades no 1º trimestre de 2010 (BRASIL, 2012).

Para otimizar o processamento e a comercialização, outras medidas foram tomadas pelo MPA para apoiar ações empreendidas por pescadores artesanais. Por meio de edital de chamada

pública poderia fornecer a entidades sem fins lucrativos ou entidades da administração pública: cozinhas comunitárias; kit de manipulação de mariscos, dentre outros (MPA, 2010).

Sabemos através dos estudos de Azevedo (2012), que 63 equipamentos na categoria pequenos empreendimentos foram concedidos. Porém, há casos, em os equipamentos foram distribuídos, mas não chegaram a ser utilizados, “por incapacidade das entidades e órgãos de assistência técnica em organizar os grupos para a operação dos mesmos” (*Idem*, p.236).

Tais iniciativas, se desenvolvida de forma plena tinham capacidades reais de melhorar a renda do segmento artesanal, beneficiaria principalmente as mulheres, pois sabemos que geralmente elas estão envolvidas no processo de beneficiamento e comercialização dos vários produtos da pesca.

e) Programa Revitaliza

O Programa de Revitalização da Frota Pesqueira Artesanal foi criado em 2010, com objetivo de prover recursos para reforma e modernização das embarcações de pequeno porte. Conforme a Instrução Normativa MPA nº 07, de 19 de maio de 2010:

Art. 2º- O REVITALIZA possui a finalidade de promover a qualificação e a modernização da frota pesqueira artesanal, tendo o Pronaf Mais Alimentos como fonte de financiamento aos pescadores profissionais artesanais. Art. 3º São objetivos do Programa de Revitalização da Frota Pesqueira Artesanal - REVITALIZA: I - promover a reforma e modernização das embarcações de pesca de pequeno porte; II - finalizar obras de construção de embarcações de pesca de pequeno porte; e III - substituir embarcações de pesca de pequeno porte; § 1º São embarcações de pesca de pequeno porte aquelas com arqueação bruta - AB igual ou menor que 20 (vinte) (BRASIL, 2010).

Segundo dados do MPA (2014), eram disponibilizados até R\$ 130 mil reais para reformas na embarcação, compra de equipamentos de segurança e navegação ou mesmo a troca do barco antigo por um novo, com juros de 1% para operações de até R\$ 10 mil reais e 2% para operações com valor superior a R\$ 10 mil. O prazo de reembolso era de até 10 anos, incluídos três anos de carência.

Em relação ao Amazonas, os ex-gestores da Secretaria de Aquicultura e pesca e da Superintendência de Aquicultura e Pesca afirmam que algumas embarcações foram financiadas, só não souberam dizer o quantitativo. Porém, não encontramos no site do MPA informações sobre as ações de fomento para o desenvolvimento do Programa Revitaliza no Amazonas.

f) PRONAF

Como vimos, o MPA também incluiu os pescadores artesanais no Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar executado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Com isso, o setor também é beneficiado com a linha de crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Através deste programa, os pescadores poderiam contrair crédito de até R\$ 100 mil para custeio, com juros de até 3,5% ao ano (BRASIL, 2014). As linhas de financiamento do PRONAF disponíveis para a aquicultura e pesca, conforme o quadro 01 eram as seguintes:

Quadro 1: Linhas de créditos do PRONAF para a aquicultura e pesca artesanal

Pronaf Microcrédito Produtivo Pesca e Aquicultura:	Investimento e custeio
Pronaf Mulher:	Microcrédito Produtivo Pesca e Aquicultura - investimento e custeio
Pronaf Pesca e Aquicultura Familiar:	Custeio
Pronaf Jovem Pesca e Aquicultura:	Para pescadores e aquicultores entre 16 e 29 anos de idade, que tenham cursado escolas técnicas agrícolas de nível médio
Pronaf Pesca e Aquicultura para Agregação de Renda:	Pronaf Agroindústrias- investimento
Pronaf Pesca e Aquicultura Agroindústrias Familiares:	Custeio e comercialização
Pronaf Pesca e Aquicultura Cotas Partes:	Investimento e custeio
Pronaf Crédito de Investimento:	Mais Alimentos
Pronaf Mais Alimento Revitaliza:	Destinado a investimento na modernização e reforma de embarcações de até 20 AB
Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) e Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR).	Destinados aos pescadores e aquicultores

Fonte: MPA, 2014

A principal exigência para todas as linhas de crédito é que os pescadores e aquicultores sejam inscritos no Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP), conforme normas específicas do MPA, (BRASIL, 2014).

O financiamento pelo PRONAF poderia contribuir para aumentar a produtividade e conseqüentemente a renda dos trabalhadores da pesca, pois muitos deles trabalham em condições precárias, no entanto, Rainha et. al (2014) afirma que a adesão de agricultores e pescadores artesanais ao PRONAF é baixa, e se pergunta qual seria os motivos que levam os

mesmos a optarem por tocar suas atividades com recursos próprios e sem a interferência do Estado.

Segundo dados do censo do IBGE (2006), a grande maioria dos agricultores que trabalha em regime de economia familiar afirmam que não precisam de nenhum tipo de financiamento (50, 1%). Existem aqueles produtores que tem medo de contrair dívidas (21,8%). Também, há produtores que apresentaram outros motivos (12,9%). Outros apontam a burocracia como principal dificuldade (8,4%) e aqueles que estão inadimplentes devido a outro financiamento (3,4%). Aqueles que não possuem garantias de cumprir com o pagamento da dívida (1,95) e aqueles que não possuem informações sobre o programa de financiamento (1,7%). A partir destas informações podemos inferir que o endividamento, a burocracia, a pouca informação sobre o acesso a essa política, aliado a outros fatores, aparecem com principais causas de não acesso aos programas de créditos, inclui-se aí o PRONAF.

Sobre o processo para aquisição das linhas de créditos do PRONAF no Amazonas, trazemos o seguinte relato:

Tínhamos financiamentos via Basa, via Banco do Brasil e AFEAM. Como funcionava, a colônia vinha para Manaus para assistir às reuniões que falava sobre financiamento, depois fazia a reunião lá no município, lá na comunidade para repassar para os pescadores como funcionava. Os pescadores diziam qual era a sua necessidade. Por exemplo, o João precisava de um motor para a rabetá, o Pedro precisava de rede de pesca. A colônia intermediava essa compra. Infelizmente os pescadores não pegavam o dinheiro. O que o governo Federal entendia, que eles não poderiam passar esse dinheiro direto para as mãos do pescador, porque o pescador não teria condições nem de prestar contas pela fragilidade, pelas dificuldades, pela pouca escolaridade. Então, até onde nós fomos para que essa política chegasse ao pescador. Fomos até a colônia, sindicato e cooperativa. Eles faziam assim: saiu o edital de financiamento por exemplo, havia muitos municípios que estavam inadimplentes e não poderiam receber nenhum financiamento, então o governo federal precisava criar alternativas para não deixar o pequeno pescador na mão. Então, aí, que entrava as representações, como intermediadoras. Era assim que funcionava. Qual era o problema por exemplo, chegou para o pescador uma rabetá, só que ele acabava pagando o valor de três rabetas. Era o que chegava a nosso conhecimento. Por conta da corrupção (ex-superintendente da SEAP/AM, agosto de 2019)

De acordo com o relato desse gestor, o acesso as políticas públicas do PRONAF é um processo burocrático complexo. Há o envolvimento de atores diversos que definem quanto e como será aplicado o recurso de fato, sob a máscara da inclusão, negam o direito dos pescadores de participar dos circuitos decisórios. Entretanto, apesar do MPA ao formular as políticas públicas ter levado em consideração as especificidades do modo de viver na pesca, transpôs o segmento artesanal da margem para o centro das políticas públicas, por outro, não reconhece a autonomia dos pescadores, não lhes repassa diretamente os recursos a qual faz jus como

trabalhadores, os mantém tutelados as suas representações, estas atuam como a principal mediadora entre os pescadores e o Estado.

O resultado desse processo já sabemos, os pescadores (as) acabam ainda mais vulnerabilizados socialmente, pois o pagamento do financiamento deve ser cumprido, caso contrário, podem sofrer sanções financeiras por parte das instituições fiadoras ou do próprio Estado. Suas representações que deviam lhes proteger, em alguns casos, acabam contribuindo para as condições de vulnerabilidade a qual muitos pescadores se encontram.

Azevedo (2012) destaca que os pescadores se queixam de processos de endividamento decorrentes do acesso ao crédito, pela falta de uma política de seguros no caso da frustração da safra. Além das dificuldades de acesso às linhas de crédito, especialmente na modalidade investimento, que é a que permite a aquisição de motores e embarcações, pois as linhas de crédito não eram adequadas às realidades regionais.

As exigências para o acesso ao PRONAF são: Declaração de Aptidão, e as exigências bancárias. A Declaração de Aptidão ao PRONAF – DAP, é o documento que identifica os pescadores e aquicultores e/ou suas formas associativas organizadas como pessoas jurídicas que estejam aptos a realizarem operações de crédito rural pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar /PRONAF. Os Superintendentes Estaduais do MPA nas 27 unidades federadas estavam habilitados a utilizar o sistema virtual *DAP WEB* que possibilita a emissão da DAP e sua aprovação em até três horas (AZEVEDO, 2012).

g) Plano Safra

Como dito anteriormente, o Plano Safra 2012 a 2014 ofereceu R\$ 4,1 bilhões para investimentos em várias frentes da cadeia produtiva. No Plano também são detalhadas as formas de subsídio à pesca industrial e aquicultura, além de concentrar todas as ações do PRONAF. As linhas de crédito do Plano Safra 2012 a 2014 também traziam benefícios exclusivos para vários segmentos de pescadores artesanais: familiares, cooperativas, pescadoras, jovens e marisqueiras. “Serão aplicados mais de R\$ 135 milhões em ações de assistência técnica e extensão rural, para beneficiar 120 mil famílias de pescadores e aquicultores. Todos contarão com orientação para obtenção de crédito, treinamento e acompanhamento durante a produção” (BRASIL, 2012, p.18).

Mas, o principal foco do governo nesse Plano era alavancar o setor aquícola. Valencio (2007), nos esclarece que o governo Lula na sua primeira gestão, propôs uma política de crédito para o setor pesqueiro incentivando a conversão progressiva de pescadores artesanais para aquicultores em todo o território nacional.

Para Ramalho (2014) “os pescadores sujeitos a serem convertidos em aquicultores e/ou assalariados do setor como anunciam os dois programas federais (Mais Pesca e Aquicultura 2008 e Plano Safra da Pesca e Aquicultura – 2012 a 2014) em busca do moderno; e é isso que tem produzido o MPA com sua política” (p.55-56).

As águas passaram a ser vistas como áreas abundantes para a implantação de parques aquícolas, mas na realidade a aquicultura vem se materializando por meio da privatização dos recursos aquáticos e alia-se a esse processo o fim de autonomia de alguns pescadores, “uma vez que ele, em alguns casos, opta por ser um trabalhador ou um empresário do setor, a temporalidade econômica-ambiental passar a ser outra, ditada pela racionalidade industrial” (VALENCIO, 2007, p. 85). Os reflexos desta política no Amazonas, para a pesca artesanal, nos explicam este gestor:

As políticas para o pescador artesanal tinham a piscicultura direcionada para eles, uma piscicultura menor para ele ir se organizando. Mas, eles achavam ridículo aqueles procedimentos. Não fazia parte da cultura do pescador artesanal criar peixes. Não manifestavam interesse. Para o pescador a gente levava aqueles tanques-redes para criar o peixe, ele tem uma circunferência de 5 m de abertura e uma rede que ia até embaixo, então o pequeno pescador poderia ter aquilo ali. Na medida em que a piscicultura fosse se desenvolvendo e o pescador fosse se qualificando a tendência era acabar com o pagamento do seguro defeso, o pescador teria uma alternativa de renda. Na piscicultura você produz o ano todo, na piscicultura você não precisa parar. A fornecedora dos alevinos era Balbina. Aí a gente distribuía para o pequeno produtor de graça, a custo zero. A gente sofreu críticas duríssimas do agronegócio porque eles queriam ter todo o controle da produção (ex-superintendente da SEAP/AM, agosto de 2019).

A partir deste relato, se subentende que o principal objetivo do governo federal não era pura e simplesmente transformar pescadores em aquicultores, mas sim, oferecer uma alternativa de renda que se substitui a política de seguro defeso de forma progressiva. Os pescadores não deixariam de pescar, isto é, de ser pescador, a ideia é que no período do defeso para reprodução das espécies, o pescador tivesse o peixe em viveiros, para comercializar em seus municípios.

Porém, o desenvolvimento de atividades de aquicultura, mesmo em pequena escala, o principal critério estabelecido é priorizar as espécies nativas do ambiente, pois a introdução e fuga de outras espécies podem causar desequilíbrio no ambiente aquático.

Nessa perspectiva, gostaria de ponderar que o pescador não perderia sua identidade de pescador artesanal por aprender técnicas para aplicar na aquicultura de pequena escala, neste caso, haveria uma bifurcação de saberes, não uma sobreposição de culturas. Como explica Barth (1998), uma identidade étnica não é dada a priori, ela também se constitui na relação com o outro, ao longo do tempo ela vai mudando conforme o conhecimento que adquirimos, e as

escolhas que fazemos. Significa que essa identidade não é única, é múltipla, e que assumimos aquela que for conveniente em determinado contexto, conforme determinado interesse. Essa definição se aplica aos pescadores que vivem na Amazônia, eles, segundo Furtado (2006) são polivalentes, condensam inúmeras atividades para além da pesca.

O problema é a forma como está estruturada a política aquícola para a pesca artesanal, como explica Arruda (2017), o custos dos insumos são altos, além disso, a aquicultura cria, para eles, graus variados de dependência diante de outros sujeitos sociais da sua cadeia produtiva, ora na aquisição de equipamentos, rações e alevinos, ora por conta da dependência da assistência técnica.

Deve-se reconhecer que durante os governos de LULA (2003-2010) e Dilma (2011-2016), a pesca artesanal, pela primeira vez, foi contemplada com uma política pública de modo específico, mas, se por um lado houve uma política que voltou seu olhar para o social, ou seja, para os pescadores e pescadoras artesanais, por outro lado também, manteve os privilégios para o setor da pesca industrial e aquicultura. Ora, o Estado moderno é uma instituição contraditória, “age no campo de equilíbrio instável do compromisso entre as classes dominantes e dominadas” (POULANTZAS, 1981, p.36), encarrega-se de materializar uma série de políticas públicas de natureza: social, econômica, ambiental, dentre outras.

Se observarmos a distribuição de recurso do orçamento da SEAP (2003-2009), os números absolutos mostram que a pesca artesanal recebeu a maior quantidade dos gastos/investimentos (36%), seguida pelo setor industrial, que recebeu 26% do total, e a aquicultura que recebeu apenas 14%, sendo os 24% restante dos gastos destinados à administração e publicidade.

Tabela 1: Distribuição do orçamento da SEAP (2003-2009).

Setor Investimento (R\$) %	
Pesca artesanal R\$ 257.570.000,00	36
Pesca industrial (inclui Profrota R\$ 191.600.000,00 e subvenção ao óleo diesel)	26
Aquicultura R\$ 102.450.000,00	14
Outros: Publicidade e Administrativo R\$ 171.166.000,00	24
Total Geral R\$ 722.786.000,00	100

Fonte: Dados do MPA (2009). Organizado por Azevedo e Pierri (2014)

Porém, ao considerar o número de pessoas de cada setor, beneficiárias desses gastos, o sentido da distribuição se inverte, Azevedo e Pierri (2014, p. 72) afirmam que “os 700.000 pescadores artesanais do país receberam relativamente muito menos que os empresários industriais e armadores, que são uns poucos milhares, considerando que há aproximadamente 1.600 embarcações neste subsetor.⁴⁵ “Por sua vez, considerando ainda o caráter incipiente da aquicultura no país, o montante destinado a esta atividade também tem um peso relativo maior. Portanto, esses números ratificam que, os pescadores artesanais não eram os beneficiários principais do apoio do governo ao setor pesqueiro (*Idem*, p.72).

Se analisarmos o plano Mais Pesca e Aquicultura lançado em agosto de 2008 é possível verificar que o governo investiu em políticas públicas voltadas para o crescimento econômico privilegiando o segmento empresarial da pesca e a aquicultura, por meio dos estímulos as vendas externas e a ampliação do consumo nacional de pescados, principalmente aqueles oriundos da aquicultura. Em relação a este aspecto, o Plano Safra da Pesca e Aquicultura 2012-2014, que objetivou implantar novos parques aquícolas pelo Brasil também se direcionava para o crescimento econômico, sendo que, os maiores beneficiários destes investimentos foram a pesca industrial oceânica e a aquicultura de cunho empresarial. Mas, porque institucionalmente, em termos de estrutura as ações do MPA não eram igualitárias?

Ora, o MPA condensava em sua estrutura forças contraditórias, de um lado havia aqueles sujeitos que defendiam os interesses econômicos e por outro lado, existiam aqueles sujeitos que lutavam por direitos sociais dos pescadores. Nesse jogo político cada ator possui recursos de poder (RUA, 1998), ou seja, possuem influência, capacidade de afetar o funcionamento do sistema, meios de persuasão, votos, organização, etc. Além disso, podem envolver elementos simbólicos (prestígio) ou elementos políticos (ambições de poder) e ganhos ou perdas eleitorais. A vitória contra os seus oponentes vai depender da disposição do ator para enfrentar a disputa pelos seus interesses e de sua capacidade de articular estratégias e recursos de poder.

Sabe-se que a capacidade de cada setor de se articular politicamente e pressionar o governo para o atendimento de suas demandas é distinto, pois o setor industrial e empresarial da pesca e aquicultura contam com fortes entidades de representação, com escritórios em Brasília, e têm representantes na base parlamentar tanto no Congresso quanto na Câmara. Desta forma, o jogo político se estabelece a partir de condições desiguais entre os agentes na capacidade de fazer as instituições políticas operarem a

⁴⁵ Segundo dados do Programa de Rastreamento das Embarcações por Satélite.

seu favor. (AZEVEDO, 2012, p.190-191).

As mudanças profundas na realidade da pesca artesanal dependem da capacidade de organização política destes trabalhadores. Assim, nota-se que a atuação do MPA apresentou muitas limitações para o setor pesqueiro artesanal. O MPA teve dificuldades de consolidar políticas efetivas para a pesca artesanal, isso se deve, em parte, por falta de recursos humanos e materiais para desenvolver políticas de tal envergadura; as parcerias firmadas com os governos estaduais e municipais funcionaram de forma precária, pelo menos no Amazonas podemos afirmar isso; a falta de uma maior organização do setor também contribuiu para esse desenlace; os processos de dominação entre os próprios pescadores são também elementos que contribuíram para a não execução de políticas melhor orientadas para a pesca artesanal.

Contudo, embora permeado por contradições, as políticas desenvolvidas pelo MPA buscaram, em alguma medida, atender a determinadas demandas do setor pesqueiro artesanal, o que até então havia estado fora ou colocado apenas marginalmente nas políticas desenvolvidas anteriormente (AZEVEDO, 2012), bem como, deram mais visibilidade e melhoraram as condições de vida dessas populações, ainda que de forma limitada.

CAPÍTULO II - RETROCESSOS E EXPROPRIAÇÕES DE DIREITOS DOS PESCADORES ARTESANAIS NO BRASIL E NO AMAZONAS

Neste capítulo o propósito é apresentar uma reflexão sobre as mudanças institucionais que vem ocorrendo desde o final de 2014, no âmbito da pesca artesanal que trouxeram mudanças profundas impactando a vida de milhares de trabalhadores e trabalhadoras da pesca em todo o país. Visa demonstrar de que maneira o Estado vem direcionando suas ações, no que se refere a reorganização do setor da pesca de modo geral, os direitos dos pescadores e as condições de acesso as políticas públicas.

A realização do trabalho de campo me possibilitou melhor conhecer a realidade da pesca artesanal no Amazonas, os avanços, os entraves e os desafios posto para o desenvolvimento das políticas pesqueiras. O campo também evidenciou quais as ações do governo federal direcionadas para a gestão da pesca e as novas estratégias para modernizar o setor e combater as fraudes na emissão do RGP, do seguro defeso e demais políticas públicas.

2.1. AS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS NO ÂMBITO DA PESCA: AS RELAÇÕES DE PODER, A INSTABILIDADE NA ESTRUTURA DO MPA E DAS SEAPS, REFLEXOS NO AMAZONAS

Em face da recessão econômica que se acentuava no segundo trimestre de 2014, depois de uma disputa eleitoral acirrada pela presidência do país, o governo da presidenta Dilma Rousseff sancionou um pacote de ajuste fiscal por meio das Medidas Provisórias nº 664 e 665/2014 que introduzia uma série de mudanças nos direitos sociais dos trabalhadores, restringindo o acesso ao abono salarial, a pensão por morte, o auxílio doença, o auxílio reclusão, o seguro desemprego dos trabalhadores urbanos e a política de seguro desemprego ao pescador artesanal.

O governo justificou a adoção dessas medidas no contexto de crise econômica, de ajuste das contas públicas, como parte integrante do esforço fiscal para 2015 de alcançar um superávit primário de 1,2% do PIB (Produto Interno Bruto), alegando que poderia gerar uma economia de gasto de R\$ 18 bilhões (DIEESE, 2014). No entanto, qual seria o efeito deste ajuste fiscal na vida dos trabalhadores?

Outra justificativa apresentada pelo governo para publicação daquelas MPs é que, elas contribuiriam para combater as fraudes, para aumentar a rigidez no acesso aos direitos da seguridade social e principalmente, reduzir custo da previdência social. É certo que havia, sim,

a necessidade de mais transparência e maior controle social na gestão dos recursos públicos, entretanto, as medidas adotadas para combater as irregularidades incidiram sobre as conquistas históricas dos trabalhadores, em alguns casos, restringindo ou retirando direitos que lhes eram assegurados.

Pois, se por um lado, o próprio governo nos últimos anos havia aumentado os gastos públicos com políticas voltados para a classe trabalhadora, por outro lado, também fez concessão de crédito subsidiados e medidas de proteção para alguns setores da economia, como a redução de alíquotas de IPI e desonerações, entre outras, que representaram cerca de R\$ 200 bilhões⁴⁶ a título de renúncia fiscal, ou seja, de recursos que o Tesouro Nacional deixou de receber nos últimos anos (DIEESE, 2015). No entanto, o ajuste fiscal iniciou exatamente pela parcela mais vulnerável da população.

Belluzzo e Galípolo (2017) apontam que a crise de 2014 sobre a economia brasileira foi reflexo da grave crise financeira internacional iniciada em 2007-2008 a partir dos Estados Unidos e *Wall Street*, e que percorreu o resto do planeta submetendo países e sociedades à sua dinâmica política e desastres econômicos. Além disso, os problemas estruturais somado à política econômica e a concessão de benefícios e subsídios (principalmente IPI) para produtos da linha branca, materiais de construção e automóveis liberou bilhões de reais em depósitos compulsórios para os bancos para estimular a produção da indústria e a liquidez no mercado, em muitos casos, obrigações futuras não registradas como dívidas colaboraram para a estagnação da economia nos últimos anos.

Desde sua gênese o sistema capitalismo vem alternando ciclos de expansão e crise, que ocorrem em um determinado momento histórico, impulsionado pelo grau de desenvolvimento das forças produtivas. Sendo assim, essas crises produzidas pelo capitalismo, além de funcional, abrem possibilidades da emergência de nova fase de expansão. Dessa forma, “crises de intensidade e duração variadas são o modo natural de existência do capital: são maneiras de progredir para além de suas barreiras imediatas e, desse modo, estender com dinamismo cruel sua esfera de operação e dominação” (MÉSZÁROS, 2011, p. 795).

Especialmente a crise deflagrada em 2008 “demonstra como as transformações ocorridas nos últimos trinta anos no tamanho das instituições e nos instrumentos de mobilização do crédito ampliaram a participação do consumo no formato da demanda efetiva e, ao mesmo tempo, acentuaram a instabilidade das economias capitalistas” (BELLUZZO, 2013, p.142). Já

⁴⁶ Só para o setor automotivo, a renúncia fiscal foi estimada em cerca de R\$ 26 bilhões.

nos termos de Mészáros (2011) é uma “crise estrutural do capital”, guarda particularidades, atinge diversos ramos de produção em escala planetária.

Em relação ao Brasil, dados do IPEA (2016) mostram os reflexos daquela crise na economia em 2015, o Cadastro Geral do Emprego e Desemprego (CAGED) do Ministério do Trabalho (MTE) registrou a perda de quase 1,4 milhões de postos de trabalho entre janeiro e outubro de 2015. A taxa de desemprego medida pela pesquisa mensal do emprego, do IBGE, atingiu 7,9%, em outubro de 2015, com aumento de 3,2 pontos percentuais em relação ao mesmo mês de 2014, e o desemprego medido pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua), também do IBGE, chegou a 8,9%, com alta de 2,1 pontos percentuais (p.p.) na mesma comparação.

Certamente, aquelas medidas tomadas pelo governo para viabilizar um maior superávit primário em 2015 não superaram os graves desafios do país, apenas adiaram o enfrentamento dos problemas, que se tornarão ainda mais graves nos próximos anos, ou seja, deixando para as gerações futuras as contas a serem pagas, “porém o futuro tem o inconveniente hábito de se tornar presente” (ALMEIDA; LISBOA; PESSOA, 2015, p. 7).

Deve-se registrar, que as Medidas Provisórias nº 664 e 665/2014, assinadas pela presidenta Dilma Rousseff, foram pactuadas pelo alto, não privilegiou o debate democrático com representantes da sociedade na tomada de decisão. Além disso, aquelas medidas tomadas para contenção de gastos públicos destoavam da estratégia implementada pelo próprio governo nos últimos anos, cujo objetivo era a melhoria da distribuição de renda e a redução das desigualdades sociais, era uma ação contrária ao compromisso assumido pelo governo de não tocar nos direitos dos trabalhadores.

Além da MP nº 665/ 2014 que fixar uma série de alterações nas regras para o acesso ao seguro-desemprego, ao abono salarial e ao seguro desemprego ao pescador artesanal, também foram publicados dois decretos em 31 de março de 2015, o primeiro destes (nº 8.424/2015) regulamenta a Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003 e dispõe sobre a concessão do benefício do seguro defeso e, o segundo (nº 8.425/2015) regulamenta o parágrafo único do art. 24 e o art. 25 da Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009, para dispor sobre os critérios para inscrição no Registro Geral da Atividade Pesqueira. Ressalta-se que essas normativas se complementam e incidem diretamente nos direitos conquistados pelos pescadores (as) artesanais

Nesse sentido, o Governo foi duramente criticado pelos movimentos sociais e centrais sindicais que condenaram tais medidas e pediram sua revogação. No que diz respeito a pesca, ocorreu uma mobilização nacional de pescadores (as) que repudiaram tais ações do Governo.

Dentre as inúmeras ações podemos citar a realização de uma audiência pública no Senado Federal articulada pelo Movimento de Pescadores e Pescadoras (MPP), o Conselho Pastoral da Pesca (CPP) e dentre outras instituições que ocorreu no dia 27 de abril de 2015 contou com participação de muitos pescadores e pescadoras de várias regiões brasileiras, onde se discutiu a ameaça que a MP representava ao direito dos pescadores e pescadoras artesanais (MPP, 2015).

Em 15 de junho de 2015, o Movimento dos pescadores (as) chegou a ocupar as superintendências do Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA) e as agências do INSS em mais de 10 estados exigindo a revogação dos decretos nº 8.425/ 2015 e nº 8.424/2015 (MPP, 2015), segundo o Movimento tais normativas interferia na identidade das comunidades pesqueiras e prejudicava a garantia de direitos, indo de encontro ao que preconiza o decreto nº 6.040 de 2007, art. 3º, segundo o qual povos e comunidades tradicionais são:

I - Grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição (BRASIL, 2007).

O decreto nº 6.040 de 2007 instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais, tem como objetivo promover o desenvolvimento sustentável dos Povos/Comunidades Tradicionais, visando o reconhecimento e garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, com respeito e valorização à sua identidade. Logo as comunidades de pescadores artesanais compreendidos como tradicionais estariam aí contempladas.

Além disso, o Movimento também lançou uma petição assinada por mais de 100 organizações, associações e entidades contrárias à MP nº665 e aos decretos nº 8.425 e nº 8.424, mas, mesmo diante da luta dos trabalhadores brasileiros, incluindo-se aí os pescadores e pescadoras artesanais, os decretos entraram em vigor no final de abril de 2015 e a MP nº 665 foi aprovada e se converteu na Lei nº13.134 de 16 de junho de 2015⁴⁷.

No que diz respeito aos trabalhadores e trabalhadoras da pesca a Lei nº 13.134/2015 alterou alguns aspectos da Lei nº 10.779/2003, que regula a concessão do seguro desemprego ao pescador artesanal durante o período de defeso, que passou a vigorar com as seguintes

⁴⁷ Esta Lei alterou as Leis nº 7.998/ 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego e o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nº 10.779/2003, que dispõe sobre o seguro-desemprego para o pescador artesanal, e nº 8.213/ 1991, que dispõe sobre os planos de benefícios da Previdência Social.

alterações⁴⁸:

2.1.1. Regras sobre quem são os trabalhadores elegíveis para o programa

As mudanças introduzidas na lei nº 10.779/2003, vai classificar/reclassificar o conceito de pescador artesanal, isto é, vai criar a categoria de pescador profissional “exclusivo”, aquele que exerce a pesca ininterruptamente:

Art. 1º O pescador artesanal, desde que exerça sua atividade profissional ininterruptamente, de forma artesanal e individualmente ou em regime de economia familiar, fará jus ao benefício do seguro-desemprego, no valor de 1 (um) salário-mínimo mensal, durante o período de defeso de atividade pesqueira para a preservação da espécie. § 6º A concessão do benefício não será extensível às atividades de apoio à pesca nem aos familiares do pescador profissional que não satisfaçam os requisitos e as condições estabelecidos nesta Lei (BRASIL, 2015).

Além disso, estabeleceu que a concessão do seguro defeso não será extensível às atividades de apoio à pesca, prejudicando, sobretudo, as mulheres pescadoras que estão em maior número no exercício dessas atividades, “e ao excluir do termo pesca atividades vinculadas à atividade de captura, e também a produção familiar tradicional, desenvolvidas por mulheres e crianças, e reforçando o histórico estigma sobre o trabalho feminino na atividade como subsidiário do trabalho masculino, portanto, não é considerado como pesca” (ALENCAR; PALHETA; SOUZA, 2015, p. 58).

Em linhas gerais, a obrigatoriedade de ter que capturar vai de encontro ao estabelecido pela Lei de pesca nº 11.959/2009, art. 4º, Parágrafo único que afirma: “considerando-se atividade pesqueira artesanal, para os efeitos desta Lei, os trabalhos de confecção e de reparos de artes e petrechos de pesca, os reparos realizados em embarcações de pequeno porte e o processamento do produto da pesca artesanal” (BRASIL, 2009).

Por conseguinte, as novas regras que definem a identidade do pescador artesanal, acabam excluindo direitos e desvalorizando o trabalho dos pescadores, principalmente das mulheres e reforçam a ideia de que elas, apenas, ajudam. Essa mudança “impede o trabalho, o direito à identidade das pescadoras artesanais que fazem o beneficiamento e a confecção dos apetrechos de pesca, retiram seus direitos e criam precedentes para a negação de direitos trabalhistas e previdenciários” (MPP, 2015).

⁴⁸ A Lei nº 10.779/ 2003 foi regulamentada pelo decreto nº 8.424/ 2015.

2.1.2. Regras sobre o número de parcelas mensais pagas a trabalhadores elegíveis

Antes da lei nº 13.134/2015, o número de parcelas era definido pelo período de defeso, em que as espécies não podem ser pescadas. Agora, é estabelecido o pagamento máximo de 5 parcelas ao beneficiário do seguro defeso, independentemente do período de restrição da pesca (IPEA, 2016). Assim, conforme estabelece o art. 4º: “o benefício do seguro-desemprego será concedido ao trabalhador desempregado, por período máximo variável de 3 (três) a 5 (cinco) meses” (BRASIL, 2015).

2.1.3. Regras sobre a gestão do programa

Outra medida de grande impacto introduzida por aquela lei foi passar a responsabilidade de receber e processar os requerimentos e habilitar os beneficiários do seguro defeso do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) para a Previdência Social (alegando que o INSS tinha mais capacidades e recursos para implantar e monitorar o programa). Assim, o art. 2º estabelece que: “Cabe ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) receber e processar os requerimentos e habilitar os beneficiários, nos termos do regulamento” (BRASIL, 2015a).

Outra perda em decorrência dessa mudança na legislação, está o fato do pescador (a) não pode acumular o recebimento do seguro defeso com outra política de transferência de renda ou direitos previdenciários, ao mesmo tempo. Conforme o art. 2º, “§ 1º-fica estabelecido que: “Para fazer jus ao benefício, o pescador não poderá estar em gozo de nenhum benefício decorrente de benefício previdenciário ou assistencial de natureza continuada, exceto pensão por morte e auxílio-acidente” (BRASIL, 2015)⁴⁹.

Sendo assim, as novas regras introduzidas por este dispositivo coercitivo da norma jurídica, nos termos de Foucault (2007) puniu justamente os mais pobres, os mais vulneráveis, sobretudo, as pescadoras artesanais, aquelas beneficiárias do Programa Bolsa Família foram penalizadas nas suas precárias condições de vida, ao estabelecer que elas não poderiam mais acumular duas políticas de transferência de renda durante os meses que vigoram a reprodução das espécies (SCHERER; LOPES, 2015). Ressalta-se que o Programa Bolsa Família foi extinto no final de 2021, e em seu lugar foi instituído o Programa Auxílio Brasil⁵⁰ no valor máximo de

⁴⁹ Decreto nº 842/2015, art. 11º. “Atos conjuntos dos Ministérios da Previdência Social, do Trabalho e Emprego e da Pesca e Aquicultura e de outros órgãos interessados estabelecerão os procedimentos e prazos para operacionalização das trocas de informações”. Discutiremos como está ocorrendo essa ação conjunta no capítulo III.

⁵⁰ A Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, art. 1º institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil, em substituição ao Programa Bolsa Família, de que trata a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e ao

R\$ 400,00 mensais.

Sobre a mudança na gestão do Seguro Defeso, aqui cabe alguns questionamentos: O INSS dispõe de estrutura necessária para gerir o Seguro Defeso? Possui recursos humanos suficiente para dar conta dessa nova demanda? E além disso, os técnicos do órgão são qualificados ou receberam algum treinamento sobre as especificidades da pesca artesanal?

Fernandes (2015) explica que a PSDPA é uma política de transferência de renda e ao passar a gestão desta política do MTE para a Previdência, há uma tendência de querer transformar o caráter de seguro defeso em direito previdenciário que, aliado às questões estruturais do INSS, pode resultar em um processo de burocratização, e até mesmo de lentidão por meio de mecanismos para barrar o pagamento.

No entanto, foi mais um benefício para o INSS gerenciar, pois, o aumento da demanda não foi acompanhado do aumento da força de trabalho. Partindo da realidade do Amazonas, podemos observar que dos 62 municípios, apenas 18 possuíam agências fixas do INSS, além disso, funcionam de forma precária, há unidades que não possuem profissionais e equipamentos necessários para atender a demanda da população, e mais, o tempo de espera para conseguir agendamento para requerer algum benefício, a espera era no mínimo de três meses (na verdade essa é uma realidade que perpassa todo o país), assim, de alguma forma há um prejuízo da qualidade do serviço oferecido à população (OLIVEIRA FILHA, 2017).

No que diz respeito às mudanças introduzidas pelo decreto nº8.425/2015 que regulamenta o parágrafo único do artigo 24 e 25 da Lei nº 11.959, de 2009, alterou os critérios para inscrição no Registro Geral da Pesca (RGP), conforme preconizado no art.2º, inciso I, passou a considerar:

Pescador artesanal profissional - a pessoa física, brasileira ou estrangeira, residente no País, que exerça a pesca para fins comerciais de forma autônoma ou em economia familiar, com meios de produção próprios ou mediante contrato de parceria, podendo atuar desembarcado ou utilizar um navio de pesca com arqueação bruta igual ou inferior a vinte AB (BRASIL, 2015).

Dessa forma, passou a considerar que os pescadores artesanais no exercício da atividade pesqueira poderiam utilizar embarcações de arqueação bruta de até 20AB (grandes embarcações)⁵¹, no entanto, essa definição implica um tamanho incompatível com a realidade

Programa de Aquisição de Alimentos, de que trata o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, respectivamente, e define metas para taxas de pobreza no Brasil.

⁵¹ A arqueação bruta faz referência ao volume interno total de uma embarcação, e o seu valor é um número

das comunidades pesqueiras do país, pois as embarcações geralmente utilizadas pela pesca artesanal têm tamanho de até 10AB (AZEVEDO, 2015). Para o Movimento dos pescadores e pescadoras artesanais, esse ponto representou uma flexibilização e abertura explícita ao empresariado da pesca. Ou seja, manteve, entretanto, a possibilidade de crescimento continuado do número de pescadores inscritos no RGP, por conseguinte, beneficiários do seguro defeso.

Em que pese à sua relevância social e ambiental, a política do seguro defeso vinha enfrentando vários problemas, o aumento expressivo de emissão de RGP e o número de pessoas acessando o programa chamou a atenção para indícios de fraudes, motivados por causas diversas, dentre elas: pessoas que aparentemente não eram pescadores (as) estavam recebendo as parcelas do seguro defeso, as constantes denúncias de corrupção envolvendo várias entidades representativas do segmento artesanal, dentre outros.

Neste aspecto, apesar dos critérios rigorosos na forma de acesso as políticas públicas destinadas a pesca artesanal, percebe-se que elas não estão isentas das velhas práticas históricas enraizadas na cultura política brasileira, calcadas no clientelismo, favorecimento pessoal, nepotismo e patronagem política. De certa forma, nas últimas décadas parece ter havido uma sofisticação, uma profissionalização da aplicação dessas práticas, com novas técnicas e formatos, sem perder a característica original, instrumento de ação política. No entanto, as formas de clientelismo seja ele político ou social, tradicional ou moderno possuem uma característica comum: a troca de favores⁵². Para Santos:

O clientelismo se desenvolve a partir da existência de dois mercados: o político e o econômico, com a competição surgindo como o motor do desempenho em ambos os casos. Envolve, portanto, interesses privados, políticos e burocratas, mas só se realiza quando há votos para serem comprados e há um Estado (políticas governamentais) disponível para venda (SANTOS, 2006, p. 245).

O fato é que as práticas clientelistas persistem e vem sendo utilizadas sistematicamente por diferentes sistemas com o objetivo da conquista e consolidação de posições de poder e, de certa forma, como manifestação e expressão de ação política de determinados grupos e levam o Estado a ser, historicamente, o centro de onde emana o clientelismo político (GONÇALVES, 2011).

adimensional, logo não se refere a toneladas ou metro cúbicos.

⁵² Castro (1988, p. 26) ao fazer referência a Paolo Ceri (*Le Condizioni dello Scambo Político*, 1981) explica a diferença entre troca política e troca clientelista: “enquanto a troca política (baseada na extensão dos benefícios e no grau de consenso político) pode ser concebida como um fator de politização do mercado, o clientelismo atua como fator de mercantilização da política”.

Sobre a evolução do número de pessoas inscritos no RGP, dados retirados da base oficial do MPA apontam que, em 2003, a quantidade de pescadores no Brasil era de 414.387 e chegou, em 2014, a 1.025.593 pescadores (as), correspondendo a um incremento de 147% (DIAS NETO, 2017). A região que apresentou o maior número de pescadores no período foi a Nordeste, seguida da Norte, depois a Sudeste, a Sul e, por último, a Centro-Oeste. A evolução do número de pescadores cadastrados por região, entre os anos de 2003 a 2014, pode ser visualizada no quadro 02.

Quadro 2: Número de pescadores inscrito no RGP, por região, entre 2003 e 2014

Ano	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Total
2003	93.773	162.443	77.352	71.320	9.499	414.387
2004	103.175	183.666	87.023	77.729	11.328	462.916
2005	116.952	201.327	57.405	81.872	11.091	503.266
2006	131.427	211.531	57.405	56.405	13.791	470.559
2007	162.898	252.795	64.648	59.900	14.515	554.756
2008	213.461	318.147	76.964	65.942	17.167	691.681
2009	266.476	386.081	87.940	73.229	19.479	833.205
2010	360.518	456.020	88.152	68.002	18.698	991.390
2011	350.044	468.324	82.496	61.594	17.074	979.532
2012	383.727	489.940	85.464	64.198	18.638	1.041.967
2013	346.114	453.843	84.296	59.902	21.355	965.510
2014	356.253	503.692	84.531	59.108	22.099	1.025.593

Fonte: Ibama e Seap/PR-MPA. Organizado por Dias Neto, 2017.

Pode-se constatar, pelos números apresentados no quadro, que o grande crescimento do número de pessoas inscritas entre 2003 e 2014 se deu nas regiões Norte (de 22,63% para 34,74%) e Nordeste (de 39,20% para 49,11%) no mesmo período (DIAS-NETO, 2017).

Dados gerados pelo MTE e pelo MPA foram analisados pela Controladoria-Geral da União (CGU, 2014) mostram que os valores pagos pelo seguro defeso cresceram de forma expressiva, no ano de 2003, o valor inicial foi de 82,5 milhões e chegou a 905,2 milhões em 2009 e passaram para 2,57 bilhões em 2014. Por outro lado, o cruzamento de dados feito por técnicos do IPEA, usando informações do censo demográfico do IBGE e do Portal da

Transparência Federal, utilizando como marco temporal de análise o ano de 2010, podemos observar o seguinte:

De acordo com os dados administrativos, em 2010, em todo o Brasil, 584,7 mil indivíduos receberam ao menos uma parcela do SD. Por sua vez, de acordo com o censo, no mesmo período, em todo o país, havia 275,1 mil pescadores artesanais. Do contraste entre ambos os números, chega-se à diferença de 309,6 mil indivíduos – que, aparentemente, correspondem aos que auferiram o benefício do SD, mesmo sem apresentar o perfil definido na legislação do programa (CAMPOS; CHAVES, 2014, p. 30).

É importante ressaltar que Campos e Chaves (2014), ao analisarem os problemas do seguro-defeso em todo o país, ponderam que a expansão bastante acentuada dos dispêndios nos seguintes Estados: Pará, Maranhão, Bahia, Piauí, Amazonas e Santa Catarina, somam-se 73,8 % das diferenças calculadas para o seguro defeso em todo o país. Ao que parece, em tais Estados, um número expressivo de indivíduos haviam acessado os benefícios do seguro defeso ao longo de 2010, apesar de não se encaixar no perfil do programa. A partir destes dados do IPEA podemos observar a diferença:

- Pará: 67,9 mil pescadores e 166,1 mil beneficiários, com uma diferença de 98,3 mil indivíduos;
- Maranhão: 39,1 mil pescadores e 80,0 mil beneficiários, com uma diferença de 40,9 mil indivíduos;
- Bahia: 33,4 mil pescadores e 70,7 mil beneficiários, com uma diferença de 37,3 mil indivíduos;
- Piauí: 5,0 mil pescadores e 25,2 mil beneficiários, com uma diferença de 20,1 mil indivíduos;
- Amazonas: 26,2 mil pescadores e 45,8 mil beneficiários, com uma diferença de 19,6 mil indivíduos;
- Santa Catarina: 6,1 mil pescadores e 18,2 mil beneficiários, com uma diferença de 12,1 mil indivíduos;

Entretanto, em todos os demais estados, foi possível encontrar discrepâncias entre os números de pescadores artesanais e de beneficiários do programa. Em 2010, para todo o Brasil, o valor foi estimado em R\$ 638,4 milhões – em moeda de julho desse ano – ou em R\$ 767,2 milhões – em moeda de setembro de 2013 (CAMPOS; CHAVES, 2014).

Mas, quais foram as possíveis causas que levaram a evolução bastante acentuada do número de beneficiários do seguro defeso? Para pesquisadores (HELLEBRAND *et al.*, 2012;

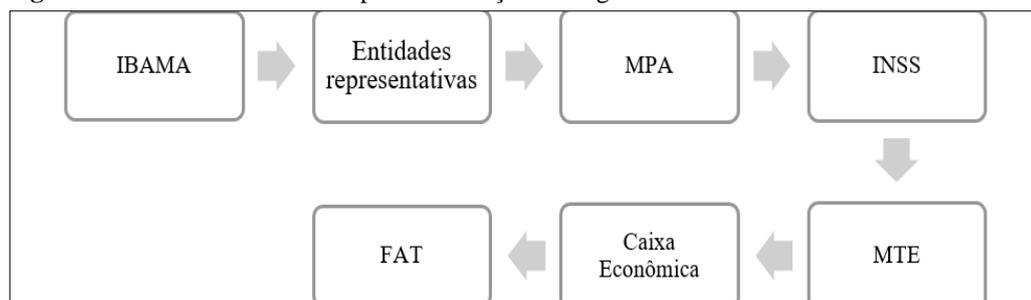
MARINHO, 2009; DIAS NETO, 2017) uma das principais razões dessa evolução se deve as alterações promovidas pelas normas reguladoras de acesso ao programa, que tenderam a ampliar as possibilidades deste acesso e, conseqüentemente, o número efetivo de beneficiários, as Leis nº10.779/2003 e 11.959/2009. Soma-se a isto, “as modificações no valor de referência dos benefícios – valor ampliado, juntamente com o do salário mínimo – bem como as transformações na duração dos benefícios – duração estendida, juntamente com a dos períodos de defeso” (CAMPOS; CHAVES, 2014, p. 27).

É certo que aquelas duas normativas da pesca contribuíram para a ampliação do acesso ao seguro defeso, pois a Lei nº 10.779/2003 estendeu o seguro defeso aos pescadores artesanais de águas continentais; em 2009 a Lei nº 11. 959 amplia a concepção de pesca artesanal, inclui o trabalho de confecção e reparos de artes e apetrechos de pesca, os reparos realizados em embarcações e o processamento de produtos de pesca, abre-se a possibilidade de que grande contingente seja habilitada a receber o seguro.

Há que se destacar que essas mudanças na legislação é o resultado das lutas por reconhecimento de pescadores e pescadoras frente ao Estado, bem como, resultado das três conferências nacionais da pesca que ocorreram entre os anos de 2003 e 2009.

Campos e Chaves (2014) destacam que até 2015 o processo de inscrição no RGP e acesso ao Defeso se configurava pela transversalidade, no sentido de ser necessária a intervenção de várias instituições, estatais e não estatais, a fim de que o pescador artesanal obtivesse acesso a tais direitos. Todo o processo envolvia sete instituições distintas: o IBAMA (que estabelecia o período dos defesos); as entidades representativas (que emitiam/emitem uma declaração atestando a identidade do pescador e pescadora); o MPA (responsável pela emissão do RGP, que, juntamente com o atestado emitido pelas entidades representativas dos pescadores (as) serviria para comprovar o exercício da atividade pesqueira); o Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), responsável por inscrever o pescador artesanal em seu cadastro e, também, por emitir comprovantes de pagamento de contribuição previdenciária); o MTE (responsável pela análise do seguro desemprego ao pescador artesanal, além de autorizar o pagamento do seguro)⁵³; e a Caixa Econômica Federal (CEF), que realiza o pagamento do seguro defeso. O custeio do programa era realizado pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

⁵³ A partir de 2015 a responsabilidade pelo pagamento do seguro que era do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), passa, a partir de então, para o INSS.

Figura 4: Processo institucional para habilitação ao Seguro Defeso em 2015

Fonte: Campos e Chaves. Organizado por Oliveira Filha, 2021

Como podemos observar, o processo de inscrição dos pescadores no RGP inicia-se nas entidades representativas da categoria, elas detinham o poder para dizer quem era e quem não era pescador ou pescadora de fato. Entretanto, elas não foram a única responsável pela corrupção, pela discrepância entre o número de pescadores artesanais e os beneficiários do programa.

Neste sentido, relatórios do TCU (2013) apontavam que “entre as causas que podem ensejar a ocorrência de fraudes na concessão do benefício estão o processo de licenciamento do pescador artesanal”. Somando-se a isso, a análise da CGU (2014) afirmava que no âmbito das Superintendências Federais de Pesca e Aquicultura nos estados havia fragilidades na estrutura e nos controles primários das unidades, causando morosidade na inclusão ou revalidação do registro, permanência de inscritos cuja carteira apresentava prazo de validade expirado, além da inobservância de normas e fragilidades no fluxo administrativo de procedimentos.

Além disso, os órgãos de controle também apontaram falhas no funcionamento do Sistema Informatizado de Registro Geral da Atividade Pesqueira (SisRGP/MPA), onde eram cadastrados os pescadores (as) contendo as informações de caráter pessoais. Assim foram encontradas: inscrições de pescadores que foram feitas no SISRGP com o sistema suspenso; o arquivo dos processos é feito sem controle ou organização; processos faltando peças previstas em legislação; documentos com preenchimento incompleto e incorreto dos dados dos pescadores no SISRGP, dentre outros problemas (DIAS NETO, 2017). Sobre a fragilidade no funcionamento do SISRGP, temos o relato do Chefe da Divisão de Aquicultura e Pesca do Amazonas:

O sistema de inscrição de pescadores artesanais e a metodologia de concessão da licença ela é demasiadamente frágil a ponto de tornar a gestão do RGP quase que inexecutável. O SISRGP não consegue conversar com a base de dados do CNIS (Cadastro Nacional de Informações Sociais), do CAGED (Cadastro Geral de Empregados e Desempregados), ou seja, é praticamente impossível hoje no ato de inscrição no sistema atual a gente estabelecer qualquer mecanismo de blindagem que

possa evitar ou reduzir drasticamente a concessão indevida do PSDPA, justamente porque as gestões anteriores entendiam que não era uma competência da pasta, que o órgão que paga é quem tinha que evitar a fraude, no caso, o MTE (chefe da DAP/AM, agosto de 2019).

Cabe ressaltar que diante de tal fragilidades, nas palavras do Chefe da DAP/AM, “o RGP categoria pescador artesanal, desde o dia 07 de janeiro de 2015 a gente não expede nenhuma nova inscrição, nenhuma licença de pescador por recomendação dos órgãos de controle, de acordo com o Memorando 001/2015”. Ou seja, a expedição de novos RGPs para os pescadores artesanais foram suspensos por determinação do Tribunal de Contas da União e Controladoria Geral da União, novas inscrições só poderiam ser feitas, a partir do momento em que o Governo Federal criasse uma nova metodologia e um sistema de cadastramento mais eficiente, mais moderno, mais transparente para combater as fraudes na emissão do RGP e concessão do seguro defeso.

Outro fato que pode ter contribuído para a restrição ao acesso no seguro defeso pode estar relacionado ao trabalho das mulheres pescadores. Desconfianças mútuas entre elas, troca de acusações, de quem dentre elas, era pescadora de fato e poderia ter acesso ao seguro defeso (SCHERER, 2013), esses questionamentos mostravam o desconhecimento, por parte destas pescadoras da Lei nº 11.959/2009, que acenava para o reconhecimento da mulher como pescadora: “consideram-se atividade pesqueira artesanal os trabalhos de confecção e de reparos de artes e apetrechos de pesca, os reparos feitos em embarcações de pequeno porte e o processamento de produtos da pesca artesanal”.

O fato é que o cenário político institucional se configurava por inúmeras denúncias de irregularidades, por atitudes fraudulentas das entidades representativas que cadastravam indivíduos que não eram pescadores artesanais de fato, isso, causou inúmeros conflitos e troca de acusações entre os pescadores de fato e os que se transvestiam de pescadores, tendo como consequência a fragmentação política da categoria (SCHERER, 2015).

Diante das denúncias de irregularidades e conflitos, a política do seguro defeso foi colocada em risco, foi travado um embate político na esfera pública. O programa passou a ser tratado com ressalva e desconfiança nos discursos institucionais. Naquele contexto de ajuste das contas públicas, o momento era propício para que o programa fosse incluído no pacote fiscal de 2014.

De fato, era necessário, combater as fraudes e tornar mais transparente a emissão do RGP e o acesso ao seguro defeso, além de punir as entidades representativas e demais envolvidos nos atos ilícitos. No entanto, os pescadores artesanais que acabaram sendo

penalizados, pois aquelas ilegalidades provocaram filtros institucionais, que ao invés de beneficiar os pescadores, incidiram sobre seus direitos, acabando por prejudicá-los.

No início de outubro de 2015 a presidenta Dilma Rousseff anunciou a Medida Provisória nº 696, que promoveu reformas e alterações na estrutura ministerial e de órgãos da Presidência da República, dentre os cortes estava o MPA. Na época, o discurso governamental apontava que o cenário de crise fiscal vivenciado pelo país reclamava a implementação imediata de uma nova estrutura de governo que permitisse uma redução do impacto orçamentário e de sua manutenção, pois o Estado não poderia conviver com uma estrutura administrativa tão pesada: 39 (trinta e nove) Ministérios/Secretárias Especiais e 25 Autarquias Federais com status ministeriais (BRASIL, 2015), dos quais, sempre são elencados aqueles que no “consciente popular” não justificam sua existência e, nestes se incluía o Ministério da Pesca e Aquicultura.

Para o Chefe da DAP/AM foram vários os fatores que culminou para o fim do MPA:

O que culminou para o fim do MPA, na verdade são fatores diversos, desde arranjos institucionais políticos, a crise financeira do país que se agravou no 2º semestre de 2015. Mas, a gente também, tem nos bastidores pressões diversas de grupos políticos antagônicos pela chefia da pasta. Então, no ato daquela reforma administrativa, quando o MPA foi extinto, voltou a ser secretaria, a gente tinha 2 ou 3 grupos políticos brigando pela liderança da pasta e essa briga afetava diretamente a governabilidade federal naquele momento. Então, a conjuntura política ficou tão complexa que era mais fácil extinguir a pasta e tentar dar a ela um viés mais técnico dentro do Ministério da Agricultura, com os cargos de chefia vinculados a servidores de carreira, do que deixar ela ser barganhada como moeda de troca política. A gente tem mais de 1 milhão de eleitores em potencial, que estão com o RGP pescador, isso tem um peso imenso, quando se discute política partidária nesses arranjos institucionais (chefe da DAP/AM, agosto de 2019).

Pode-se dizer que desde a transformação da SEAP/PR em Ministério da Pesca e Aquicultura em 2009, este ficou à mercê das negociações políticas, utilizado como moeda de troca e passado por administrações interessados, muito mais pelos compromissos em fomentar à aquicultura, enquanto nova modalidade do ramo da pesca industrial, do que com o desenvolvimento do setor pesqueiro artesanal.

Dias Neto (2017) postula que muitos destes gestores não detinham nenhum conhecimento na área de pesca, por seu turno, o governo federal a cada pressão das representações de pescadores ou de políticos mudava os gestores ou flexibilizava as normas em benefício de algum segmento da pesca. Esses fatores contribuíram para fragilizar institucional e politicamente o MPA. Com a extinção do MPA as políticas para o setor foram drasticamente cortadas ou paralisadas e isto gerou um impacto negativo na vida dos pescadores artesanais.

Assim, a gestão da pesca foi direcionada para o Ministério da Agricultura, Pecuária e

Abastecimento (MAPA)⁵⁴, sobre protesto dos pescadores e pescadores, haja vista a tendência do MAPA por uma política voltada ao agronegócio a ser aplicada na pesca industrial e na aquicultura, deixando poucas perspectivas de que iria atender os interesses da pesca artesanal.

A primeira ação do MAPA em relação à pesca foi a suspensão, por 120 dias, de diversos defesos, por meio da Portaria Interministerial Mapa/MMA nº 192, de 5 de outubro de 2015. Foram atingidos os defesos de diversas bacias hidrográficas, entre as quais, a Bacia Amazônica, do Rio Parnaíba, da Piracema das Bacias do Maranhão e do Ceará, além de outras em São Paulo e Paraná, Robalo no Espírito Santo e Bahia, entre outros.

Essa medida atingiu especialmente os pescadores (a) das águas continentais, tratava-se sobretudo de uma estratégia para evitar o pagamento do seguro defeso diante das medidas de corte de despesas feitas pelo ajuste fiscal do governo. Percebe-se, contudo, um claro movimento para deslegitimar o direito ao autorreconhecimento da identidade dos trabalhadores da pesca perante o Estado, reduzindo o número de pescadores registrados e, assim, os gastos públicos (AZEVEDO, 2012).

As medidas tomadas pelo governo Dilma criaram fissuras no campo de apoio político e das camadas populares. Além disso, conforme descrito anteriormente, a crise em 2015 se acentuava, o BIP caíra 3,8%, o número de desempregado chegara à 11%, a renda estava em queda de 5%, cerca de 2,7 milhões de brasileiros tinham voltado à miséria e quase 3,6 milhões à pobreza (DIEESE, 2016; IPEA 2016).

Singer (2016) explica que a partir de 2014 o governo Dilma vivia momentos difíceis no plano jurídico como um obstáculo a mais para o êxito do experimento desenvolvimentista.

Em março de 2014, com o início da Lava Jato, o governo Dilma perdeu as últimas possibilidades que lhe restavam para a retomada da matriz econômica” (p. 54).

Dilma, com rejeição de 70%, criticada pela esquerda e por setores populares, odiada pela direita e pela classe média, desprezada pelos empresários, abandonada pela base parlamentar, fora afastada pelo Legislativo e se recolhera à residência presidencial, de onde sairia três meses depois, condenada a perder o cargo. O vice-presidente Michel Temer, do PMDB, amparado em expressiva maioria congressual, assumiu o governo à cabeça de um projeto que tendia não só a revogar a integração obtida pelo lulismo como a salgar a terra na qual ela havia crescido: a Constituição de 1988. O novo bloco no poder queria derrubar a participação obrigatória da Petrobras na exploração do pré-sal, congelar o gasto público por duas décadas, aprovar a terceirização de mão de obra para atividades-fim, fazer uma reforma trabalhista anti-CLT, aprovar uma emenda constitucional que limitasse os benefícios da Previdência Social e, se possível, alterar o regime político na direção do parlamentarismo[...] O desejo era o de revogar o que fora construído em matéria de democratização da sociedade, reinvenção da política e

⁵⁴ Lei nº 13.266, de 5 de abril de 2016.

Estado de bem-estar desde os anos 1980 (SINGER, 2018, p.13).

Em 31 de agosto de 2016 ocorreu no Senado a votação do *impeachment* que cassou o mandato de Dilma Rouseff (PT), considerada “culpada” de infringir o inciso VI do art. 85 da Constituição Federal de 1988 atentando contra a lei orçamentaria. A partir de então a Presidência da República foi assumida pelo vice-presidente Michel Temer que durante seu mandato promoveu uma contrarreforma no campo das políticas públicas e nos direitos trabalhistas, priorizando o interesse do setor empresarial. O *impeachment* da presidente Dilma é considerado por muitos teóricos como uma manobra política fruto de um golpe parlamentar, judiciário, operado pelas classes dominantes com o apoio midiático.

Alves, ao analisar a conjuntura política daquele contexto faz a seguinte afirmação:

Mas o *impeachment* de Dilma foi apenas o *alegro con anima* do processo espetacular do novo tipo do Golpe de Estado, que foi tecido pouco a pouco, pelo menos desde 2013, por meio do intenso processo de (de)formação e manipulação da opinião pública pelas redes sociais; a reiteração cotidiana do ódio de classe (contra o PT) por parte das classes dominantes com seus aparelhos privados de hegemonia (TV Globo et cetera; rádios e jornais de grande circulação; e Igrejas, principalmente as neopentecostais, verdadeiros currais eleitorais de exploração do reacionarismo das criaturas aflitas do povo brasileiro); as movimentações fraudulentas do Ministério Público, do STF e do Poder Judiciário (com a Operação Lava-Jato); e as negociatas no Congresso Nacional sob a condução do Deputado Federal Eduardo Cunha (PMDB) em conluio com o Vice-Presidente da República, Michel Temer (PMDB), o herdeiro do Golpe (ALVES, 2019).

Nesta mesma perspectiva, Singer faz a seguinte análise:

Houve um golpe por dentro da Constituição. Um golpe pós-moderno, na expressão do cientista político Bernardo Ricupero, embora sustentado pelo velho atraso brasileiro. O PMDB e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) se uniram para, sem comprovação de crime de responsabilidade da presidente, retirar o PT do Executivo, depois deste obter, em 2014, a quarta vitória consecutiva em eleições presidenciais. A falta de evidência de crime de responsabilidade, que a Constituição exige para decretar o impedimento, foi reconhecida pela Folha de S. Paulo, jornal sem simpatia pelo governo deposto: Embora existam motivos para o impedimento, até porque a legislação estabelece farta gama de opções, nenhum deles é irrefutável. Não que falem indícios de má conduta; falta, até agora, comprovação cabal. Pedaladas fiscais são razão questionável numa cultura orçamentária ainda permissiva (SINGER, 2018, p.15-16).

A presidente Dilma Rouseff, ao atender os reclamos da burguesia industrial, imaginou que teria seu respaldo no momento em que o grupo de oposição reagisse, porém, na hora H, foi por ela abandonada (SINGER, 2016). Os motivos que levaram ao *impeachment* da presidenta

Dilma, nos obrigam a pensar as relações políticas hegemônicas e fragilidade da democracia no Brasil. Esses fatos nos remetem ao que Gramsci chama de “pequena política”.

A grande política compreende as questões ligadas à fundação de novos Estados, à luta pela destruição, pela defesa, pela conservação de determinadas estruturas orgânicas econômicas-sociais. A pequena política compreende as questões parciais e cotidianas que se apresentam no interior de uma estrutura já estabelecida em decorrência de lutas pela predominância entre as diversas frações de uma mesma classe política (política do dia a dia, política parlamentar, de corredor, de intrigas). Portanto, é grande política tentar excluir a grande política do âmbito interno da vida estatal e reduzir tudo a pequena política (GRAMSCI, 2007, p. 21).

Portanto, as questões que estamos vivenciando são consequências da pequena política “é precisamente assim, através da exclusão da grande política- que se apresenta a hegemonia na época do neoliberalismo” (COUTINHO, 2010, p.33). De acordo com este autor, “o principal desafio da esquerda hoje é recolocar a grande política na ordem do dia, o único modo de quebrar a hegemonia da pequena política, portanto, do capitalismo em sua fase atual” (p.43).

Naquela conjuntura do governo Temer, no cenário da pesca a instabilidade prevalecia. No dia 13 de março de 2017, devido a novos arranjos políticos, a gestão da pesca foi remanejada para o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC)⁵⁵. Essa ação do governo Temer gerou inúmeras críticas e discussões na esfera governamental, para uns o ideal seria a manutenção da Secretaria da Pesca no MAPA, para outros as constantes mudanças estruturais na gestão da pesca eram negativas para o setor pesqueiro, pois traziam risco de perda de registros e de comprometimento da continuidade dos programas. O Chefe da DAP/AM nos relatou como ficou a gestão da pesca neste período:

Quando tivemos no MDIC em 2017 foi frustrante e vergonhoso fazer parte da pasta. Complicou o nosso trabalho por completo, primeiro ficou sem a possibilidade de dar continuidade nas ações que nós havíamos planejado, iniciado. Segundo, nós assistimos o nosso órgão sendo utilizado como moeda de troca na política partidária para agradar grupos distintos. Terceiro, a ocupação dos cargos ela foi meticulosamente utilizada como instrumento de cooptação de apoio político partidário para as eleições de 2018. Nesse intervalo de tempo, nesse vai e vem de um ministério para o outro, a única atividade que nós fizemos foi o registro geral de pesca. Como a gente não podia emitir carteira, as ações estavam concentradas, eu falo pelo Amazonas, ações estavam concentradas em tentativas de reativação das carteiras suspensas o que a legislação não permitia não havia legislação para isso ou então, o estreitamento de laços com o INSS para facilitar o recebimento do seguro defeso

⁵⁵ Decreto nº 9.004 de 13 de março de 2017.

(chefe da DAP/AM, agosto de 2019).

Como podemos observar, a postura adotada pelo Estado em relação ao setor pesqueiro nacional, vinha e vem se pautando em atender interesses políticos partidários e dos empresários da pesca, promovendo ações de desregulamentação com vistas à obtenção, por pessoa física ou jurídica de direito privado, de autorização/cessão de uso de águas da União para desenvolvimento da aquicultura. Com essa proposta de desregulamentação para a exploração dos recursos naturais, o Estado Brasileiro fortalece a lógica que reverte um bem comum (a água) ao caráter de mercadoria, um movimento que favorece a expansão/diversificação do capital (SANTOS; ACIOLY, 2015).

Cabe ressaltar que Michel Temer, ao assumir a Presidência da República em 2016, implementou um pacote de medidas de caráter neoliberais⁵⁶, intituladas de “Uma Ponte para o Futuro” e realizou uma contrarreforma na previdência social e nos direitos trabalhistas, tais medidas levaram a redução relativa do papel do Estado como indutor das políticas públicas.

Para dar continuidade às reformas neoliberais o governo Temer desmembrou o Ministério da Previdência Social, e conseqüentemente, a previdência foi realocada como uma secretaria no Ministério da Fazenda, o INSS passou para a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Outros órgãos da Previdência que tiveram a palavra “social” retirada de seu nome oficial foram: o Dataprev (Empresa de Tecnologia da Previdência), o Conselho Nacional de Previdência e a Previc (Superintendência de Previdência Complementar), os quais também passaram para a responsabilidade do Ministério da Fazenda.

Contudo, outras manobras financeiras também foram utilizadas pelo governo de Michel Temer para saquear recursos da Seguridade Social, por exemplo, em 2016 foi aprovada a PEC nº 31, que prorroga a Desvinculação das Receitas da União até 2023 e amplia de 20% para 30% o percentual a ser desvinculado do montante de impostos e contribuições da Seguridade Social. Ressalta-se que uma das funções da DRU é contribuir para a geração de superávit nas contas do governo para pagamento da dívida pública.

Para Rodrigues (2016), com base nos dados do Tesouro Nacional, até o ano de 2015 essa desvinculação era no valor de R\$ 60 bilhões anuais. Com a aprovação da PEC nº 31/16 amplia-se o percentual de 20% para 30% na desvinculação dos recursos; este saque no orçamento da seguridade pode chegar a R\$ 120 bilhões.

⁵⁶ A proposta de Emenda à Constituição nº 287/2016, propôs alterações nos arts. 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição, para dispor sobre a seguridade social, estabelece regras de transição e dá outras providências.

Outra mudança proposta pelo governo Temer foi a EC nº 95/2016 que impõe limites aos gastos públicos para os próximos 20 anos. A EC abrange todos os Poderes da União e os órgãos federais com autonomia administrativa e financeira, integrantes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. Dentre as diversas iniciativas já adotadas pelo governo Temer, certamente a mais perversa para os interesses da população brasileira é a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 287/2016 atingiu diretamente a Seguridade Social, mais especificamente a previdência e a assistência social.

Na realidade essas iniciativas representam uma verdadeira contrarreforma do Estado brasileiro, como esclarece Coutinho (2010), esse tipo de processo tem feito o uso do termo reforma de maneira equivocada, pois o que se expressa é a destruição dos direitos anteriormente existentes, sendo assim, esse processo pode ser compreendido como contrarreforma e não enquanto reforma.

Nesse sentido, Salvador (2015) indaga que as Emendas à Constituição não são medidas isoladas, elas dão seguimento à contrarreforma da Seguridade Social em curso desde a Emenda nº 20/1998 proposta no governo FHC, sob as diretrizes do Banco Mundial, pois tais medidas favorecem o capital, limitam o acesso aos direitos sociais e diminuem os valores dos benefícios, impondo prejuízos aos trabalhadores.

Fagnani (2016) explica que a elite financeira jamais aceitou o que propõem o Art. 195 da Constituição e, desde a década de 1990, repetem o mantra de que há um rombo nas contas da Seguridade Social, principalmente da previdência. “O suposto déficit é, na verdade, a parte que cabe ao governo e, se ele não coloca os recursos, contabiliza como déficit” (FAGNANI, 2016).

2.2. A EXTINÇÃO DO MPA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DIRECIONADAS PARA A PESCA ARTESANAL NA ATUALIDADE

Já registramos que o MPA foi extinto em 2015, desde então, a gestão da pesca ficou à deriva. Ora em um ministério, ora em outro, continuou sendo utilizada como “moeda para articulações políticas”. Em 2019, já no governo de Jair Bolsonaro, a Secretaria de Pesca e Aquicultura saiu da esfera administrativa do MDIC e voltou para a responsabilidade do MAPA (Decreto nº 9667/2019). Em decorrência, nos Estados da federação as SEAPs foram extintas e em seu lugar foram criadas as Divisões de Aquicultura e Pesca (DAPs).

No entanto, se observarmos as ações do MAPA nos últimos anos, podemos inferir que este tem sido favorável ao desenvolvimento do agronegócio e hidronegócio (o negócio da água).

“É assim, que o verbete do Dicionário da Educação do Campo (Fiocruz e Movimentos Sociais) define toda atividade econômica que tem a água como sua principal mercadoria” (MALVEZZI, 2012). Para este autor, o hidronegócio não se restringe apenas a aquicultura, há outras atividades econômicas interessadas na água, como a agricultura industrial que consome 70% da água doce utilizada no mundo (*Idem*, 2012). Depreende-se dessa última assertiva que o cenário não é favorável para a pesca artesanal, “o retorno ao MAPA não indica tempos melhores e até implica rebatimentos à atividade e aos pescadores e pescadoras artesanais brasileiros” (MORENO, 2017, p. 130).

Sobre a atual estrutura da Divisão de Aquicultura e Pesca do Amazonas (DAP/AM), a narrativa a seguir, é ilustrativa:

Hoje são 4 funcionários (de carreira) trabalhando na Divisão de Aquicultura e pesca do Amazonas. Não temos ninguém na área de engenharia de pesca para prestar orientação técnica aos pescadores. Em 2010, a Secretária aqui no Amazonas tinha quarenta e duas pessoas entre servidores efetivos, comissionados, cedidos, terceirizados e estagiários. Com o quadro reduzido, a gente não consegue infelizmente prestar para a sociedade um serviço da forma que a gente gostaria, com a celeridade e qualidade. Aí, a gente acaba tendo que sacrificar algumas agendas que são importantíssimas para o desenvolvimento do setor aqui no Estado e a nível regional e nacional porque a gente precisa concentrar os nossos esforços, principalmente nos atendimentos diários de balcão, são os atendimentos destinados ao público de pescadores artesanais, aquicultores e indústrias e o acompanhamento das rotinas administrativas da DAP. A gente quase não cria, a gente hoje tá meio que limitado a dar vasão as tarefas burocráticas. Mas de fato, neste universo todo a gente acaba concentrando praticamente 80% da nossa atividade com relação ao registro de pescador artesanal. Ele consome 80% no mínimo das nossas atividades aqui (chefe da DAP/AM, agosto de 2019).

Desde a época do MPA os relatórios da CGU (2014), já apontavam fragilidades nas Superintendências de Aquicultura e Pesca nos Estados. A narrativa acima mostra que as deficiências funcionais, estruturais e de pessoal se agravaram ainda mais, a DAP/AM conta com quatro funcionários para atender a demanda dos pescadores dos 62 municípios do Estado, uma tarefa muito difícil de ser executada, causando morosidade na análise de documentos e processos, fragiliza o fluxo administrativo de procedimentos e atendimentos, além disso, a ausência de um engenheiro de pesca no órgão inviabiliza o atendimento das demandas por assistência e projetos para a pesca artesanal.

A Divisão de Aquicultura e Pesca do Amazonas funciona em uma pequena sala, no prédio da Superintendência Federal de Aquicultura, Pecuária e Abastecimento do Amazonas (SFA/AM), com pouca estrutura, onde os quatro funcionários dividem o espaço com pilhas de arquivos e pastas de documentos. É importante registrar que antes de 2019, o setor chegou a

ocupar várias salas neste mesmo prédio.

O desmonte das SEAPs é apenas um caso ilustrativo do retrocesso que vem ocorrendo com outros órgãos públicos (IBAMA, ICMBIO, INSS, dentre outros). A reforma administrativa proposta pelo governo ultraneoliberal de Bolsonaro centrada na agenda de redução dos gastos financeiros com a oferta de serviços e do quadro de servidores no âmbito das instituições estatais de todos os entes, induz a reestruturação do papel do Estado como promotor e provedor do desenvolvimento de políticas públicas e proteção social.

Dados do Tesouro Nacional (2020) mostram que a despesa de pessoal e encargos no governo federal em 2018 foi de 4,4% do PIB, abaixo dos valores de 2009 (4,6% do PIB). Se comparamos os gastos nestes dois períodos, podemos perceber que há relativa estabilidade da despesa de pessoal em relação ao PIB. Portanto, a redução de despesa com pessoal que aparece no discurso governamental como medida urgente e indispensável devido ao aumento exponencial de pagamento da folha salarial não encontra amparo nas estatísticas oficiais.

Na prática, a reforma administrativa proposta pelo governo Bolsonaro foi pensada para conter os investimentos e os gastos do Estado, “sustentada na visão (explícita ou tacitamente defendida) do Estado brasileiro como algo ineficiente e excessivo. É ela que preside o desmonte que vem sendo empreendido em diversas organizações e políticas públicas” (MORETTI, 2022, p.14).

A política de austeridade fiscal do governo Bolsonaro, dá continuidade a agenda de reformas neoliberais iniciada na década de 1990 a partir do governo Collor e de modo mais sistemático e explícito, com FHC de abertura comercial, desregulamentação financeira, privatização/venda e entrega do patrimônio público e de contenção do gasto público, desmonte de direitos trabalhistas e sociais. Uma das principais medidas de contenção do teto de gastos se deu por meio da EC 95/2016 que congelou por 20 anos os recursos para as áreas de saúde, educação, assistência, “que desestrutura a máquina pública e impede os investimentos diretos e gastos sociais de acompanharem o crescimento da população e das receitas, deverá ser mantido a qualquer custo por meio da quebra do piso das despesas obrigatórias” (CARDOSO Jr, 2022, p. 27).

Em relação a continuidade ou descontinuidade daquelas políticas públicas criadas pelo MPA, direcionadas para a pesca artesanal (as políticas de fomento, linhas de crédito do PRONAF, cooperativismo, associativismo, terminais pesqueiros, fábricas de gelo, caminhões do peixe, políticas para alfabetização de pescadores, dentre outras), obtivemos com os gestores do setor pesqueiro no Amazonas as seguinte informações:

Existe uma diferença entre existir e está em funcionamento. Primeiro: hoje nós estamos basicamente na reestruturação de tudo, porque quando você provoca mudanças dessa natureza você precisa considerar o que você ainda vai ter pernas para tocar. Segundo: a uma queda significativa nas dotações orçamentárias que são destinadas para a sustentação dessas políticas públicas. Terceiro: estamos realizando um processo de avaliação destas políticas para poder dizer quais deverão ter continuidade, que devem ser otimizadas ou descontinuadas. Estamos analisando todo o universo de ações que eram em tese de responsabilidade da pasta, a gente tá vendo o que vai ter pernas para tocar a nível nacional. Estamos priorizando com base nos recursos que nós temos hoje. Quando nós viramos Ministério, nós já tínhamos o menor orçamento da esplanada, imagina hoje, sendo Secretaria, isso ficou ainda pior, é muito difícil, e aí, dizer isso por hora seria complicado porque de fato é um processo difícil, denso de reformulação inclusive da própria filosofia de existência da pasta, qual é a nossa missão, nossos objetivos, nossos valores hoje, com o cenário que estamos vivenciando, com a posição que nós temos hoje no Ministério da Agricultura (chefe da DAP/AM, agosto de 2019).

A nível nacional o cenário para pesca artesanal você não vê nada, paralisou as políticas públicas, elas estão inertes. Hoje a gente tem a Secretaria de Aquicultura e Pesca que tá dentro do Ministério da Agricultura, aí, a pasta já morre porque dentro do Ministério da Agricultura, ele é voltado para os ricos, para o agronegócio, ele é do latifúndio, são dos donos dos grandes frigoríficos. Então, eles estão preocupados é com esses setores, e não com o pequeno pescador. O cenário para a pesca é sombrio. Acredito que essa paralização do setor é proposital. Não há interesse em desenvolver a pesca artesanal (chefe do Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural do IDAM, setembro de 2020).

O cenário para pesca artesanal a nível nacional é desfavorável para o segmento. Nós estamos padecendo de diretrizes macro para o desenvolvimento da pesca artesanal. Eu não vejo expectativa nenhuma de melhoria para pesca artesanal. A nossa luta no momento é tentar assegurar os direitos já conquistados, mas não está fácil, o governo quase não dialoga conosco (presidente da CNPA/ FEPECSA, julho de 2021).

As narrativas acima elencadas dizem respeito ao cenário das políticas públicas voltadas para a pesca artesanal, os gestores afirmam que as ações positivas para o segmento artesanal estão em processo de avaliação, de reestruturação, estão temporariamente paralisadas. Para um maior aprofundamento sobre o assunto e chegar a verdade dos fatos confrontamos as narrativas daqueles gestores como os estudos de Moreno (2018; 2021), sobre produção pesqueira no Brasil; os estudos de Silva et. al (2019), sobre os direitos sociais dos pescadores, também percorremos os jornais, as revistas, leis e decretos pertinentes ao tema, documentos do MAPA, documentos da Confederação Nacional dos Pescadores e Aquicultores (CNPA), material produzido pelo Movimento Nacional dos Pescadores. Assim, podemos inferir que tais fontes vão ao encontro do que dizem as narrativas acima. Entretanto, como diz Eco (2008) trabalhar com temáticas recente é difícil devido à escassez de literatura especializada. Porém, “todo conhecimento é resposta a uma pergunta. Se não há pergunta, não pode haver conhecimento científico. Nada é evidente. Nada é gratuito. Tudo é construído” (BACHELARD, 1996, p.18).

Portanto, podemos dizer que as ações voltadas para a pesca artesanal são poucas na atual conjuntura. Contudo, é possível perceber também, que as políticas para determinados segmentos da pesca estão em pleno vapor, por exemplo, têm estudo técnico em andamento para a concessão de sete terminais pesqueiros públicos (em Aracaju, Belém, Cananéia (SP), Manaus, Natal, Santos (SP) e Vitória) para a iniciativa privada; a publicação do decreto nº 10.576, de 14 de dezembro de 2020 torna a autorização para a aquicultura menos burocrática e mais rápida, esse decreto permitiu que a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) passe a emitir, em nome da SAP/MAPA, apenas uma outorga de direito de uso de recursos hídricos para todo o reservatório, considerando a totalidade da sua capacidade de suporte, ao invés de dezenas de outorgas para áreas aquícolas individualmente.

Neste sentido, no governo de Bolsonaro presenciamos um cenário ainda mais favorável à expansão dos interesses do agronegócio e do hidroagronegócio. As narrativas de membros do governo são frequentes de negação, de questionando aos direitos conquistados, como por exemplo, direitos à terra e ao território por indígenas e demais povos tradicionais, pois aos olhos governamentais as terras já demarcadas e reconhecidas impedem o crescimento da produção.

O discurso ultraliberal é baseado na noção da liberdade individual de todo brasileiro de investir — uma justificativa enviesada de empreendedorismo individual — e "enricar" ou "melhorar de vida". A ênfase passa a ser em uma lógica exacerbada no direito de explorar comercialmente a terra e crescer. Inclusive em manifestações públicas de ministros e membros do atual governo, os povos indígenas têm terra demais e/ou esses povos devem exercer o direito de explorar — ou deixar explorar! as riquezas naturais de suas terras (SAUER, 2019, grifos nossos).

Ademais, no caso brasileiro sabemos que temos que lidar com um legado histórico enraizado na cultura política do país (especialmente o clientelismo, o patrimonialismo e a corrupção), além de segmentos fortemente atuantes de feição oligárquico-burguesa que, historicamente concentram a produção de bens coletivos. Esse segmento além de se apropriarem da riqueza socialmente produzida “tomam o lugar” dos trabalhadores, “juntamente com vários padrões de acesso direto e altamente desagregado ao processo de tomada de decisão e implementação de políticas públicas” (O'DONNELL, 1991, p.30).

A necessidade de reestruturação das bases de acumulação do capitalismo, insere o Brasil no sistema mundial do capital, além da espoliação de direitos sociais, trabalhistas e previdenciários e à privatização de patrimônio público do país, a nova ofensiva neoliberal visa a apropriação dos recursos naturais (a água, a terra, a fauna, a flora e recursos minerais).

Nesta perspectiva, Martins (2011) explica que o desenvolvimento do capitalismo sob

padrões neoliberais acentua os determinantes da deteriorização ecológica. “O neoliberalismo aprofunda ainda as assimetrias tecnológicas internacionais e reprimariza a pauta exportadora dos países dependentes, vinculando seus saldos comerciais a produtos de origem agrícola ou mineral, estabelecendo um modelo ecologicamente devastador” (MARTINS, 2011, p. 340).

No que tange o setor pesqueiro, o estudo de Moreno (2018) aponta que a aquicultura e o agrohidronegócio⁵⁷ tem no Brasil uma conjuntura favorável a sua expansão, seja pela demanda do mercado interno ou externo, os ganhos econômicos, as pesquisas e tecnologias em desenvolvimento, autorização pelo Estado de utilização de águas da União, entre outros fatores.

Neste sentido, é preciso destacar que a FAO, desde a década de 1990, vem defendendo a produção aquícola em larga escala, se olharmos atentamente os relatórios, documentos, dados e informações que envolvem o setor pesqueiro divulgados por esse organismo internacional, quase sempre tem um caráter de indução de políticas pesqueiras que favorece e privilegia, sobretudo o desenvolvimento da aquicultura. Em muitos casos, destaca o papel positivo, ainda que passível de impactos (ambientais, econômicos e sociais), da aquicultura na produção (cultivo) de pescados para superar os desafios em relação à segurança alimentar e nutricional da população mundial. “Em muitos países, a produção de peixes é considerada uma atividade essencial que contribui para a renda, resiliência familiar, comércio e segurança alimentar, por isso espera-se que os aquicultores continuem cuidando de seus peixes, e não os deem como presentes nem os descartem” (FAO, 2022).

Ramalho (2015) chama a atenção para a intensidade e extensão com que a aquicultura tem se desenvolvido nos últimos anos:

A ideologia aquícola é um sólido projeto societário e parte de um movimento historicamente determinado do capitalismo global, de feição totalizante, que se espalhou por vários países e conseguiu transformar fundamentalmente organismos aquáticos em mercadorias a serem comercializadas no planeta, conectando poderosos centros consumidores (EUA, UE, Japão) as regiões produtoras de países em desenvolvimento (Brasil, Chile, Índia) (RAMALHO, 2015, p.524).

Segundo Jorge Seif Júnior (2019), Secretário de Aquicultura e Pesca, a nova SAP/MAPA tem como metas prioritárias: 1. Produzir com sustentabilidade; 2. Reestruturar o Sistema de Cadastro e Emissão de licenças de pescadores/barcos/indústrias, etc; 3.

⁵⁷ O agrohidronegócio é um modelo de desenvolvimento do capital no campo, desenvolvido por empresas monopolistas (nacionais ou internacionais), que atuam para além da apropriação da terra, mas também e concomitantemente da água (THOMAZ JÚNIOR, 2009, 2016).

Reestabelecer a Estatística Pesqueira (saber quantos são, onde estão, o que pescam, como pescam, quanto pescam); 4. Incentivar consumo de pescado; 5. Cessão de Aquicultura em Águas da União (desburocratizar e agilizar concessões para quem quer produzir); 6. Comitês Permanentes de Gestão (fortalecer os existentes e implementar novos); 7. Portaria nº 445 – revisar e adequar junto ao Ministério do Meio Ambiente; 8. Terminais Pesqueiros Públicos – TPP – Repassar para iniciativa privada para finalizar e operacionalizar; 9. Controle de frota pesqueira e produção (quantos são, onde estão); 10. Exportações para Europa – adequar nosso setor produtivo as exigências internacionais.

Nesse contexto, ao estabelecer estas 10 metas, o objetivo da gestão da SAP/MAPA é trabalhar para fortalecer e alavancar o setor, haja vista, que o segmento pesqueiro tem crescido em várias partes do mundo, especialmente na aquicultura, ampliando seu portfólio de espécies com abrangência em diversos ambientes.

Ao analisar o processo histórico de construção das políticas pesqueira Dias-Neto (2010) menciona que essas políticas são elitistas, independente do período em que são definidas, nem sempre consideram os aspectos fundamentais ao setor e aos seus recursos, muito pelo contrário, quase sempre, a condução dessas políticas estão voltadas para o interesse da classe empresarial da pesca, de um projeto de desenvolvimento econômico para atender os objetivos do capital.

No que se refere a pesca artesanal, no que diz respeito ao cadastro e recadastramento de pescadores e pescadoras no Registro Geral de Pesca, como dito, a concessão desse documento tornou-se um grande gargalo a política pesqueira, e por recomendação dos órgãos de controle a emissão estava suspensa desde 2015, resultando em inúmeras perdas aos pescadores (a), pois além de contribuir para que esses trabalhadores vivam na ilegalidade, cerceou o acesso aos direitos previdenciários a que faz jus como trabalhador rural. Além dessas violações, muitos registros vem sendo suspensos ou cancelados anualmente.

Apenas no ano de 2021 foram editadas 21 portarias de cancelamentos e suspensões de RGP's no Brasil, somando um total de 15.269 (quinze mil duzentos e sessenta e nove) carteiras suspensas e 32.100 (trinta e duas mil e cem) canceladas. Desses, não se sabe o total de registros reestabelecidos, mas na prática tem-se informações que grande parte dos (as) pescadores (as) que tiveram seus RGP's cancelados ou suspensos não tiveram seus registros reestabelecidos (CPP, 2021, p.2)

O RGP é condição prévia para todos aqueles que exercem atividades pesqueiras no Brasil, ou seja, “toda pessoa, física ou jurídica, que exerça atividade pesqueira bem como a embarcação de pesca devem ser previamente inscritas no Registro Geral da Atividade Pesqueira

– RGP.” (Lei 11.959/2009, art. 24). Neste sentido, afim de garantir aos pescadores o direito de acessar o RGP as representações políticas, o Conselho Pastoral dos Pescadores e o Movimento Nacional dos Pescadores com o apoio da Defensoria Pública da União e a Justiça Federal conseguiram assegurar que os pescadores que possuíam protocolos de solicitação de registro tivesse acesso as políticas públicas destinadas a esses trabalhadores, ainda que temporariamente. Assim, de acordo com a Portaria MAPA/SAP nº 318, de 24 de dezembro de 2020:

Art. 1º A autorização temporária do Registro Geral da Atividade Pesqueira, categoria Pescador Profissional Artesanal, com vigência até 31 de dezembro de 2021. Art. 2º Ficam validados os protocolos de solicitação de Registro Inicial para Licença de Pescador Profissional Artesanal entregues a partir do ano de 2014 como documentos de regularização para o exercício da atividade de pesca (BRASIL, 2020).

Como podemos observar, tal medida suaviza os efeitos das desigualdades sociais entre os pescadores artesanais, pois, promove a proteção social ao restabelecer o acesso a direitos, porém, essa dinâmica constrói um cenário de incertezas, pois a autorização tem validade de um ano, ou seja, terminava em dezembro de 2021.

Assim, como resultado da mobilização dos pescadores pela emissão definitiva do RGP, apoiados pelos movimentos sociais ligados a pesca e outras instituições públicas de garantia de direitos, no dia 29 de junho de 2021, o MAPA por meio da Secretaria de Aquicultura e Pesca (SAP) lançou o novo Sistema Informatizado do Registro Geral da Atividade Pesqueira (SisRGP 4.0), de forma totalmente digital. “O novo sistema, mais seguro, rápido e com cruzamento de dados, que beneficiará os profissionais da pesca, combaterá as fraudes e permitirá a desburocratização do processo e a garantia aos direitos” (MAPA, 2021).

No entanto, o novo modelo preocupa o Movimento dos Pescadores e Pescadoras Artesanais, pois há uma série de gargalos a ser enfrentados para se registrar, por ser online, o processo será ainda mais burocratizado e trará dificuldades tecnológicas para os pescadores acessarem o RGP, pois muitos deles não tem e nem sabem usar internet ou computador (MPP, 2021).

No que tange ao processo de elaboração do SisRGP 4.0, este foi feito sem nenhum diálogo com o segmento da pesca artesanal (MPP, 2021). Este ponto de vista vai ao encontro da afirmação feita pelo Presidente da Confederação Nacional dos Pescadores: “agora o governo federal lançou um projeto piloto para tirar o RGP, vai começar por Pernambuco, o que aconteceu, ninguém sabia de nada. Estamos correndo atrás do MAPA para saber como isso vai

funcionar na prática” (presidente da CNPA/FAPESCA, julho de 2021). Ademais, a definição dos critérios e procedimentos do novo sistema pautaram-se por regras gerais que abrange territórios amplos, sem levar em conta as especificidades distintas que compõe o mundo da pesca artesanal no Brasil.

As normas, os critérios e os procedimentos administrativos para o cadastramento e recadastramento nacional de pessoas físicas no RGP, categoria de pescador e pescadora artesanal foram estabelecidos pelas Portarias SAP/MAPA: nº 265 e nº 270, ambas de 29 de junho de 2021 e Portaria nº 273, de 1º de julho de 2021.

Desse modo, o primeiro passo para realizar o cadastramento ou recadastramento no RGP, conforme o art. 4º, §2º da Portaria nº 270/2021: “no primeiro acesso ao SisRGP 4.0, o interessado deverá realizar obrigatoriamente a prova de vida, para fins de identificação e autenticação por meio da sua conta no GOV.BR” (BRASIL, 2021b). Ou seja, para o primeiro acesso ao sistema, o pescador (a) deverá criar uma conta no *site* GOV.BR (que é uma plataforma digital do governo federal), realizar a prova de vida optando obrigatoriamente por uma das opções de *login*: validação facial no aplicativo Meu GOV.BR; Internet Banking; ou Certificado digital.

Logo após, o pescador e a pescadora deverão preencher diretamente no SisRGP 4.0, o formulário eletrônico e inserir os seguintes documentos, conforme o estabelecido pela Portaria nº 265/2021, art. 6º- I:

a) foto 3x4 nítida e atual; b) cópia de documento de identificação oficial com foto; c) cópia de comprovante de inscrição no Cadastro de Pessoa Física - CPF em situação regular; d) cópia de comprovante de residência ou declaração; e) cópia de comprovante de inscrição no Programa de Integração Social - PIS ou Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP ou Número de Inscrição do Trabalhador - NIT ou Número de Identificação Social - NIS; f) cópia de Título de Eleitor ou certidão negativa de quitação eleitoral; g) cópia das folhas da Caderneta de Inscrição e Registro - CIR válida com os dados pessoais do interessado, no caso de pescador e pescadora profissional embarcado; h) declaração de filiação, no caso de pescadores e pescadoras filiados a qualquer entidade ligada à atividade pesqueira, devidamente assinada (BRASIL, 2021).

Outra situação que preocupa o segmento artesanal é o acesso a Caderneta de Inscrição e Registro (CIR), emitida pela Capitania dos Portos. Para obtenção deste documento é necessário realizar curso teórico e prático. Segundo o CPP (2021), a Capitania não tem capilaridade para atender as demandas das comunidades pesqueiras. Para se ter uma ideia, segundo informações do extinto Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), havia 1 milhão e 117.912 pescadores ativos em 2015. Deste montante, 317.398 tiveram suas carteiras canceladas

até 2021, isso significa que temos aproximadamente 800 mil pescadores que precisarão tirar o CIR (CPP, 2021). Porém, esse número pode ser ainda maior pois a última estatística pesqueira foi realizada em 2008.

A portaria nº265/2021 também estabeleceu novos prazos e procedimentos para a manutenção do RGP que antes era feita anualmente, em até 60 dias contados a partir da data do aniversário do pescador (a), a partir de então, a manutenção passara a ser feita a cada três meses, por meio do Relatório eletrônico de Exercício da Atividade Pesqueira (REAP), conforme o cronograma estabelecido:

I - Para os meses janeiro, fevereiro e março: no período de 1º a 30 de abril; II - Para os meses abril, maio e junho: no período de 1º a 31 de julho; III - Para os meses julho, agosto e setembro: no período de 1º a 31 de outubro; IV - Para os meses outubro, novembro e dezembro: no período de 1º a 31 de janeiro do ano subsequente (BRASIL, 2021).

De acordo com a Portaria nº270/2021, art. 9º, quanto aos prazos para os pescadores (a) realizarem o cadastramento e recadastramento, os procedimentos serão executados por quatro etapas:

I- 1ª Etapa: será realizada de 06 de junho a 31 de agosto de 2021 apenas para os pescadores e pescadoras residentes no estado de Pernambuco, com licença emitida e em situação deferida; II - 2ª etapa: início em 1º de outubro de 2021 e término em 30 de setembro de 2022 para todos os pescadores e pescadoras residentes no território nacional com licença em situação deferida; III - 3ª Etapa: início em 1º de outubro de 2021 e não tem prazo para finalizar. Destinado a todos os pescadores e pescadoras residentes no território nacional na seguinte situação inicial: a) interessados em solicitar a inscrição no RGP; b) com licença suspensa e sem comprovante de protocolo de entrega de recurso dentro do prazo estabelecido; c) com licença cancelada e sem protocolo de requerimento inicial de licença, desde que obedecidos os prazos de solicitação para novo requerimento em vigor. IV - 4ª etapa: início em 1º de novembro de 2021 e término em 30 de setembro de 2022 para os pescadores residentes em todo o território nacional em situação inicial: a) com protocolo de requerimento inicial de licença devidamente regularizado; b) com licença suspensa ou cancelada e com protocolo de requerimento inicial, obedecidos os prazos de solicitação para novos requerimentos em vigor; e com licença em situação suspensa devido à ausência de manutenção, e tenha comprovante de protocolo de entrada de recurso administrativo, os quais não foram devidamente analisados e regularizados pelas Superintendências de Aquicultura e Pesca nos Estados (BRASIL, 2021, grifos nossos).

A Portaria citada em seu art.16, ainda determina que aqueles que possuem o RGP em situação regular, bem como aqueles com a licença suspensa por falta de manutenção, que não realizarem o recadastramento dentro dos prazos estabelecidos, ou que tiverem os recursos contra a perda do prazo de recadastramento indeferidos ou que tiverem os recursos contra a

decisão de cancelamento das licenças indeferidos, terão suas licenças canceladas.

Como foi possível observar, o governo federal lançou o programa piloto de cadastramento e recadastramento de pescadores e pescadoras artesanais em Pernambuco, a escolha se deu porque o Estado possui o menor número de registros ativos no país (CPP, 2021).

Em todo o Brasil a 2ª etapa para o cadastramento e o recadastramento no Registro Geral da Atividade Pesqueira teve início em 1º de outubro de 2021 e finalizará no 30 de setembro de 2022. No Amazonas, o processo teve início pelo município de Itacoatiara (distante 176 km² de Manaus). De acordo com o MAPA, foi firmado um acordo de cooperação técnica com o governo do Estado para facilitar o acesso dos pescadores à internet, principalmente nos municípios do interior. Além disso, para apoiar as ações do MAPA foram firmadas parcerias com a Secretaria de Estado de Produção Rural (SEPROR), a Secretaria de Estado de Educação e Desporto (SEDUC) para prestar assistência técnica aos pescadores e entidades representativas, nos municípios do interior as ações ocorrerão em escolas da rede estadual de ensino (MAPA, 2021)⁵⁸. Porém, o sistema apresenta instabilidades, a plataforma passou por procedimentos de atualização e manutenção entre os dias 14 de fevereiro e 2 de março de 2022, ficando inativa durante o período (MAPA, 2022).

Quanto as políticas criadas pelo MPA para incentivar o Associativismo e o Cooperativismo, o Programa de alfabetização de pescadores e os Telecentros, no Amazonas:

No momento não tem nada em andamento aqui no Amazonas. A gente tem discutido se em algum momento a gente tiver um quadro melhor e as ferramentas de tecnologias forem implementadas, reduzirem o volume de demandas que são apresentadas hoje aqui para a Divisão de Pesca, a gente consiga sistematizar propostas para voltar a tocar ações com o SENAR, o próprio Projeto Pescando Letras, mas não conseguimos avançar. Quanto aos Telecentros que era uma política pública muito interessante que tinha como proposta auxiliar no processo de capacitação dos pescadores, do que a gente chama de alfabetização tecnológica ou inclusão digital. Nós ainda temos 4 telecentros: Barcelos, Silves, Itacoatiara e Parintins, outros até foram instalados mas o funcionamento é muito precário. Nós entendemos que o pescador precisa ser profissionalizado, precisar seguir critérios de ordem ambiental e sanitária, o pescador precisa entender melhor essa relação de custo e ganho, os benefícios advindos da pesca, precisa entender até se é rentável estar nessa atividade. Quanto que ele gasta com o gelo, com a gasolina, com o motor rabeta, com o óleo diesel do barco, com os insumos, apetrechos e tudo mais. E quanto que ele vai ganhar com essa produção, como que ele vai agregar valor à essa produção. Se a gente não trabalhar esse processo de fortalecimento de quem produz, o empoderamento dos profissionais da atividade pesqueira, dificilmente a gente vai conseguir avançar nas políticas públicas. Nós não temos o percentual de quantos pescadores são alfabetizados, o nosso sistema ele não

⁵⁸ Disponível em: [https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/recadastramento-de-pescadores-comeca-
hoje-em-todo-o-pais](https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/recadastramento-de-pescadores-comeca-hoje-em-todo-o-pais). Acesso em: 21 de março de 2022.

gera esse dado específico (chefe da DAP/AM, agosto de 2019).

Podemos inferir que a pesca artesanal está vivenciando um quadro de retrocesso, não há por parte do governo federal um planejamento ou movimento para retomar os investimentos naquelas políticas. O que está acontecendo com as políticas pesqueiras é, ainda decorrente das ações que tiveram início em 2015 com o ajuste fiscal realizado no governo Dilma. Embora, o desmonte das políticas públicas tenha se acirrado a partir do governo Temer em 2016. Desde então, temos presenciado a sistemática ofensiva contra os direitos sociais e trabalhistas, em detrimento da terceirização de atividades fins; do trabalho intermitente; a flexibilização do trabalho; o aumento do trabalho informal; bem como medidas que incentivam o empreendedorismo como alternativa de trabalho e subsistência para milhões de pessoas.

No entanto, além da inércia do Estado frente as políticas públicas pesqueiras, há outro fator que perpassa as instituições governamentais: o processo de descontinuidade de determinada política. O problema é que cada equipe que assume o governo, no desejo de deixar a “sua marca”, não dá continuidade às propostas iniciadas em governos anteriores (GERBER, 2013).

Sobre a realização de estatística pesqueira, segundo explicou o Chefe da DAP/AM:

A estatística pesqueira em águas continentais no Brasil ela é insipiente, ela praticamente não existe desde 2008. A criação do novo sistema SisRGP deve trazer essa possibilidade de sistematizar informações e inclusive filtrar por município, por estado todos os pescadores e saber qual foi a produção desses pescadores por mês e as espécies capturadas para quem foi vendido e por quanto (chefe da DAP/AM, agosto de 2019).

O último boletim estatístico da atividade pesqueira no Brasil foi realizado em 2008. Os dados publicados no relatório da FAO são estimativas de produção de pesca, baseado no último balanço incompleto divulgado pelo país, em 2014. Os problemas do Brasil com a estatística pesqueira começaram no processo de transformação da SEAP/PR em Ministério (MPA), em 2009. Problemas orçamentários e burocráticos afogaram a divulgação de estatísticas que mostravam o tamanho da pesca no país. Até então, a responsabilidade pela publicação dos números era do IBAMA. Balanços realizados nos 2 anos seguintes não alcançaram todos os estados e, depois, foram congelados⁵⁹.

⁵⁹<https://www.oeco.org.br/blogs/salada-verde/producao-global-de-pescado-bate-novo-recorde-brasil-segue-sem-saber-quanto-pesca/>. Acesso em: 20 de março de 2021.

Em relação aos programas, projetos de aquisição de equipamentos (as fábricas de gelo, caminhões frigoríficos, dentre outros) criados pelo MPA para o desenvolvimento e fortalecimento da cadeia produtiva da pesca:

A nível federal existe um programa governamental de vinculação de recursos de dotação orçamentária específica para custear o desenvolvimento da infraestrutura necessária para o fortalecimento da cadeia produtiva. Aí reitero, vai desde fábrica de gelo até entreposto de pescado, caminhões frigoríficos. Enfim, a gente vem discutindo que seria necessário repensar algumas coisas aqui para o Estado, por exemplo, a gente sabe que o gelo é um dos principais insumos da pesca artesanal, mas será que ofertar o gelo com uma qualidade e um preço acessível para o pescador é suficiente para agregar valor aquela produção para que ele consiga ter um ganho mais significativo. Quem é que vai fazer a gestão destes equipamentos? As nossas entidades de classe, elas têm organização, preparo, capacitação para fazer a gestão dessas infraestruturas, tudo isso a gente tem pensado para não cometer os mesmos erros do passado. Pois, nos municípios onde os permissionários são as prefeituras infelizmente essas infraestrutura não andaram, tirando aqui pela capital nós temos um caminhão frigorífico, um caminhão feira do peixe, uma fábrica de gelo lá no Puraquequara sob a responsabilidade da prefeitura de Manaus que são equipamentos do governo federal, mas que funcionam em condições muito precárias (chefe da DAP/AM, agosto de 2019).

Conforme a narrativa acima, esses programas ainda existem, mas é necessário repensar a forma de concessão destes equipamentos para que sejam melhor aproveitados, a ideia inicial é passar a gestão destes equipamentos para a responsabilidades das entidades representativas. Ao todo, o Amazonas recebeu 11 fábricas de gelo, destas, apenas quatro estão em funcionamento, as demais nem se quer foram instaladas. Os municípios que estão ativos são: Anori, Anamá, Novo Aripuanã e Manaus. Nos três primeiros municípios estão sob a responsabilidade de entidades representativas da pesca.

Reiterando, a concessão das fábricas de gelo para as prefeituras administrarem não foram bem-sucedidas, pois os gestores municipais usavam esses equipamentos para benefícios próprios e, na maioria dos casos, por falta de manutenção se deterioraram e foram abandonadas as margens de rios e lagos nos municípios amazonenses. Apesar de a pesca artesanal ser reconhecida como uma atividade importante para a economia dos municípios amazonenses, não se vê em muitos gestores municipais o interesse em manter tais equipamentos, essas ações verticais limitam e fragmentam o trabalho nas pescarias artesanais.

Nesta perspectiva podemos dizer que essa problemática que envolve a concretização das políticas públicas para a pesca artesanal pode estar relacionada com os conflitos que permeiam as relações presentes na escala do lugar, promovidos por diferentes interesses e visões de mundo dos diferentes sujeitos que o compõem. Nas palavras de Santos et. Al (2000) é na escala do

lugar que as tensões são sentidas, porque é onde estão presentes os conflitos, sendo estes decorrentes das ações dos distintos atores hegemônicos que usam o território para realizar seus interesses particulares, ou seja, onde de fato se estabelece as relações entre o lugar e a lógica global.

Santos et. al. (2000) explica que o território deve ser entendido, a partir do conceito de território usado, uma vez que se faz como um abrigo a todos os homens, das instituições, das empresas, sendo dotado de um sistema de objetos e ações, sinônimos do espaço habitado. O território usado deve ser analisado como uma totalidade complexa, não apenas como um espaço delimitado, onde se estabelece relações complementares e conflitantes, em decorrência das ações humanas. Podemos dizer que ações dos atores locais imbuídos de poder (gestores municipais, técnicos de órgãos públicos, presidentes de entidades, dentre outros atores) reflete negativamente para a efetivação das políticas públicas para a pesca no Amazonas.

Quanto a PSDPA, como dito anteriormente, a política por ora, vem sendo executado pelo INSS de acordo com as normas estabelecidas pela Lei nº 13. 134/ 2015, que introduziu mudanças no acesso ao programa, portanto, aquelas famílias beneficiárias das políticas de transferência de renda, têm esse direito social suspenso durante os meses que vigoram o defeso.

Quando chega o período do defeso suspende-se o pagamento do Auxílio Brasil (que substituiu o Bolsa Família) e paga-se o seguro-defeso. Logo que termine o período do defeso libera se o pagamento do Auxílio Brasil. Como funciona: O INSS fornece a lista com o nome de pescadores e o Ministério da Cidadania de posse desta lista faz a suspensão do pagamento do auxílio (presidente da CNPA/ FEPESCA, julho de 2021).

A narrativa acima, explica que as famílias de pescadores artesanais que são beneficiárias do Programa Auxílio Brasil (que substituiu o Bolsa Família) tem o pagamento suspensos nos meses em que recebem as parcelas do PSDPA. Portanto, esta é a condicionalidade para que a família beneficiária de programa de transferência de renda receba o seguro defeso. “Pois, não se pode ter dupla transferência de renda, em nome do ajuste da economia” (SCHERER; LOPES, 2015, p. 221). Desse modo conforme o art. 2º, § 9º da Lei nº 13. 134/ 2015:

O INSS disponibilizará aos órgãos ou às entidades da administração pública federal responsáveis pela manutenção de programas de transferência de renda com condicionalidades as informações necessárias para identificação dos beneficiários e dos benefícios de seguro-desemprego concedidos, inclusive as relativas à duração, à suspensão ou à cessação do benefício (BRASIL, 2015).

O órgão responsável pela supressão do Auxílio Brasil é o Ministério da Cidadania por meio da Secretaria Especial do Desenvolvimento Social em parceria com o INSS. Quanto o pagamento da PSDPA, o “Ministério da Previdência Social e o Ministério da Pesca e Aquicultura desenvolverão atividades que garantam ao INSS acesso às informações cadastrais disponíveis no RGP, necessárias para a concessão do seguro-desemprego” (BRASIL, 2015).

Nesse sentido, analisando as políticas públicas para o segmento artesanal, no período compreendido entre os anos de 2003 a 2021, foi possível perceber três movimentos distintos: avanço, retrocesso e estagnação.

Na conjuntura em que estamos imersos, de contrarreformas (cortes, restrições, de controle, de supressões de direitos), não percebemos avanços nas políticas específicas para o segmento artesanal, por outro lado, há retrocesso nas conquistas históricas dos pescadores, não há reconhecimento da importância da pesca artesanal para a economia do país, pois a atividade é vista pelo governo Bolsonaro como um setor atrasado. O que se nota é, o uso do Estado para desenvolver a pesca industrial e a aquicultura, salvas algumas ações pontuais para atender as demandas dos pescadores artesanais.

Em outras palavras, o governo Bolsonaro vem promovendo um desmonte nos direitos e nas políticas sociais voltadas para os trabalhadores, aí se inclui os pescadores artesanais. A cada dia temos uma nova surpresa, a lista é infindável de publicação de planos, programas, de protocolos de projetos de lei na Câmara Federal e no Senado. Dessa maneira, as formas organizativas dos trabalhadores, tem sido obrigada a se pôr na defensiva. A luta não se dar em torno de conquistar novos direitos, mas trata-se de lutar para assegurar os direitos já conquistados. Nas palavras de Maluf (2017, p. 33) “estamos imersos em um conjunto de atos, dispositivos novos, resoluções que têm mudado o contexto das políticas públicas no país, com o desmonte do que conseguimos alcançar, no período anterior ao golpe de 2016, como um relativo Estado de bem-estar social”.

Observa-se que em muitas situações, a prática do governo federal “tem sido menos voltadas à garantia da vida ou ao direito à vida (que define a biopolítica⁶⁰) e mais a uma zona movediça entre o deixar morrer (com o abandono das políticas sociais) e o fazer morrer⁶¹

⁶⁰ Foucault explica que a biopolítica é uma tecnologia de poder que surgiu na segunda metade do século XVIII, onde os processos de natalidade, de mortalidade, de longevidade começaram a ser tratados estatisticamente, como as primeiras demografias. Trata-se de mapeamento, produção de dados qualitativos, quantitativos, demográficos estatísticos para subsidiar a elaboração de políticas públicas e definir protocolos necessários para atender uma determinada população. A biopolítica é o poder que se exerce sobre a vida, o modo de fazer viver (FOUCAULT, 1999).

(representado pela atuação das políticas nas periferias e à repressão aos movimentos de rua)” (MALUF, 2017, p.33), podemos citar como exemplo desse descaso, a forma como tratou o campo da saúde pública no país no período pandêmico de Covid-19.

Nesse sentido, a pesca artesanal parece invisível aos olhos do Estado, o projeto do atual governo é excludente, não promove a vida, nem justiça social, ao contrário, divide, retrocede, retira direitos conquistados ao longo de décadas de luta e sacrifício de vidas, a partir do argumento de que “no Brasil os trabalhadores têm direitos demais”. Retomando o que dizia Maior (2015), hoje existe um estágio de violência institucionalizada contra os direitos sociais, onde o Estado é o principal agente e a vítima é justamente a parcela mais vulnerável da população. E se os movimentos sociais não tiverem bem organizados na luta por direitos sociais, as perdas serão irreparáveis.

2.3. DISCURSOS INSTITUCIONAIS SOBRE OS RUMOS DA GESTÃO DA PESCA NO AMAZONAS

Para dar conta de parte da complexidade que envolve a pesca no Amazonas, fui ao encontro dos gestores diretamente envolvidos com atividade, além disso, também fiz um levantamento de documentos oficiais publicados pelo governo do Amazonas, dentre outras fontes. Reuni o que me relataram e os documentos que encontrei. Esse movimento estou definindo como diálogos institucionais, em que os gestores falam quais são os nós e as malhas que envolve a condução da gestão da pesca no estado do Amazonas.

No Amazonas temos aproximadamente 109.973 mil pescadores (as) artesanais registrados, destes, 77 mil estão com o cadastro ativo, 15 mil estão com os registros cancelados e 17 mil cadastros estão suspensos (DAP/AM, 2019). Os pescadores (a) que tiveram a licença suspensa foram aqueles que não realizaram a manutenção anual de seus cadastros entre os anos de 2014 e 2015 no SISRGP dentro do prazo estabelecido ou que tiveram os recursos contra a perda do prazo de recadastramento indeferidos. A previsão legal de suspender a licença daqueles pescadores foi determinada pela Portaria SAP/MAPA nº 11 de 2016 que trata da manutenção anual obrigatória (apresentação de Relatório de Exercício da Atividade Pesqueira) que os pescadores devidamente licenciados devem realizar.

Feito estes esclarecimentos, vejamos como está sendo conduzida a gestão das políticas públicas para o segmento pesqueiro no Amazonas, na visão deste gestor:

As políticas públicas a nível federal voltadas para a pesca artesanal no Amazonas, elas

estão em processo de análise, para verificar quais delas vão ter continuidade. Essa nova gestão da SAP/PR, ela tem priorizado muito as ações de acompanhamento e fomento de diversas modalidades de pesca no Estado, e também, com a atividade aquícola. Hoje a gente tem apostado muito na retomada da pesca ornamental, a agenda dos ornamentais é prioritária para a Superintendência Federal de Aquicultura, Pecuária e Abastecimento do Amazonas (SFA/AM). Hoje, aqui para a DAP/AM consequentemente. A gente tem promovido novas articulações com a turma que trabalha com a pesca esportiva é uma agenda importantíssima que gera emprego, gera renda, mas acabou ficando muito relegada nos últimos anos. A gente tem discutido formas de tornar a nossa produção aquícola mais competitiva, inclusive buscando novos mercados, buscando modernizar nossa produção. Temos um potencial muito significativo para a expansão do agronegócio de forma sustentável. Hoje o gestor da SFA/AM é uma referência no setor do agronegócio do Amazonas. O negócio agora é o agro! (chefe da DAP/AM, agosto de 2019).

A pesca ornamental é uma modalidade voltada para a captura de pequenos peixes usados em aquarofilia. Essa atividade começou a ser desenvolvida principalmente na região do Alto e Médio Rio Negro nos municípios de Barcelos e Santa Isabel do Rio Negro na década de 1960 (CHAO et al, 2001; PRANG, 2001), mas entrou em declínio no início dos anos 2000 devido a reprodução de espécies ornamentais originárias do Médio e Alto Rio Negro em cativeiro em países como Estados Unidos, Europa e Japão. Tendo como consequência a queda drástica das exportações proveniente da Amazônia, isso acarretou a falência de empresas exportadoras que atuavam na região. A pesca ornamental já foi responsável pela geração de mais de dez mil empregos, movimentando uma renda anual de cerca de 2,9 a 3,6 milhões de dólares, sendo o terceiro maior produto extrativista explorado do Amazonas (ANJOS et al., 2009).

A pesca esportiva é uma das categorias da pesca amadora, sendo praticada com a finalidade de competição, turismo e desporto (Decreto nº 22.747/2002). De acordo com a Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SEMA), o Amazonas atrai cerca de 30 mil turistas por ano, em sua maioria asiática e norte-americana, movimentando R\$ 100 milhões na economia local. Porém, boa parte dos valores não são aplicados na região visto que muitas empresas estão sediadas fora do Estado (AMAZONASTUR, 2012). A pesca esportiva é realizada principalmente nos municípios de Barcelos (a 399 km de Manaus), Santa Isabel do Rio Negro (a 630 km de Manaus) e Novo Airão (a 115 km de Manaus), mas o Amazonas oferece outras áreas de pesca nos diversos municípios do Estado.⁶² O crescimento dessa atividade está diretamente relacionado à presença de grandes exemplares de tucunarés (*Cichla spp.*) em rios de águas pretas da região (LOPES, 2015).

Atividade aquícola empresarial no Amazonas, Pantoja-Lima *et al.* (2015) destaca que

⁶² Fonte: <https://d24am.com/economia/temporada-de-pesca-esportiva-atrai-turistas-e-movimenta-economia-do-amazonas/>. Setembro de 2019. Acesso, novembro de 2021.

48,20% dos sistemas de produção do Estado se encontram na Região Metropolitana de Manaus (RMM) devido a questões de acessibilidade, assistência técnica especializada, difusão de tecnologias e facilidade no escoamento da produção e de insumos; 37,91% no Polo do Madeira; 4,64% no Polo de Lábrea e 9,25% no Polo do Alto e Médio Solimões, totalizando, assim, aproximadamente 22.304,43 hectares de lamina d'água. Os estudos de viabilidade mostram que os municípios que possuem potencial de produção aquícola são: Rio Preto da Eva, Iranduba, Itacoatiara, Manaus, Manacapuru, Itapiranga, Coari, Humaitá e Presidente Figueiredo (Pantoja-Lima et al. (2015), além disso, possuem áreas de terra firme, estão localizados ao longo das rodovias federais e estaduais e possuem fácil acesso às hidrovias existentes.

O gestor da DAP/AM foi categórico ao afirmar que as ações prioritárias da SFA/AM para o Amazonas estão direcionadas para a retomada da pesca ornamental, para apoiar o desenvolvimento da pesca esportiva, a aquicultura e a expansão do agronegócio. Quanto a pesca artesanal, o gestor repete o mantra que as políticas estão passando por um processo de avaliação, enquanto durar essa análise as políticas ficarão temporariamente paralisadas. Um olhar mais atento sobre as decisões da SFA/AM nos faz perceber que as estratégias institucionais privilegiam os interesses econômicos dos empresários da pesca e relega os pescadores artesanais a marginalização, ao esquecimento, a margem da história. Tomo emprestado as palavras de Santos (2007) para dizer que o Estado estabelece uma linha de distinções visíveis e invisíveis entre esses dois segmentos da pesca.

Neste aspecto, Boaventura de Sousa Santos (2007), em sua análise sobre o pensamento moderno ocidental argumenta que subsistem linhas distintas invisíveis e visíveis presentes nas relações políticas e culturais excludentes mantidas no mundo contemporâneo. As distinções invisíveis são estabelecidas por meio de linha que divide a realidade social em dois universos o “deste lado da linha” e o “do outro lado da linha”. Nessa divisão, o “do outro lado da linha” desaparece como realidade, pois é produzido como inexistente. Essa inexistência “significa não existir sob qualquer modo de ser relevante ou compreensível”, permanecendo excluído. Assim, o universo “deste lado da linha” (o lado existente) só existe a partir da inexistência, invisibilidade e ausência não dialética do “outro” lado (p.71-72).

Essa distinção feita pelos órgãos governamentais entre os segmentos pesqueiros, já está começando a se tornar visível, podendo gerar conflitos entre os atores envolvidos por causa do acesso aos os recursos econômicos e apropriação dos recursos naturais, mas defendendo a ideia, que todas as modalidades de pesca, todas elas, têm lugar deste lado da linha (o lado existente).

A narrativa do gestor da DAP/AM deixa transparecer que a tomada de decisão sobre a forma de implementação ou não da política pública para a pesca passa pelo arcabouço

institucional do MAPA. Sobre este aspecto, O'Donnell (1991) afirma que são as instituições que estabelecem quais agentes, com base em que recursos, demandas e procedimentos, são aceitos como vozes válidas em seus processos de decisão. Portanto, os gestores institucionais detêm o poder de ação, pois ao mesmo tempo que podem abrir portas para o acesso as políticas públicas, por outro lado, podem erguem barreiras, criar dificuldades e impor limites a determinados grupos que busca acessar seus direitos.

Para Souza (2006), em se tratando de políticas públicas as decisões do Estado implica nas seguintes questões: quem ganha, quem perder e que diferença faz para cada grupo. Permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que ele faz de fato, significa mostrar o governo em ação e/ou analisar essas ações (variável independente) e, quando necessário propor mudanças no curso dessas ações (variável dependente).

As decisões governamentais favoráveis ao desenvolvimento do setor pesqueiro-aquícola e do agrohidronegócio são frutos do avanço do ideário neoliberal na Amazônia, que tende a priorizar apenas o aspecto econômico. Quaresma de Paula (2018) destaca que esse discurso falacioso acerca do desenvolvimento econômico, do avanço tecnológico e do progresso sustentam a prerrogativa de domínio do espaço por outras atividades econômicas, o qual se sustenta na invisibilidade da pesca artesanal que é adjetivada de “arcaica”, “atrasada” e “entreve” para o desenvolvimento do setor pesqueiro nacional.

2.3.1. A organização da cadeia produtiva da pesca e as estratégias de sobrevivência

A cadeia produtiva da pesca no Amazonas ela é muito dinâmica. Tem um grande potencial para gerar emprego e renda, tanto por meio da pesca artesanal quanto por meio da aquicultura. Nós perdemos para Roraima. Nós perdemos para Rondônia na exportação de pescado para outros países. Por que a gente tá atrás desses Estados? Porque o Governo tem sido mau administrador, ele só lembra do setor da pesca artesanal na época da eleição (presidente da CNPA/ FEPESCA, julho de 2021).

As principais estratégias do governo do Estado para o desenvolvimento da cadeia produtiva da pesca estão dispostas no Plano Safra Amazonas 2019/2020. As ações são direcionadas para: os agricultores familiares, produtores rurais, empresários do setor, aquicultores, pescadores, manejadores, indígenas, extrativistas, associações, cooperativas, colônias, sindicatos e demais entidades ligadas ao setor agropecuário (GOVERNO DO AMAZONAS, 2019).

O Plano Safra Amazonas 2019/2020 como forma de desenvolver e incentivar a pesca

propõem para esse segmento recursos no valor de R\$ 3.99 milhões, assim, distribuídos:

- Pesca artesanal/comercial: investimento de R\$ 1.97 milhões (transporte, equipamentos e material de pesca);
- Pesca Manejada; investimento de R\$ 973 mil (compra de equipamentos e armazenagem);
- Pesca Esportiva; investimento de R\$ 50 mil (ordenamento e acordos de pesca);
- Pesca Ornamental: investimento de R\$ 500 mil (compra de equipamentos para pescadores/piabeiros);
- Microcrédito para pesca manejada, esportiva e ornamental (ProPesca): investimento de R\$ 500 mil.

Os investimentos para a piscicultura. O Plano Safra Amazonas 2019/2020 propõe ações para melhorar a gestão das propriedades rurais voltadas para essa atividade, promovendo a organização do sistema produtivo e consequentemente o aumento de produtividade, com ênfase na profissionalização através da capacitação em manejo e gestão da piscicultura (GOVERNO DO AMAZONAS, 2019). Neste sentido, os recursos disponibilizados são para:

- Revitalização de áreas, os investimentos são de R\$ 4 milhões, público alvo: 100 piscicultores;
- Aquisição do Kit Piscicultor, investimento de R\$ 781.2 mil, público alvo: 210 piscicultores;
- Produção e distribuição de pós-larvas, a meta: 7 milhões de unidades de pós-larvas
- Produção e distribuição de alevinos, meta: 700 mil unidades de alevinos.

Além das atividades anteriormente mencionadas, estão previstas para 2020, as atividades de abertura e ampliação de novas áreas para a piscicultura ornamental, sanidade aquícola e programa de apoio à comercialização de pescado. Valor total do investimento: R\$ 4.78 milhões.

Com o propósito de aprofundar sobre o assunto, mergulhamos nos *sites* dos órgãos governamentais, de organizações representativas da pesca, nas redes sociais de alguns deputados estaduais (neste caso, aqueles com projetos e emendas parlamentar voltadas para a pesca) em busca de dados, documentos, publicações, informações que nos levasse a conhecer sobre as ações políticas desenvolvidas pelo governo do Amazonas para promover/beneficiar a cadeia produtiva da pesca de modo geral. Ora, como diria Foucault (2013), se quisermos realmente conhecer, saber a política da verdade, aprendê-la em sua raiz, em sua fabricação, devemos nos aproximar mais dos políticos, devemos compreender o que está por trás das relações de luta e de poder. Pode-se então dizer que “o conhecimento é como um clarão, como

uma luz que se irradia, mas que é produzido por mecanismo ou realidades que são de natureza totalmente diversa” (FOUCAULT, 2013, p. 25).

Em nossa busca encontramos no *site* da Secretaria de Estado de Produção Rural (SEPROR), além de documentos, dados e informações importantes publicados na revista eletrônica AGROAMAZONAS (SEPROR, 2020), que traz um panorama das atividades/ações descritas no Plano Safra Amazonas 2019/2020 que o governo do Amazonas realizou para promover a cadeia produtiva da pesca. A partir destes achados, descreveremos as ações mais relevantes desenvolvidas para o segmento da pesca.

Para a **pesca artesanal**, por meio da SEPROR, foi realizado durante o ano de 2019 e 2020 nos municípios amazonenses ações voltadas para a assistência técnica, curso de capacitação e entrega de 1.763 (mil e setecentos e sessenta e três) kits pescador artesanal, além de orientações para facilitar a comercialização e exportação do pescado (SEPROR, 2020). Em relação ao kits pescador, a narrativa do chefe do departamento de extensão rural do IDAM diz o seguinte:

Sobre o kit pescador, são uns kits que não valem R\$ 200 reais. O que vem no Kit: uma malhadeira, um chapéu de palha, uma lanterna, um terçado. Além disso, são poucos os kits. Por exemplo, em Itacoatiara tem cinco mil Pescadores, você chega com 50 kits. Não atende as demandas dos pescadores artesanais. É um faz de conta (chefe do Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural do IDAM, setembro de 2020).

A narrativa do gestor do departamento de extensão rural do IDAM vai de encontro ao discurso oficial do governo do Estado sobre o Kit pescador. O discurso oficial diz que a entrega desses kits ocorreu via edital de chamada pública nº 04/202, por meio da SEPROR. Cada conjunto é composto pelos seguintes componentes: 1 caixa de isopor de 170 litros; 1 lanterna de LED resistente a água; 1 terçado médio; 1 garrafa térmica de 1,8 litros e 1 chapéu de palha com aba de 15cm⁶³.

O processo para receber esses kits segue as seguintes etapas: primeiro, são abertas as inscrições para seleção de Organizações da Sociedade Civil- OSC (Colônias, Sindicatos, cooperativas, associações) de pescadores, interessadas em firmar acordo de cooperação para doação de conjuntos de materiais destinados a apoiar à pesca artesanal no âmbito do estado do Amazonas; segundo, as OSCs devem enviar propostas/plano de trabalho; terceiro, é feito a

⁶³ Considerando o período de combate à transmissão do corona vírus (COVID-19) em que estão sendo adotadas medidas para evitar aglomerações, os bens serão fotografados e expostos na página do sítio eletrônico da Secretaria de Estado de Produção Rural – SEPROR (www.sepror.am.gov.br). Acesso, novembro de 2021.

avaliação das propostas/plano de trabalho pela Comissão de Seleção; por fim, são homologadas e publicadas o resultado definitivo da seleção.

Cada OSC credenciada receberá no máximo 50 (cinquenta) kits para apoio à pesca comercial, conforme a classificação de pontuação, em ordem decrescente. A entrega dar-se-á mediante o preenchimento e assinatura do Termo de Recebimento (SEPA/SEPROR), por um membro da diretoria da OSC ou por procurador legal (com procuração reconhecida em cartório). Ao todo, nesse edital, foram contemplados 24 OSCs (GOVERNO DO AMAZONAS, 2020).

Sobre os cursos de capacitação, ao todo, cerca de 12 cursos foram realizados por meio da Secretaria Executiva de Pesca e Aquicultura SEPA/SEPROR, atendendo cerca de 500 pescadores nos municípios de Tabatinga, Santo Antônio do Içá, Manacapuru, Iranduba e Manaus. Também foram realizadas 47 orientações e visitas para os profissionais da pesca, beneficiando aproximadamente 4.400 pescadores dos municípios de Iranduba, Lábrea, Pauini, Boca do Acre, São Paulo de Olivença, Tabatinga, Barcelos, Atalaia do Norte, Careiro da Várzea e Manaus (SEPROR, 2020). Por sua vez, a Secretaria de Produção Rural, não especifica quais os cursos e quais tipos de orientações foram dadas aos pescadores amazonense, a preocupação é apenas demonstrar em números as atividades realizadas.

Outra ação do governo do Amazonas está direcionada para a retomada da **pesca ornamental**, por isso vem desenvolvendo ações de apoio aos pescadores ornamentais (piabeiros). Relembrando o que falamos anteriormente, essa atividade de pesca entrou em decadência no início dos anos 2000. A queda drástica das exportações acarretou a falência de empresas exportadoras que atuavam na região, comprometendo a economia e a sobrevivência de muitos piabeiros na região do Alto e médio Rio Negro.

Até o momento, 18 ações da política pesqueira estadual foram incluídas como pautas na gestão estadual, levando em conta os entraves para as empresas exportadoras de peixes ornamentais, tais como, logística, transporte e destino final do pescado, facilitando a comercialização para os principais compradores internacionais de peixes amazônicos destinados à aquariofilia (SEPROR, 2020). Ou seja, as ações estão focadas em construir toda uma infraestrutura para que os empresários possam exportar sua produção com o mínimo de perdas. Porém, quantos aos pescadores de peixes ornamentais (piabeiros), o documento não traz nenhuma informação sobre alguma política que venha sendo desenvolvida pelo governo do Estado para esse segmento.

O estudo de Ferreira *et al* (2017) indica que com o declínio do comércio de peixes ornamentais muitos piabeiros para garantir a subsistência de sua família migraram para outras

atividades vinculadas ao setor pesqueiro, principalmente para a pesca esportiva trabalhando como guia de pesca, os chamados piloteiros. Estes pescadores são contratados pelas empresas de turismo devido o profundo conhecimento que possuem sobre a natureza para conduzir o turista ao local mais propício para a pescaria.

Ações para a **pesca manejada**. Foram realizadas ações de assistência técnica para o manejo de pirarucu, nos municípios de Japurá, Canutama, Iranduba, Alvarães e Tapauá. Ao todo, foram beneficiados 1.200 manejadores. O objetivo almejado é comercializar este produto no mercado nacional e internacional (SEPROR, 2020).

Apoio às **indústrias de pescado**, visando reativar frigoríficos que estavam há mais de 16 anos parados e incentivar as atividades pesqueiras na região do Alto Solimões foram repassados dois entrepostos de pescados, localizados nos municípios de Tabatinga e Santo Antônio do Içá, para a responsabilidade da Cooperativa Agropecuária dos Pescadores da Mesorregião do Amazonas (COOPEIXE). O repasse ocorreu por meio de edital de chamamento público para seleção de Organizações da Sociedade Civil de pesca (SEPROR, 2020). Ressalta-se que buscamos informações em diversas plataformas de pesquisa, mas não encontramos detalhes sobre este edital e nem informações de como foi realizado o processo seletivo para as OSCs que venceram o pregão.

Em relação a pesca esportiva, a SEPROR realizou 20 ações que envolveram a articulação para retomada do ordenamento pesqueiro no Rio Negro, licenciamento e arbitragem de torneios de pesca esportiva, em Manaus, Barcelos e Iranduba. Além de realizar apoio técnico para a criação da Federação Amazonense de Pesca Esportiva (Feampe), também deu apoio técnico no ordenamento e monitoramento da pesca esportiva do rio Cuieiras e rio Abacaxis (SEPROR, 2020).

Para a aquicultura, com o objetivo de qualificar os piscicultores de todo o Amazonas a SEPROR criou o programa Pró-Piscicultura. Entre 2019 e 2020 foram realizados seis cursos profissionalizantes, nos municípios de Manacapuru, Presidente Figueiredo, Santo Antônio do Içá, Nova Olinda do Norte, Borba e Careiro Castanho. Também foram realizadas oficinas de “Boas Práticas de Manejo e Gestão da Piscicultura” ministradas por engenheiros de pesca, técnicos e biólogos, capacitando aproximadamente 120 piscicultores (SEPROR, 2020).

O Governo também, destinou em 2020, por meio dos editais de chamamento público nº 003 e nº 006/2020, 210 kits de análise de água colorimétrico, para piscicultores de 31 municípios do Estado. De posse deste kit é possível acompanhar o pH da água e todos os procedimentos envolvidos na criação, e assim, realizar a produção do peixe de forma correta.

Sobre a produção de alevinos, a principal unidade de produção é Balbina (localizada no

município de Presidente Figueiredo (a 117 km de Manaus), houve crescimento na produção de pós-larvas, de 2,4 milhões em 2019 para 2,66 milhões em 2020, o que representou um aumento de 10%. E o número de alevinos subiu de 890 mil em 2019, para 930 mil em 2020. As espécies produzidas para distribuição foram, tambaqui (*Colossoma macropomum*) e matrinxã (*Brycon cephalus*), contemplando 22 municípios do Estado, e atendendo 1.550 piscicultores (SEPROR, 2020).

Doação de ração para piscicultores, a SEPROR, durante o ano de 2020, recebeu recursos de emenda parlamentar para doação de ração de peixes para piscicultores do Amazonas. Assim, por meio de um edital de chamamento público nº01/2020 entregou 5.597 sacas de ração (188,675 tonelada) distribuídas para 22 municípios, beneficiando 139 piscicultores (SEPROR, 2020). Os Critérios para habilitação e acesso à doação foram os seguintes: ter Cadastro Ambiental Rural – CAR; Cadastro de Aquicultura/Protocolo IPAAM; declaração de tempo de atividade emitida pelo IDAM; qualificação (cursos de capacitação); participar de Organização Social. Nesse aspecto, trazemos o relator do gestor do IDAM:

Algumas ações pontuais são as doações de rações. Nós distribuímos tantas sacas, mas não resolve porque o consumo é alto. Funciona assim, nós fazemos os editais, depois a chamada pública, quem se escreve tem que estar legalizado no IPAAM, tem que ir participar de algum curso, tem que ter a assistência do IDAM, aqueles que forem melhor classificados pega tantos sacos, isso acontece uma vez ou outra, mas não resolve. Os alevinos são garantidos, mas o incentivo da ração não, não é constante (chefe do Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural do IDAM, setembro de 2020).

Conforme o edital nº01/2020 os piscicultores credenciados tiveram direito a no máximo 45 sacas de ração. Mas, como bem disse o gestor do IDAM, essas ações são isoladas, não há um programa por parte do governo do Estado voltado para a produção de ração, lembrando que esse produto tem elevado preço no mercado local devido a fabricação ser feita por empresas privadas. Neste aspecto, Oliveira *et al* (2012) explica que o principal problema, segundo os piscicultores do Amazonas, para o desenvolvimento da aquicultura são: o elevado custo da ração e dos insumos para sua fabricação (este é o principal entrave); a aquisição de alevinos e a falta ou restrição de informações e de técnicos especializados são outros entraves ao desenvolvimento da atividade.

Outra ação do governo do Estado, desenvolvida por meio da SEPROR, é o programa

“Peixe no Prato”. Segundo a SEPROR, foram realizadas 12 edições no decorrer de 2020⁶⁴. Aproximadamente 12 toneladas de pescados, entre, tambaqui, sardinha, pacu e curimatã, foram comercializados por piscicultores e pescadores cadastrados, beneficiando mais de 10.600 famílias em situação de vulnerabilidade social, gerando uma renda de R\$ 91 mil para os piscicultores. O peixe é vendido diretamente para o consumidor, tendo o apoio logístico da SEPROR com o transporte, conservação e orientação técnica para a despesca (SEPROR, 2020).

Figura 5: 11ª ed. do programa Peixe no Prato, Bairro Santo Antônio, Manaus-AM



Fonte: Michell Mello/Secom, 2020

Figura 6: 12ª ed. Programa Peixe no Prato, Bairro Armando Mendes-
Manaus-AM



Fonte: Michell Mello/Secom, 2020

⁶⁴ Em todas as edições do “Peixe no Prato”, têm sido disponibilizados álcool gel e máscaras para os consumidores, atendendo às recomendações da Organização Mundial de Saúde (OMS) para prevenção da Covid-19. Disponível em: <https://www.deamazonia.com.br/?q=278-conteudo-183325-peixe-no-prato-leva-3-5-toneladas-de-pescado-ao-bairro-armando-mendes-em-manaus>. Acesso em fevereiro de 2021.

As edições contemplaram os bairros: Cidade de Deus, Jorge Teixeira, Alvorada, Amazonino Mendes, Adrianópolis, Santa Etelvina, Monte das Oliveiras, Puraquequara, Santo Antônio, Cidade Nova, Armando Mendes, ambos na cidade de Manaus. Sendo que a 10ª edição ocorreu na comunidade Frederico Veiga, Km 8 da rodovia BR-174 (Manaus-Boa Vista). Ressalta-se que esse pescado vem diretamente dos municípios da região metropolitana de Manaus: Iranduba, Careiro Castanho e Rio Preto da Eva, tudo de viveiro, de criadores.

Segundo o engenheiro de pesca da SEPROR Márcio Pinheiro (2020), “todos os critérios recomendados de higiene, desde a captura do pescado, o abate até a comercialização, são seguidos rigorosamente”. Sobre este aspecto, a sanidade pesqueira, temos a narrativa do gestor da DAP/AM:

A gente não tem conseguido tocar uma agenda macro em relação a sanidade pesqueira. Mas, nós temos praticado ações pontuais no sentido de apresentar boas práticas para os pescadores. Nós começamos agora um estudo para tocar com os proprietários de embarcações porque muitas vezes, na mesma caixa térmica onde é transportado o pescado vem uma série de outros produtos, muitas vezes contaminante. A muito trabalho para fazer em relação a sanidade tanto na pesca artesanal quanto na aquicultura, até mesmo porque a legislação federal ela proíbe que o pescado ele seja oferecido ao consumidor final sem antes passar por um processo de beneficiamento, que é a lavagem feita em um estabelecimento atendido pelo serviço de inspeção seja ele município, estadual ou federal. Só que tocar isso ao pé da letra significa comprometer severamente o desenvolvimento da atividade produtiva em todo o Brasil, exclusivamente no Amazonas, isso pode provocar uma grande crise de desabastecimento que pode comprometer a segurança alimentar destas famílias. Na prática, hoje nós não teríamos os instrumentos e a infraestrutura necessária para exigir que essa produção pesqueira passasse por um processo de adequação que seria o beneficiamento, a lavagem em um estabelecimento com serviço de inspeção (chefe da DAP/AM, agosto de 2019).

Como podemos observar, a narrativa do chefe da DAP/AM vai de encontro ao discurso do engenheiro de pesca da SEPROR, portanto, o pescado que vem sendo comercializado nas edições do programa Peixe no Prato não segue todos os critérios estabelecidos pelo Programa Nacional de Sanidade pesqueira (Instrução Normativa nº 4/2015). Segundo este dispositivo, as ações visam “à prevenção, controle e erradicação de doenças nos sistemas de produção de animais aquáticos” (art.1º, §1º). Assim, subtende-se que, no máximo, esse produto deve passar por processo de lavagem nos próprios locais de criação antes de ser ofertado, posto à venda para a população.

Nesta perspectiva, segundo o presidente da Confederação Nacional dos Pescadores:

O projeto peixe no prato criado pelo governo estadual é uma falácia! Não beneficia o

pescador artesanal, beneficia a indústria pesqueira e a aquicultura, pois escoar a produção destes dois setores. Também não se tem perspectiva de projetos para o desenvolvimento da pesca artesanal. As ações são paliativas, voltadas para a distribuição de material de pesca, muitas vezes, nem atendem à demanda do pescador (presidente da CNPA/FEPESCA, julho de 2021).

É fato, que os beneficiários com o programa peixe no Prato são os empresários do setor da aquicultura. Estes têm a sua disposição todo o suporte do governo do Estado desde a assistência de técnicos de órgãos públicos para a despesa, a conservação, a logística e o transporte para comercialização.

Destaca-se que o Estado cria as condições necessárias de produção e comercialização, que não podem ser asseguradas pelas atividades privadas aos grupos de empresários da pesca. Neste caso, conforme Marx (1998, p.74), “o Estado não é outra coisa senão a forma de organização que os burgueses dão a si mesmo por necessidade, para garantir reciprocamente sua propriedade e os seus interesses, tanto externa quanto internamente”.

Porém, Gramsci (2007) amplia a visão marxista de Estado, afirmando que Estado é a própria sociedade organizada de forma soberana enquanto corpo constituído de instituições públicas e privadas, articuladas entre si. É uma instituição contraditória, acrescenta ele, pois ao mesmo tempo que exerce a dominação em casos específicos, ele igualmente, usa mecanismos de consenso para se legitimar perante a sociedade.

Nesta perspectiva, ressalta-se que o programa Peixe no Prato, assim como as demais ações apresentadas fazem parte da plataforma de programa de governo do então Governador Wilson Lima (2019-2022) que podem ou não ter continuidade nos próximos anos, são ações pontuais descontinuas.

No que tange as políticas para o desenvolvimento da pesca artesanal, as iniciativas governamentais são incipientes não contemplam as reais necessidades do segmento. Os pescadores artesanais precisam de políticas públicas adequadas que organize, que fortaleça, que tenha recursos para investir no setor, políticas que dê qualidade de vida a estes trabalhadores e suas famílias.

Quanto as políticas de fomento para a pesca artesanal. Navegando na página da Agência de Fomento do Amazonas (AFEAM) encontramos informações sobre os financiamentos para os produtores rurais e as condições de acesso ao crédito rural. Neste aspecto, a narrativa do gestor do IDAM faz a seguinte afirmação:

Temos aqui no Amazonas a empresa de fomento que é a AFEAM que tem dinheiro principalmente para financiar a agricultura familiar, também para os pescadores

artesanais. O valor do recurso para investir varia bastante, um ano pode ter mais, já em outro ano poder haver menos. Porque também, a AFEAM depende de nós da extensão rural, e a extensão rural às vezes está forte, às vezes está fraca. Às vezes falta recursos humanos para dar continuidade nos projetos junto aos trabalhadores rurais (chefe do Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural do IDAM, setembro de 2020).

Para os trabalhadores rurais, a empresa de fomento do Estado tem um programa específico: “o Programa Afeam Agro” destinado ao fomento das atividades de agricultores familiares, produtores rurais, extrativistas, pescadores artesanais e demais atividades inseridas nas cadeias produtivas da agricultura e pecuária. Para ter acesso ao programa é necessário procurar a unidade local do Instituto de Desenvolvimento Agropecuário e Florestal Sustentável do Estado (IDAM) nos municípios de todo o Estado e preencher os requisitos solicitados⁶⁵.

Os pescadores artesanais e demais trabalhadores rurais para ter acesso as linhas de créditos da AFEAM precisam apresentar obrigatoriamente documentação completa e uma proposta de projeto técnico elaborado pelo IDAM. Por isso, que a narrativa acima, diz que o financiamento depende em parte, deste órgão para elaboração de projetos. Sobre as condições de financiamento para o produtor rural, o beneficiário (extrativista, pescador, agricultor, dentre outros) tem acesso ao microcrédito de até R\$ 21.000,00 com taxa de juros de 3,6%. Com o pagamento das parcelas em dia o cliente ganha um bônus de 25% de desconto nos juros⁶⁶.

No período da pandemia do Covid-19, o crédito rural da AFEAM, realizado em parceria com o IDAM, chegou a R\$ 3,4 milhões em financiamentos. O apoio de crédito do governo do Amazonas alcançou aproximadamente 220 pescadores artesanais, produtores rurais e agricultores familiares de 16 municípios. O município de Anamã (distante a 165 km de Manaus) é o maior em valor aplicado, totalizando mais de R\$ 698,5 mil em 51 operações de crédito. A maior parte dos recursos foi destinada a pescadores artesanais para garantir a manutenção da atividade com a compra de equipamentos de pesca, canoas de alumínio, motores de popa, rabetas, dentre outros⁶⁷.

Sobre as políticas públicas de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) para a pesca no Amazonas. Compreende-se que a responsabilidade pela assistência técnica, ela está instalada no universo das atribuições e competência das esferas municipal e estadual. O governo federal se insere nesse processo como fomentador sempre que demandado pelos dois ente

⁶⁵<http://www.idam.am.gov.br/governo-do-amazonas-ultrapassa-r-34-milhoes-em-financiamentos-decreditorural/>. Acesso em fevereiro de 2021.

⁶⁶ <http://www.afeam.am.gov.br/afeam-agro/>. Acesso em fevereiro de 2021.

⁶⁷<http://www.idam.am.gov.br/governo-do-amazonas-ultrapassa-34-milhoes-em-financiamentos-de-credito-rural/>. Acesso em fevereiro de 2021.

federados.

Nesta perspectiva, a ATER é responsável em levar assistência técnica, tecnologias e políticas públicas para trabalhadores rurais. Ela completou 54 anos de atividade no Estado em 2020, o serviço foi introduzido pela Associação de Crédito e Assistência Rural do Amazonas (ACAR/AM) em 02 de dezembro de 1966.

Atualmente, os serviços de extensão rural são executados pelo IDAM em todos os 62 municípios do Estado. Este órgão tem como missão prestar serviços de assistência técnica e extensão rural aos agricultores familiares e produtores rurais do Estado do Amazonas, mediante processos educativos e participativos, que lhes assegurem sustentabilidade, cidadania e melhoria na qualidade de vida (IDAM, 2020).

Neste aspecto, a FAO (2016) relembra que o serviço público de extensão rural já conseguiu levar às famílias rurais de comunidades distantes do Amazonas tecnologias como a irrigação, que em 2015, alcançou cerca de 264,75 hectares de área irrigada. Essa prática proporciona a produção de culturas como a banana em todos os períodos do ano, principalmente durante o verão. Ainda conforme a FAO (2016), o IDAM elaborou 43 projetos de irrigação com uma área total de 44,56 hectares, beneficiando agricultores familiares da região metropolitana de Manaus em 2016. Ainda neste período, o IDAM atendeu 51,3 mil (agricultores familiares, produtores rurais, pescadores, aquicultores, indígenas, extrativistas assentados, jovens e mulheres rurais) em todo o Estado. Para o chefe do departamento de extensão rural do IDAM:

A assistência técnica, ela é mantida porque está na lei orgânica de cada município, e é garantida pela Constituição de 1988. Todo município tem obrigação com a extensão rural. Mas, o que acontece muitos prefeitos não ligam. Aqui no Estado do Amazonas a extensão rural funciona para o setor pesqueiro como um tudo, seja o pescador artesanal, o aquicultor e os empresários que buscam por orientação (chefe do Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural do IDAM, setembro de 2020).

O Relatório de Atividades de Exercício do IDAM (2019), traz informações relativas a atuação do governo do Amazonas, na prestação dos serviços de ATER aos trabalhadores rurais. Neste período, foi prestado assistência técnica a 42.335 agricultores familiares/produtores rurais; 2.012 pescadores; 14.534 criadores; 683 extrativistas; 3.931 indígenas; 15.768 mulheres trabalhadoras rurais (IDAM, 2020). Percebe-se que os pescadores e os extrativistas atendidos pela assistência técnica do IDAM foram os menos favorecidos frente aos outros seguimentos.

As cadeias produtivas da piscicultura e da pesca estão contidas na lista dos projetos prioritários do IDAM, planejados para o período de 2019 a 2022, cujo objetivo é ampliar o uso

de tecnologias e inovações, para melhoria da gestão das propriedades e aumento da produtividade e produção do pescado, bem como contribuir para o desenvolvimento socioeconômico e ambiental do setor, por meio da otimização dos serviços de Ater, nos municípios de Benjamin Constant, Humaitá, Autazes, Careiro, Coari, Iranduba, Manacapuru, Manaus, Rio Preto da Eva, Presidente Figueiredo, Itacoatiara, Guajará, Ipixuna, Tonantins, Fonte Boa, Marãã, Tefé, Boca do Acre, Lábrea, Tapauá, Carauari, Eirunepé, Manicoré, Barcelos, Anori, Careiro da Várzea, Codajás, Manaquiri, Novo Airão, Maués e Parintins (IDAM, 2020).

Para a pesca, a ATER em 2019 direcionou suas ações para a realização de reunião técnica, visita técnica, palestra, elaboração de projeto de crédito rural para pescadores de pirarucu de manejo e capacitação técnica sobre cultivo de tambaqui em viveiros escavados, promovido pela EMBRAPA (IDAM, 2020).

Como podemos observar, o governo estadual por meio de seus técnicos institucionais, intencionalmente pretende transformar pescadores artesanais em pequenos aquicultores ou em trabalhadores para a aquicultura. Mas, o que pretende o atual governo, nos termos de Giddens (1991) ao tentar desencaixar o pescador da atividade artesanal e tentar encaixa-lo na atividade aquícola, sendo o trabalho na aquicultura totalmente distinto da artesanal. Qual seria o objetivo? Dar outra alternativa de renda ao pescador? Ensinar-lhe um novo ofício sobre os negócios das águas? Diminuir os gastos sociais com os pescadores artesanais?

Neste aspecto, o diretor-geral da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (COFI), QU Dongyu, em seu discurso na abertura da 34ª sessão do Comitê de Pesca da FAO em fevereiro de 2021, fez a seguinte afirmação:

Sabemos que a terra por si só não vai nos alimentar com quantidade abundante e diversidade de alimentos – precisamos da Transformação Azul para garantir a produção da Comida Azul, acrescentou ele, enfatizando a importância de modernizar a cultura pesqueira tradicional com abordagens inovadoras e tecnologias digitais. O potencial de uma aquicultura moderna para crescer e alimentar o mundo é extraordinário”, observando que 10% da população mundial depende do setor de pesca e aquicultura para sua subsistência, principalmente pequenos produtores (FAO, 2021).

O relatório da FAO “Estado Mundial da Pesca e Aquicultura” (SOFIA), publicado em junho de 2020, estima que a produção total de peixes deve aumentar para 204 milhões de toneladas em 2030, um aumento de 15% em relação a 2018, com a participação da aquicultura crescendo dos atuais 46%. A aquicultura tem sido o setor de produção de alimentos que se

expandiu mais rapidamente em todo o mundo nos últimos 50 anos, crescendo a uma média de 5,3% ao ano desde a virada do século (FAO, 2021).

Desse modo, podemos inferir que os investimentos na aquicultura no Estado do Amazonas, é reflexo da tendência global para aumentar a produção e o consumo de pescado no mundo. Porém, o discurso governamental, quase sempre, destaca a importância da aquicultura para a economia do Estado, sem levar em conta a sustentabilidade ambiental. Para alcançar tal objetivo, as estratégias adotadas defendem o investimento de um grande volume de recursos para desenvolver aquicultura, além disso, defendem a modernização da cultura tradicional pesqueira artesanal por meio de práticas inovadoras e tecnologias digitais.

Nesse sentido, analisando a trajetória das políticas públicas para a pesca no Brasil, podemos dizer que desde a SEAP em 2003, o Estado vem incentivando essa transformação/migração ou bifurcação destes saberes tradicionais e moderno. Segundo a narrativa do ex superintendente da SEAP/AM, na época do MPA, o objetivo era oferecer uma outra alternativa de renda aos pescadores no período em que as espécies entrassem no defeso. E posteriormente, a intenção era extinguir a política do seguro defeso, mas sem deixar o pescador (a) desamparado. Também havia a preocupação em preservar os estoques pesqueiros que vinha dando sinais de esgotamento desde a década de 1980:

A preocupação do MPA era investir pesado na piscicultura para poder garantir a permanência, a vida do peixe no seu habitat natural, porque poderia ocorrer o esgotamento dos peixes dos rios se a piscicultura não entrasse. Para o Amazonas a política pública que o governo federal queria entregar aqui para o setor pesqueiro era a piscicultura, também direcionada para o pescador artesanal. A intenção do governo federal era tirar o seguro defeso, mas oferecer uma alternativa de renda, a piscicultura. No início, os pescadores artesanais achavam ridículo aqueles procedimentos porque não fazia parte da cultura deles criar peixes. Muitos não demonstravam interesse em aprender, colocavam dificuldades, esqueciam rápido o que aprendiam (ex-superintendente da SEAP/AM, agosto de 2019).

A narrativa acima, nos remete a reflexão de Viveiro de Casto (2002), se inspirando no Sermão do Espírito Santo, de Padre Antônio Vieira, sobre as dificuldades encontradas, e consequentes mal-entendidos entre os jesuítas e grupos tupinambás no século XVI nas muitas tentativas de efetivar um processo de catequização dos povos indígenas. “Os Tupinambá faziam tudo quanto lhes diziam profetas e padres – exceto o que não queriam” (VIVEIROS DE CASTRO, 1992, p.38), por isso os jesuítas diziam que eram inconstantes.

A narrativa do ex-gestor da Superintendência da Pesca no Amazonas deixa transparecer que naquele contexto, aqui no Amazonas, muitos pescadores não demonstraram interesse na

atividade aquícola, em requerer habilidades técnicas para desenvolver tal atividade, como por exemplo: “colocavam dificuldades, esqueciam rápido os procedimentos”. Podemos dizer que demonstravam uma certa inconstância nesse processo. Ou talvez, porque os procedimentos da aquicultura são distintos do modo de vida, de trabalho e reprodução social do pescador artesanal na Amazônia, dos traços que lhe permite reconhecer-se mutuamente. Nas palavras de Furtado (2006), o pescador artesanal amazônico desenvolve em seu cotidiano práticas econômicas e culturais singular, “cuja a vida social e material transita entre a terra e a água, a terra e a floresta, entre a terra e o mar” (p. 162).

Em relação a aquicultura, em 2019 a ATER direcionou suas ações para a distribuição de alevinos e pós-larvas, capacitação de beneficiários, elaboração de projetos de crédito rural, apoio na legalização ambiental, manejo de lagos e orientações quanto à legislação pesqueira, dentre outras ações para o desenvolvimento dessas atividades (IDAM, 2020).

O IDAM é o único órgão do governo do Estado com representatividade em todos os 62 municípios amazonenses, mas não tem capilaridade para prestar assistência técnica de qualidade aos pescadores artesanais, pequenos aquicultores e agricultores, isso ocorre por vários motivos, conforme relato do chefe do departamento de extensão rural do IDAM:

No IDAM as coisas mudaram muito, nós trabalhamos com contrato por um período, depois encerra. O que acontece, muitos técnicos, principalmente os engenheiros de pesca não querem trabalhar com o projeto voltando para a pesca artesanal, querem trabalhar com os projetos para a aquicultura porque dar mais dinheiro. Também muitos engenheiros são filho de empresário do setor. Por exemplo, nós temos 30 projetos voltados para a pesca artesanal, conseguirmos colocar em prática uns 16. Eu fico triste, nem sei o que fazer (chefe do Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural do IDAM, setembro de 2020).

Segundo a narrativa do chefe do departamento de extensão rural do IDAM, os novos engenheiros de pesca contratados pelo órgão não demonstram interesse em desenvolver projetos para atender as demandas da pesca artesanal, pois são filhos de empresários do setor. Desse modo, no momento em que os empresários do setor vêm “tomando para si” os projetos, as tecnologias e as demais políticas oferecidas pela ATER no Amazonas que deveriam atender os trabalhadores rurais, aí se inclui os pescadores artesanais. Podemos dizer que há um comprometimento da oferta de assistência técnica a população alvo destas políticas.

Nessa questão, o que se destaca é a dinâmica contraditória que envolve grupos diversos que se articulam entre si, criam estratégias para ter seus interesses atendidos pelo Estado. Neste aspecto, Mészáros (2011) explica que em todas essas questões o Estado tem um papel essencial:

Ele deve sempre ajustar suas funções reguladoras em sintonia com a dinâmica variável do processo de reprodução socioeconômico, complementando politicamente e reforçando a dominação do capital contra as forças que poderiam desafiar as imensas desigualdades na distribuição e no consumo. Além do mais, o Estado deve também assumir a importante função de comprador/consumidor direto em escala sempre crescente. Nessa função, cabe a ele prover algumas necessidades reais do conjunto social (da educação à saúde e da habitação e manutenção da chamada “infraestrutura” ao fornecimento de serviços de seguridade social) (MÉSZÁROS, 2011, p.110).

Por outro lado, afim de propiciar um melhor atendimento ao trabalhador rural, o governo do Estado ao longo de 2020, realizou a manutenção (serviços de pintura, restauração de estruturas e salas, e a troca de tubulação e sistemas elétricos) de 12 unidades do IDAM nos municípios de: Pauini, Caapiranga, Itacoatiara, Novo Remanso (distrito de Itacoatiara), Atalaia do Norte, Novo Aripuanã, Borba, Manaquiri, Tonantins, Tabatinga, Eirunepé e Envira (IDAM, 2020).

Feitoza (2003) e Santos (2019) argumentam que um dos principais problemas enfrentados pela ATER no Estado se deve a rotatividade, a redução dos agentes em campo, isso ocorre devido aos contratos temporários, esse quadro é desfavorável para a atuação da ATER. Neste sentido, foram empossados no dia 19 de novembro de 2020, cento e vinte dois (122) novos servidores que passam a fazer parte do quadro efetivo do IDAM. A previsão para 2021 é atender mais de 59 mil agricultores familiares e produtores rurais em todo o Amazonas (SEPROR, 2020).

Além disso, outro problema que se impõe ao desenvolvimento das políticas da ATER estão relacionadas a precariedade dos serviços de telefonia móvel e de internet prestado nos municípios do interior do Amazonas. A morosidade desses serviços impacta o acesso dos trabalhadores rurais à emissão do Cartão do Produtor Rural, o acesso ao Cadastro Ambiental Rural (CAR) e elaboração de projetos de crédito rural para obter recursos junto aos órgãos de fomento, entre outros serviços.

Como foi possível observar, o fato de existir tal política não garante que se transforme em ação e que os trabalhadores tenham suas demandas efetivamente atendidas. Por outro, lado o fato de serem reconhecidas como políticas públicas perante o Estado, já é um grande avanço na luta por direitos. Ao atender as necessidades básicas da população transformando-as em política públicas o Estado age de forma positiva. Nas palavras de Bourdieu (2014), “ora, o Estado não é só coerção, ele também é assistência, filantropia, o Estado também assiste os menos desfavorecidos para que não caiam em miséria profunda” (p.466). Isso acontece porque o Estado moderno é dotado de uma certa autonomia relativa, “age no campo de equilíbrio instável do compromisso entre as classes dominantes e dominadas” (POULANTZAS, 1981,

p.36), encarrega-se de materializar uma série de políticas públicas de natureza social, econômica, ambiental, dentre outras.

Assim, sobre as políticas públicas da ATER no Amazonas, podemos dizer que ela chega aos seus beneficiários, de forma precária, é claro, devido aos problemas relatados. Para saber o impacto destas políticas para a pesca artesanal cabe um outro estudo que trate com mais profundidade o tema.

CAPÍTULO III - ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS, CONFLITOS E ASSOCIATIVISMO: OS DIREITOS DOS PESCADORES ARTESANAIS

Neste capítulo mostraremos que o acesso as políticas públicas por pescadores artesanais no Amazonas é uma luta cotidiana. Estes homens e mulheres que praticam a pesca artesanal como forma de reprodução social de existência “são desprovidos socialmente diante da existência precária de serviços públicos fragilizados pelo isolamento espacial, onde vivem nas comunidades rurais, sobretudo aquelas localizadas na profundezas das florestas e na imensidão dos rios, nos quais vigoram enormes déficits de cidadania” (SCHERER, 2015, p. 219). O caminho que precisam percorrer para acessar os direitos a que faz jus como trabalhador rural é complexo e envolve atores institucionais, entidades representativas e políticos, dentre outros, de modo geral, tal acesso é marcado pelo excesso de burocracia, por práticas clientelísticas, pela corrupção e pelo não reconhecimento dos direitos dos pescadores e pescadoras. Desse modo, mostraremos como esses atores atuam dentro da arena de acesso as políticas públicas e qual o reflexo sobre a vida, o trabalho e o reconhecimento dos trabalhadores da pesca.

3.1. AS FORMAS DE ASSOCIATIVISMOS: COLÔNIAS, SINDICATOS E ASSOCIAÇÕES DE PESCADORES

As primeiras formas de representação política dos pescadores artesanais foram fruto da ação do Estado. Até a Constituição Federal de 1988, estavam organizados administrativamente em Colônia (a nível municipal) Federação (a nível estadual) e Confederação (a nível nacional).

Essa organização teve sua origem na Missão do Cruzador José Bonifácio (1919-1923), idealizada pela Marinha de Guerra do Brasil, sob o comando do Capitão Frederico Villar, que percorreu a costa brasileira com o objetivo de promover a nacionalização da atividade pesqueira e organizar os pescadores para defesa militar do litoral, reunindo-os em colônias onde se pudesse fornecer serviços de educação, saúde, saneamento, comercialização, fomento, serviços de pesquisas sobre as espécies marinhas e de água doce, dentre outras atividades (DIEGUES, 1995; RAMALHO, 2014; CALLOU, 1995).

A justificativa de tal política de nacionalização da pesca se relacionava , de um lado, ao fator econômico, de desenvolvimento industrial do setor pesqueiro, pois inúmeras vezes o governo adotou a política de importação de pescado para satisfazer as necessidades da população nos centros mais urbanizados (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Recife e

Salvador); e de outro, por um discurso nacionalista advindo da Marinha, de retirar do controle dos pescadores estrangeiros a força que tinham em âmbito nacional, obrigando-os, no mínimo, a naturalizarem-se; e promover a defesa da região litorânea brasileira que se intensificou após a eclosão da I Guerra Mundial (1914-1917), cujos conflitos navais revelara o quanto essa região estava militarmente desprotegida (RAMALHO, 2014; CALLOU, 2007).

Assim, o discurso de industrialização em defesa do território nacional foi uma estratégia da Marinha, “já que a finalidade militar era a mola propulsora da criação e da ação do programa de nacionalização da pesca, o que transformou o pescador artesanal em personagem estratégico, submetido, como reserva militar, ao controle da Marinha que na época, enfrentava a falta de marinheiros em seu quadro” (RAMALHO, 2014, p. 34),

Nesse sentido, o espaço da pesca tornou-se espaço de consolidação de poder militar, através da criação das entidades de organização dos pescadores. Cada colônia, serviria de ponto de apoio decisivo para a vigilância e controle da região costeira, além de um espaço para desenvolvimento de ações sociais, administrativas e militar da Marinha. Mas, para tanto, seria necessário transformar, instruir o pescador para servir como reserva naval.

A Missão do Cruzador José Bonifácio saiu do Rio de Janeiro com destino a Belém do Pará, fundou cerca de 800 colônias e cadastrou mais de 100.000 pescadores artesanais em todo o país. As primeiras colônias de pescadores foram fundadas em 1919, sob o lema: “Pátria e Dever”. O primeiro estatuto das Colônias de pescadores data de 1º de janeiro de 1923, proveniente da Marinha. Em 1920 foram fundadas a primeira Federação Estadual de Colônia e Cooperativas de Pescadores em Belém e a Confederação dos Pescadores do Brasil⁶⁸ (CNPA, 2020). Assim, o Estado cria importantes condições estruturais e burocráticas sobre o qual exerce o poder, nas palavras de Poulantzas (1980), a materialização de uma “ossatura do Estado”, um espaço de consolidação de seus interesses militar de controle da região costeira e societário de modernização da atividade pesqueira.

Silva (1991), ao discorrer sobre o processo de criação das Colônias de Pescadores no Brasil (1919 e 1923) explica que havia um interesse duplo, do Estado e do capital, para com os pescadores, por um lado, atrelar os pescadores à Marinha de Guerra e por outro, organizar um mercado de trabalho para uma pescaria nascente organizada em moldes empresariais.

Desse modo, pela primeira vez, o Estado regulamentava e organizava a atividade

⁶⁸ Inicialmente esse setor estava vinculado ao Ministério da Agricultura, em 1923 é transferido para a Marinha (DIEGUES, 1995).

pesqueira voltada tanto para a produção industrial e de pequena escala praticada pelos pescadores artesanais, através do Decreto nº 16.183, de 25 de outubro de 1923. Assim, de acordo com o art. 3º deste decreto:

§ 1º Por colônia de pescadores se compreende todo o agrupamento de, pelo menos, quarenta brasileiros natos ou naturalizados, matriculados como pescadores nas Capitânicas de Portos e estabelecidos em zonas limitadas pela Diretoria da Pesca, tendo por fim uni-los por laços de solidariedade fraternal, promovendo instrução, auxílio mutuo e prosperidade dos associados e suas famílias visando particularmente a sua utilização como auxiliares da Marinha, na paz e na guerra. § 2º Haverá duas espécies de confederações: estaduais e geral. § 3º Por confederação estadual compreende-se o agrupamento de delegados das colônias de um Estado, com o fim de tratar de questões de seus interesses e representá-las perante os poderes públicos e privados, em juízos ou fora deles. § 4º Por confederação geral compreende-se o agrupamento de delegados das confederações estaduais e delegados das colônias do Estado do Rio e do Distrito Federal. Terá a sua sede na Capital Federal, cabendo-lhe a administração da Caixa do Socorros da Pesca (Decreto nº 16.184/ 1923).

No entanto, cabia a Diretoria da Pesca (cargo ocupado por um oficial superior do corpo de armada da Marinha) organizar as colônias de pescadores e suas atividades, cujas informações deveriam seguir o seguinte fluxo: primeiro passar para as Capitânicas dos Portos, depois a Confederação Estadual e posteriormente a Confederação Geral (Decreto nº 16.183/1923, art. nº 12).

Para Villar (1945), a Missão do Cruzador José Bonifácio era um projeto civilizatório capaz de educar os trabalhadores das águas, em suas palavras, “transformamos a Missão do Cruzador ‘José Bonifácio’ em uma Grande Cruzada, cuja projeção antevíamos para o futuro do Brasil” (VILLAR, 1945, p. 43). No geral, o objetivo era instruí e disciplinar os pescadores e colocá-los à disposição do Estado. Assim, “instruída e saneada a população de pescadores estaria – sob essa ótica societária – à altura dos desafios nacionais, a saber, o propósito era o de levar cultura aos incultos, civilizar a ralé incivilizada aos sabores da modernidade. Essa era a “grande cruzada.” (RAMALHO, 2014, p.37-38). “É dócil um corpo que pode ser submetido, que pode ser utilizável, que pode ser transformado e aperfeiçoado[...] Não simplesmente para que façam o que se quer, mas para que operem como se quer, com as técnicas, segundo a rapidez e a eficácia que se determina” (FOUCAULT, 2010, p. 133).

Nesse processo de intervenção para o desenvolvimento da pesca e dos pescadores, o Estado fazia uso de mecanismos de caráter paternalista, autoritário e assistencialista, cujo fragmentos ainda marca fortemente a dinâmica das organizações políticas da categoria até os dias atuais. Nesse sentido, os pescadores eram obrigados a registra-se junto com suas embarcações em colônias e posteriormente nas diretorias de pesca, sob pena de ficarem

proibidos de pecar.

Art. 12. Nas capitânicas dos portos e estações dellas dependentes haverá livros especiais para os matriculados pescadores de profissão e registro e arrolamento de suas embarcações, segundo o modelo adoptado. Art. 13. A matricula pessoal será tirada nas capitânicas de portos ou onde for determinado pela Inspeção de Portos e Costas, e deverá conter: nome do matriculado, filiação, nacionalidade, naturalidade, idade, côr, rôsto, nariz, cabellos, olhos, barba, estatura, estado civil, residência e signaes característicos (Decreto nº 16.184/ 1923).

Além disso, nesse período, em cada área em que se situavam as colônias havia um responsável, a figura do capataz, vinculado à Capitania dos Portos, que tinha a incumbência de identificar as demandas das comunidades pesqueiras locais, de cobrar dos pescadores taxas relativas às suas embarcações, além de exigir deles a obrigatoriedade de associarem as colônias (a função de capataz foi criada ainda no Brasil Império, a partir do Decreto nº 446, de 19 de maio de 1846, que criou também às Capitânicas dos Portos), disciplinando e ordenando o trabalho dos pescadores (RESENDE, 2011; RAMALHO, 2014).

Outra mudança introduzida foi em relação as embarcações. Para diferenciar as embarcações de pesca das de outro tipo, estas “passam a ter um Z proveniente da demarcação territorial em “Zonas de Pesca” e o número da colônia que pertencem, sendo as de maior porte obrigadas a trazer o registro da Capitania dos Portos” (RESENDE, 2011, p.82). A preocupação da Marinha era com a possibilidade de as embarcações interferirem umas nas atividades das outras, seja pela atividade pesqueira ou pelo simples fato de navegar.

O relatório da Missão Cruzador José Bonifácio apresentado pela Confederação Geral dos Pescadores mostrou que por um lado, as comunidades pesqueiras desfrutaram de benefícios sociais, até então nunca vistos na história da pesca brasileira, como criação de escolas de ensino primário, escolas de pesca, atendimento médico, melhoramento da infraestrutura de apoio às atividades de pesca, dentre outros benefícios, por outro lado, o controle social da Marinha colocou limites a autonomia social e política dos pescadores (CALLOU, 1995).

Em 1930, Getúlio Vargas (1930-1945) na tentativa de organizar a vida econômica e social do país, anuncia a necessidade de significativa intervenção do Estado na econômica⁶⁹ com o objetivo de estimular a industrialização e a diferenciação da estrutural econômica

⁶⁹ “É bem verdade que o papel do Estado em relação à economia modifica-se segundo os estágios e fases do próprio capitalismo. De qualquer forma, o lugar do Estado em relação à economia nada mais é que a modalidade de uma presença constitutiva do Estado no seio das relações de produção e de sua reprodução” (POULANTZAS, 1980, p. 21).

nacional, cuja as relações não poderiam se pautar por princípios *laissez-fair* de décadas atrás, era necessário a organização de uma engenharia institucional para presidir à reorganização do processo acumulativo que se deu, pois, via reconhecimento de novas profissões/ocupações por leis de regulação social (SANTOS, 1979).

Nesse sentido, ocorreu a extensão da cidadania por meio da regulamentação de novas profissões, mediante a ampliação de direitos associados a estas profissões, ou seja, os direitos estavam restritos aos trabalhadores reconhecidos por lei. Nas palavras de Santos (1979), tratava-se de uma cidadania regulada implícito na prática política daquele governo de promover o desenvolvimento de uma ordem fundamentalmente capitalista.

Por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei [...] A cidadania estava embutida na profissão e os direitos do cidadão restringiam-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei. Tornam-se pré-cidadãos, assim, todos aqueles cuja ocupação a lei desconhece. (SANTOS, 1979, p. 75).

Incluía-se na categoria pré-cidadão, de acordo com Santos, todos aqueles trabalhadores urbanos e rurais cujo o trabalho não era reconhecido por lei, ou seja, os trabalhadores informais, os desempregados, os subempregados, estes ficaram à margem da cidadania regulada.

Nesse contexto, a gestão da pesca é transferida para o Ministério da Agricultura (1933), sob a responsabilidade da Divisão de Caça e Pesca (DCP). A Confederação Geral dos Pescadores Brasileiros e as Colônias também, subordinaram-se à DCP. Mas, o cadastramento dos pescadores e de seus barcos continuou sob o controle da Marinha. Outro fato importante para o setor pesqueiro foi a elaboração do Código de Caça e Pesca (Decreto nº 23.672, de 02 de janeiro de 1934) que previa, a entrega de balancetes e de relatórios mensais pelas diretorias das colônias à DCP, permitindo-lhe intervir na entidade quando julgasse necessário (RAMALHO, 2014). Essas intervenções, eram técnicas de poder, que modelava e organizava materialmente a total submissão da organização dos pescadores e torná-la um corpo social utilizável pelos órgãos do Estado.

Em 1938, a Divisão de Caça e Pesca elaborou o Código da Pesca (Decreto-lei nº 794, de 19 de outubro de 1938), com características assistencialistas, mantinha os olhos vigilantes sobre a organização política e o trabalho dos pescadores, por meio daqueles fiscais da pesca (os capatazes). O Código também previa a instalação de serviços médicos e odontológicos nas

colônias de pescadores. Além disso, criou o Conselho Nacional de Pesca.

Assim, em 1941, foi elaborado um estatuto para as colônias de cunho manipulador e de controle sociopolítico. Essas continuaram subordinadas à Federação Estadual dos Pescadores, à Confederação Geral dos Pescadores Brasileiros e à DCP, foram tipificadas como Sociedade Civil, facultando à Confederação intervir em suas diretorias. Ademais, com a eclosão da II Guerra Mundial (1939 a 1945), as colônias mantiveram seu caráter de ponto de apoio do Estado e os pescadores sua função de reserva naval militar (CALLOU, 1994; RAMALHO, 2014).

Diegues (1995) explica que até 1973, não estava muito claro o tipo de organização que tinha as colônias de pescadores. Em, 1973, a portaria nº471 do Ministério da Agricultura, tipificou as colônias como “organização de classe”. No entanto, mantinha-se a estrutura autoritária e corporativistas das colônias, uma vez que os quadros de dirigentes da confederação e das federações estaduais estava, portanto, fortemente ligado aos aparelhos do Estado. A exemplo, o cargo de presidente da Confederação era privativo e de confiança do Ministério da Agricultura. Ora, era evidente que a presença destas pessoas nos quadros de direção daquelas instituições não era somente um intermediador entre um mecanismo de poder e uma função, é um modo de fazer funcionar relações de poder numa função, “na própria trama da multiplicidade, da maneira mais discreta possível, articulada do melhor modo sobre as outras funções dessas multiplicidades” (FOUCAULT, 2010, p.208).

As federações estaduais, estas podiam intervir diretamente nas eleições das colônias, uma vez que cabia a federação homologar as chapas para presidentes das colônias. As chapas consideradas mais representativas dos pescadores eram frequentemente aliadas das colônias. Em muitos casos, durante décadas, as colônias foram dirigidas por pessoas alheias à categoria dos pescadores: políticos locais, comerciantes, oficiais da marinha, empresários, dentre outros (DIEGUES, 1995).

Mesmo com a implantação da Superintendência de Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE) em 1962, a colônia continuou a ser regida por normas autoritárias e contrárias a autonomia e a representação dos pescadores, além disso, o controle sob estes trabalhadores continuou sendo compartilhado com a Marinha, também em razão da instauração da ditadura militar em 1964.

As raízes dessa subordinação dos pescadores ao poder público são bem conhecidas, por meio da disciplina e da normatização (elaboração de leis e códigos), as "razões" do consentimento, entretanto, não impedem que sempre haja lutas.

Nesse sentido, Maffesoli (2005) argumenta que, o que desestabiliza as certezas, as diversas quietudes, os valores sociais que pareciam estabelecidos para sempre, é o sentimento

de revolta, de insatisfação, durante muito tempo recalcada, a força de um sentimento coletivo, tudo isso, de tempo em tempo se constitui em uma força poderosa capaz de produzir um curto-circuito na gestão econômica-administrativa das coisas e quebra a monotonia do cotidiano.

Nesta perspectiva, Poulantzas fez a seguinte constatação, ou pelo menos interpretou assim, observando o dinamismo com que as lutas populares atravessam o Estado, de início, as lutas são sempre baseadas na exploração, isso faz com que o fundamento das lutas sejam sempre uma relação entre termos equivalentes “poder-resistência” (POULANTZAS, 1980, p.89).

A partir da década de 1960, os pescadores artesanais começam a se movimentar e questionar aquela estrutura autoritária. O início destas mobilizações começou pela região Nordeste, em 1966 no município do Cabo, litoral sul de Pernambuco, contra a poluição dos rios causada pela indústria de borracha, a Coperco. Desde então, outros movimentos se organizaram com o apoio da Comissão Pastoral dos Pescadores (vinculado a Igreja Católica), e outras instituições. O escopo das lutas foi ampliado, abrangendo temas como representação democrática, a comercialização, a aposentadoria, a previdência social, dentre outros (DIEGUES, 1995).

Segundo Diegues (1995), neste período começaram as lutas por tomada democrática da presidência de várias colônias (Santarém e Aranaí no Pará, Goiana em Pernambuco, Pitimbu na Paraíba, Penedo em Alagoas (1979), entre outros. As primeiras federações estaduais conquistadas pelos pescadores artesanais foram as de Pernambuco (1984) e Alagoas (1987), Santa Catarina (1988) e Rio Grande do Sul em 1989.

Em Santarém no Pará, a equipe de organização dos trabalhadores da pesca em 1979, tinha por objetivos primeiros “ganhar a entidade,” fazer com que a categoria assumisse a direção de suas entidades representativas. Esterci (2002) argumenta que as organizações ligadas a Igreja Católica e instituições como a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE) “estavam, pois, atentos ao fato de as diretorias das colônias não representarem os interesses dos trabalhadores e sensíveis às insatisfações que suas atitudes geravam” (ESTERCI, 2002, p.58). A insatisfação dos pescadores se dava mediante a cobrança de 5% sobre todo o pescado vendido e pelo fato de as mensalidades pagas não reverterem em benefícios para os filiados serviram de estopim para a mobilização (*Ibidem*, p.58).

Assim, em 1982, o movimento lançou uma chapa para concorrer às eleições e ganhou com 402 votos contra 68. O primeiro ato da nova diretoria foi retirar dos quadros da colônia, através de uma assembleia, os chamados sócios cooperadores (atravessadores, fazendeiros, comerciantes e armadores) mais de 400 sócios foram eliminados (ESTERCI, 2002).

Essas conquistas dos pescadores artesanais não se deram de forma pacífica, em vários

municípios do país houve agressões e prisões das novas lideranças por pressões de oligarquias locais. No Amazonas, também, o movimento não foi diferente do que vinha ocorrendo em vários estados do país, as narrativas a seguir são ilustrativas:

Na colônia foi outra briga, foi muita luta para conseguir realizar uma eleição, foi na marra chegou até a ter tiros. Eu lembro que nós viemos de Brasília chegando no aeroporto aqui em Manaus fomos recebidos pela segurança do Estado, sem a gente pedir, eles mesmos vieram garantir a nossa segurança porque a confusão estava armada e resolveram intervir. Tinha gente armada lá para nos pegar. Nós viemos, eu e Walzenir, escoltados do aeroporto para as nossas casas. O problema era que Manaus os ricos que tomavam conta, a nossa luta era tirar a colônia das mãos deles para poder organizar, se era colônia de pescador como é que o patrão era o presidente? A partir da década de 1980, fizemos a primeira eleição mais não ganhamos. Dois anos depois, nós fizemos a eleição de novo ganhamos, mas não levamos. Porque na época a confederação nacional era quem escolhia, era quem os caras lá indicavam para a direção da colônia. Outro problema, o que acontecia, nós procurávamos os pescadores, pegávamos os nomes e montávamos a chapa quando chegava próximo a eleição o presidente da colônia ameaçava os pescadores, aí muitos desistiam. Para a Federação a gente conseguia vencer as eleições democraticamente, agora é o seguinte, para tomar posse era difícil. Por exemplo, da segunda vez que a gente venceu a eleição para a Federação, nós tivemos que tomar posse pela Polícia Federal, o Walzenir Falcão foi o caboclo que teve coragem de ir até o fim, eu não lembro a data que isso aconteceu exatamente, mas Walzenir lembra. Então, veio ordem de Brasília, o Ministro do Trabalho era o Irineu Sepúlveda Pertence. O que aconteceu, nós fazíamos muitas assessorias e conhecíamos algumas pessoas e acabamos conhecendo um juiz e fizemos amizade com ele, nós contamos para ele a história, é ele resolveu assumir o caso. Então, nós pegamos as assinaturas dos pescadores, juntamos o material para o processo e mandamos para Brasília para esse juiz. Logo depois chegou a ordem de Brasília, do Ministro, para a Polícia Federal dar posse a chapa ganhadora e prender quem intervisse (chefe do Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural do IDAM, setembro de 2020).

A minha trajetória na luta pelos direitos dos pescadores começou nos anos de 1984 para 1985, quando assumir a Colônia de Pescadores Z-12 de Manaus por meio de muita luta. Essa foi a primeira Colônia que eu assumir. Naquela época se tinha sete colônias no Estado: Manaus, Manacapuru, Itacoatiara, Maués, Tefé, Parintins e Careiro. Foi em razão das demandas por direitos que a pesca foi tomando novas dimensões, a gente começou a buscar e a defender a cidadania, os direitos do homem e da mulher trabalhadores da Pesca e foi conseguindo construir o setor com alguns benefícios e isso proliferou a volta das colônias. Agora, a Federação Estadual (FEPESCA), ela vem de longas datas, de 1960. Em 1970 ela foi realmente criada pelo Estado porque em razão dessas colônias precisava ter a Federação que absorveu afiliação dessas entidades (presidente da CNPA/ FEPESCA, julho de 2021).

Ao instigarem suas memórias para falar sobre esse período histórico de luta por direito a ter direito à livre associação, a direitos sociais e políticos, estes homens acionaram lembranças, angustiantes, motivos, ponderações que compõem um testemunho de suas trajetórias mediante as lutas que tiveram que travar que pareciam intermináveis, sendo preciso o embate judicial, para tomar posse da colônia de Manaus, tendo que enfrentar, muitas vezes, a

violência daqueles que há muito detinham o controle das entidades da pesca. Ao narrar sobre si, expor suas experiências, o narrador revela sua “marca de narrador” (BENJAMIN, 1985, p. 2005).

O movimento dos pescadores ganhou mais visibilidade com a Constituinte da Pesca, em 1985, que alavancou o processo de organização desses trabalhadores. Contava com o apoio da Comissão Pastoral dos Pescadores e outras organizações sociais, portanto, articularam-se na busca de autonomia política e para garantir direitos na Constituição Federal de 1988. Esse movimento reuniu, no mesmo ano, em Brasília, no Seminário da Pesca Artesanal, cerca de 400 pescadores de todo o país (MARINHO, p. 2009). Como vimos no primeiro capítulo, o Amazonas também participou ativamente do movimento da Constituinte da Pesca.

A Constituinte da Pesca, ela foi interessante para o reconhecimento da identidade do pescador, onde o Amazonas teve um destaque muito bom. Eu tive um destaque. Eu fui o presidente da Comissão da Constituinte da Pesca lá na Câmara dos Deputados. E nós reunimos todos os segmentos das colônias e federações do Brasil. E o Amazonas tinha uma delegação muito atuante e por isso eu fui eleito o presidente da Comissão da Constituinte da Pesca para elaborar as propostas que foram feitas nas reuniões que tivemos lá em Brasília (presidente da CNPA/ FEPESCA, julho de 2021).

Como resultado desta mobilização, os pescadores garantiram acesso aos direitos à seguridade social, bem como, a equiparação das colônias com os estatutos dos sindicatos. Dessa forma, a Constituição em seu artigo 8º, estabelece é livre a associação profissional ou sindical⁷⁰:

Parágrafo único. As disposições deste artigo aplicam-se à organização de sindicatos rurais e de colônias de pescadores, atendidas as condições que a lei estabelecer. I - a lei não poderá exigir autorização do Estado para a fundação de sindicato, ressalvado o registro no órgão competente, vedadas ao Poder Público a interferência e a intervenção na organização sindical; II - é vedada a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial; III - ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria; V - ninguém será obrigado a filiar-se ou a manter-se filiado a sindicato (BRASIL, 1988).

Conforme a Constituição Federal de 1988, as colônias de pescadores foram transformadas em associações livres. É certo que segmentos das classes dominantes continuam a controlar os dirigentes de muitas entidades da pesca, mas os pescadores artesanais foram capazes de conquistas significativas, ou seja, vitórias políticas dos trabalhadores das águas

⁷⁰ A regulamentação do artigo 8º da CF de 1988 ocorreu apenas em junho de 2008, pela Lei nº11.699.

sobre o autoritarismo do Estado e da economia política do capital.

Na última reunião da Constituinte da pesca, em Olinda (abril de 1988), com o final dos trabalhos da Constituição, os pescadores organizados criaram o MONEPE (Movimento Nacional dos Pescadores) com o objetivo de democratizar as colônias, fazer valer os direitos conquistados na Constituição, lutar por melhores condições de vida e de trabalho (DIEGUES, 2005, p.136).

Em 1996, ao MONAPE estavam ligadas 99 colônias e 04 sindicatos de pescadores, e o movimento apoiava 42 grupos de oposição para conquista de outras colônias. O movimento conseguiu ampliar suas representações em vários estados da região norte e nordeste – MOPEPA no Pará, MOPECE no Ceará e MOPEMA no Maranhão (CARDOSO, 2001).

Ao longo da década de 1990 o MONAPE realizou vários encontros nacionais, avançava nas discussões acerca do fortalecimento de suas organizações, na luta por melhores condições de vida e de trabalho, a inserção das mulheres no processo de organização política e pela proteção do meio ambiente, sendo este, principal meio de produção e reprodução social das comunidades pesqueiras. Assim, realizaram inúmeras denúncias contra a degradação dos ecossistemas aquáticos, decorrente da exploração turística desordenada nas regiões litorâneas, a construção de hidrelétricas, barragens e da poluição ambiental e industrial.

Essas denúncias serviram de base para a elaboração de um documento levado ao Fórum das Organizações não Governamentais (ONGs) presentes na II Conferência das Nações Unidas sobre meio ambiente e desenvolvimento, a ECO 92⁷¹ (DIEGUES, 1995). Na oportunidade foram discutidas a importância da pesca artesanal na conservação e defesa dos ambientes aquáticos.

O MONAPE ao longo da década de 1990, por meio de suas ações, permitiu a articulação e a formação de lideranças em todo o país que deram continuidade ao processo de ruptura com práticas centralizadoras e antidemocráticas historicamente construídas na estrutura de representação política e social do segmento pesqueiro artesanal (FOX, 2010).

Neste sentido, Cardoso (2001) enfatiza que o processo de conquista e gestão democrática das colônias de pescadores foi um caminho tortuoso, pois de um lado, pescadores de algumas localidades conquistaram suas colônias e federações, democratizando os processos eletivos e gerindo-as de acordo com interesses legítimos da categoria, em outras situações

⁷¹ A Conferência apresentou o documento Estratégia Global para a Biodiversidade. O documento contém 85 propostas para a preservação da diversidade biológica no planeta e um plano para uso sustentável de recursos biológicos, é aprovado pelo Programa de Meio Ambiente da ONU e pelas ONGs que participaram do Fórum Global (FOX, 2010, p. 87)

alguns obstáculos permaneciam à medida em que, os representantes legais destes organismos defendiam interesses alheios à categoria.

O MONAPE passou a fazer oposição aquelas entidades, criticando e denunciando suas práticas paternalistas, clientelistas e fraudulentas. Diegues (1995) explica que naquele momento uma questão se levantava referente à transformação ou não das colônias em sindicatos. Ou deveria-se agir no sentido de conquistar novas colônias e colocá-las a favor dos interesses dos pescadores. Por outro lado, a criação de sindicatos poderia vir a enfraquecer a categoria, pois sem uma organização efetiva o segmento não conseguiria dar continuidade a suas lutas por reconhecimento e direitos sociais. Mas, as divergências políticas entre os membros das colônias e a disputa interna pelo poder, abriu espaço para a criação de novas formas de representações políticas dos pescadores, os sindicatos e associações (MARINHO, 2009). Assim, muitas dessas novas formas representativas da pesca foram criadas por membros das colônias que estavam insatisfeitos com a falta de transparência dos presidentes dessas instituições.

Esperava-se que os sindicatos e associações de pescadores artesanais tivessem mais transparências em suas atividades frente as demandas do segmento. Ocorre que muitas destas instituições já nasceram atreladas a interesses político-partidários de seus presidentes. Por tanto, acabaram por praticar os mesmos vícios e as práticas clientelistas e fraudulentas das colônias. “Como bons herdeiros, tornaram-se proprietários daquilo que contestavam⁷²” (MAFESSOLI, 2005, p. 53).

É verdade que nas últimas décadas os pescadores artesanais por meio do MONAPE com apoio de outras instituições sociais conseguiram um grande avanço em suas organizações representativas, mas, é possível afirmar que apesar de todo empenho desse movimento na tentativa de eliminar os vícios do paternalismo, do clientelismo político que marca as entidades, esse objetivo não foi totalmente alcançado, os resquícios permanecem. Nestes casos, o discurso de participação, acaba caindo no vazio da representação.

⁷² A etimologia do termo: “*contestarem*” significa testemunhar com, é ficar no mesmo campo, reconhecer a origem comum com aquilo que será, por algum tempo, desestabilizado. Na realidade, não há piores conservadores do que os revolucionários: eles querem se manter no poder” (MAFESSOLI, 2005, p. 53).

3.2. AS ENTIDADES REPRESENTATIVAS NA EFETIVAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA OS PESCADORES ARTESANAIS: JOGO DE INTERESSES, RELAÇÕES DE PODER E CONFLITO

Como dito anteriormente, a criação do sistema organizativo da categoria (Colônias, Federações e Confederação Nacional de Pescadores) foi estabelecido pela Marinha em 1919, como estratégia de intervenção militar do Estado nas áreas litorâneas e marítimas brasileira, atrelou a si os pescadores, a partir de então, foram recrutados como reserva em caso de guerra.

A partir do Movimento da Constituinte da Pesca na década de 1980, os pescadores articularam-se na busca de autonomia política, através do artigo 8º da Constituição Federal de 1988, conseguiram expandir as colônias os mesmos princípios que regem os sindicatos, livres da tutela do Estado.

Mas, ao longo da década de 1990, “a representação dos trabalhadores da pesca se fragmenta em colônias, sindicatos e associações de finalidades diversas, por vezes reconhecidas oficialmente, ou não” (CARDOSO, 2009, p.9). Porém, o fato de, coexistirem colônias, sindicatos e associações gera conflitos na representação legal dos pescadores e interfere diretamente em questões como financiamentos, parcerias, entre outras. Esta situação se torna mais complexa à medida que não pode haver duplicidade de representação em um mesmo município⁷³ (CARDOSO, 2001). Essa questão vem gerando embates nas mais variadas esferas representativas, a discussão gira em torno da definição de representação legal dos pescadores junto aos órgãos responsáveis pela regulamentação e fomento da atividade pesqueira. Para ilustrar essa discussão, recorro a um trecho da narrativa de uma liderança da pesca vinculado as colônias de pescadores no Estado do Amazonas:

A única entidade legal, legítima institucionalmente se chama colônia de pescadores instituída em cada município do Estado do Amazonas, a nível estadual é a Federação dos pescadores do Estado do Amazonas. No Brasil só existe uma confederação legal, a Confederação Nacional dos Pescadores e Aquicultores com sede em Brasília, a CNPA que completou 100 anos no dia 10 de agosto de 2020 (presidente da CNPA/ FEPECA, julho de 2021).

Contraditoriamente, sob o argumento de livre associação, as lideranças que representam os pescadores em diferentes instâncias (municipal, estadual e federal) colocam em risco a

⁷³ É vedada a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial... (Artigo 8º, II, Constituição Federal de 1988).

credibilidade institucional das organizações representativas, perde-se o foco da luta em defesa dos direitos dos pescadores (as), fragmenta e enfraquece a força e expressão coletiva da categoria. Assim, os conflitos existentes entre as diferentes formas de representatividade, refletem relações de poder, exclusão e inclusão, uma vez que determinado grupo organizado age em prol de benefício apenas de seus associados, prejudicando assim aqueles pescadores vinculados a outras organizações pesqueiras.

A proliferação e o descontrole que aconteceu no âmbito das organizações de pesca, tem natureza diversa. As diferenças e as disputas internas entre as lideranças, muitas vezes, são motivadas por seus projetos particulares, de ocupar cargos e espaços que lhes confere poder e prestígio social.

Outro fator que contribuiu para a multiplicação das entidades representativas foi a extensão da Política do seguro defeso aos pescadores das águas continentais (Lei nº 10.779/2003), a partir de então, houve um aumento progressivo no número de pessoas inscritas no registro geral da pesca para obter a carteira de pescador.

Outro ponto está relacionado ao paternalismo e clientelismo político, em muitos casos, as lideranças são partidárias, que utilizam a organização com fins de controle político. Outra questão que precisa ser considerada se refere a configuração contemporânea das organizações representativas que passaram a modificar seus estatutos para aglutinar em sua estrutura interesses de outros grupos, como um caso citado por Sampaio (2006), da Colônia de Angra dos Reis, no Estado do Rio de Janeiro, cujo nome já é esclarecedor, “Colônia dos Pescadores Artesanais e Empregados de Angra dos Reis”. Além dos pescadores artesanais, esta colônia também representa os empregados da pesca industrial. Cardoso (2001), também pontua que sob o argumento de livre associação foi criada uma Associação de Pescadores na cidade de Paranaguá – PR, dirigida por um tenente reformado da Marinha que fazia oposição ao trabalho da colônia dirigida por pescadores artesanais.

Outras organizações (a nível municipal, estadual e federal), também vincularam/associaram-se a grupos ligados a aquicultura. Assim, passaram a representar os interesses dos pescadores e pescadoras artesanais e dos aquicultores. Estes, “sedento em consumir a apropriação dos braços das águas públicas – no mais das vezes, sem a devida licença dos órgãos ambientais- para instalar suas gaiolas, tanques redes de espécies não nativas pelos rios afora” (VALENCIO, 2007).

A mistura de diferentes interesses: de trabalhadores e aquicultores/empresários da aquicultura (o qual, tentam cooptar os primeiros como força de trabalho para a aquicultura) em uma mesma estrutura organizacional, é uma forma de fragilizar e anular a voz dos pescadores

(as) nos espaços de discussão, criando um horizonte de incertezas para o segmento, o que está em voga, nessa forma de partilhamento, não é uma preocupação com os problemas que atinge os pescadores nas comunidades pesqueiras ou a redução dos estoques pesqueiros, pelo contrário, a resposta se obtém a partir da seguinte indagação: quais os interesses políticos e econômicos envolvidos? Qual grupo as instituições representativas estão realmente servindo? Como atender interesses tão diferentes dentro de um determinado território, sendo o trabalho na aquicultura uma modalidade distinta da pesca artesanal?

Todavia, é preciso advertir que essa forma contemporânea de representação que aparenta ser democrática e participativa, podem não sê-lo. Há risco que os interesses de outros grupos se sobreponha aos interesses dos pescadores artesanais, e se traduza em uma nova forma de ingerência sobre os rumos do segmento artesanal, nas palavras de Valencio (2003), “que a fragilidade associativa e o analfabetismo entre o grupo sejam tratados como entraves pelos quais se deixa de garantir que suas formas de expressão sejam tomadas como válidas quando o tema central é o seu próprio destino” (p.133).

No Estado do Amazonas, há uma proliferação e um descontrole no âmbito da organização política e social dos pescadores artesanais. Isso ocorre devido as divergências e rivalidade entre os representantes políticos da categoria. Segundo informações coletadas junto aos presidentes das diferentes organizações dos pescadores, o Estado contava, em 2021, com: 154 entidades da pesca (colônia, associação, sindicato) que representam cerca de 90 mil associados. A nível estadual existem três formas diferentes de representação: Federação dos Pescadores do Estado do Amazonas (FEPESCA), a Federação dos Sindicatos dos Pescadores e Pescadoras Artesanais do Estado do Amazonas (FESINPEAM) e a Federação dos Trabalhadores da pesca e Aquicultura do Amazonas (FETAPE/AM).

A FEPESCA é vinculada a Confederação Nacional dos Pescadores e Aquicultores (CNPA), é a mais antiga das três, sua criação data de 1960, mas só foi reconhecida legalmente em 1970. Englobando somente as formas mais tradicionais de representação, as colônias de pescadores. Atualmente existem 42 colônias filiadas a esta Federação. O presidente da FEPESCA, Sr. Walzenir de Oliveira Falcão, é também, presidente da Confederação Nacional dos Pescadores e Aquicultores (CNPA), com sede em Brasília. Segundo ele:

A FEPESCA tem um papel técnico de formalizar as políticas junto ao governo estadual, de assessorar as colônias, dar suporte jurídico e técnico. Além disso, tem se destacado a nível nacional na luta em buscar mais melhorias, leis para o setor, dinâmica mesmo da Pesca, educação para o pescador e moradia (presidente da CNPA/FEPESCA, julho de 2021).

FESINPEAM fundada em vinte nove de outubro de 2004. Os motivos que levaram à criação desta Federação estão relacionados a divergências políticas com a gestão da FEPESCA. Esta representava e representa apenas os interesses das colônias de pescadores, se opunha a criação dos sindicatos e associações no estado do Amazonas. Desde então, passou a disputar o espaço representativo a nível estadual com a FEPESCA, em sua estrutura, além dos sindicatos e associações, passou também a representar os interesses de algumas colônias descontentes com a forma de gestão da Federação dos Pescadores do Amazonas, migraram para a FESINPEAM. Atualmente, a FESINPEAM possui cerca de 62 entidades filiadas: 35 sindicatos, 18 associações e 9 colônias. É vinculada nacionalmente a Central dos Sindicatos Brasileiros (CSB)⁷⁴. O presidente da FESINPEAM é o Sr. Raimundo Braga.

FETAPE/AM registrada em 29 de junho de 2020, representa tanto os interesses dos pescadores quanto dos aquicultores. A esta Federação já estão vinculadas 47 entidades da pesca: 25 colônias, 10 sindicatos e 12 associações. É nacionalmente subordinada a Confederação Brasileira de Pescadores e Aquicultores (CBPA). O presidente da FETAPE-AM, é o Sr. João Vieira da Silva. Ele também, é presidente da Colônia Z-3 do município de Benjamin Constant, região do Alto Solimões.

A FETAPE-AM, conta com “apoio” de diversos parceiros: comerciantes, empresários que tem interesses na exploração do negócio da água, além de algumas lideranças políticas que procuram transformar em seus potenciais eleitores os pescadores filiados as entidades que estão sob sua proteção. Em relação ao interesse políticos, podemos citar como exemplo, a cessão de um imóvel público, localizado no centro de Manaus, para funcionar a sede da FETAPE, cedido pelo governador Wilson Lima (Partido Social Cristão- PSC), o uso é por um período de 25 anos. Isso, se deve a “articulação” do deputado estadual Sinésio Campos (PT) junto ao governador do Amazonas. Além disso, o deputado destinou, por meio de Emenda Parlamentar, 70 computadores para equipar a nova sala digital da FETAPE-AM. Ele também anunciou que destinará em 2022, por meio de Emenda Parlamentar: 1,5 milhões de reais para essa federação⁷⁵.

A baixo a tabela das organizações representativas da pesca no Estado do Amazonas é ilustrativa.

⁷⁴ A Central dos Sindicatos Brasileiros é uma associação sindical de direito privado, com atuação em todo o território nacional, que tem por objetivo a defesa de interesses sindicais, sociais e políticos das entidades sindicais a ela filiadas, dos trabalhadores profissionais liberais, autônomos e diferenciados, e dos trabalhadores em geral, públicos ou privados, urbanos e rurais, ativos, inativos ou aposentados. (<https://csb.org.br/conheca-a-csb>).

⁷⁵<http://al.am.leg.br/sinesio-campos-destina-computadores-e-anuncia-emenda-de-r-15-milhao-para-federacao-dos-pescadores-do-amazonas/>. Acesso em 01/12/2021.

Tabela 2: Número de instituições representativas da pesca no Amazonas

Organizações Representativas	Colônias	Sindicatos	Associação	Total
FEPECSA	45	-	-	45
FESINPEAM	9	35	18	62
FETAPE	25	10	12	47
				154

Fonte: Pesquisa de campo 2021

A criação de mais uma federação no Estado tumultuou ainda mais o ambiente de representação dos pescadores, já bastante conflituoso. Ela passar a dividir e se opor as outras duas federações, ao mesmo tempo, tenta cooptar os presidentes das entidades a migrarem para seu corpo representativo. Segundo relato do presidente da FETAPE/AM o que motivou a criação desta federação foi o descontentamento com a atual gestão da FEPECSA que não atendia aos anseios das entidades espalhadas pelo interior do Amazonas. Então, alguns representantes dessas entidades se unirão e criaram uma nova federação.

Gomes (2020, p.111), também argumenta que alguns representantes da pesca na região do Alto Solimões afirmaram que, “os motivos que levaram a fundação dessa nova federação no Amazonas são de conflitos e divergências entre alguns presidentes, e ex-presidentes de instituições de pesca que atuam na capital do Estado”.

Na realidade, “a aparência é múltipla, a realidade, uma só” (MAFESSOLI, 2005, p. 54), o surgimento destas instituições/federações está diretamente relacionado a disputas políticas entre oligarquias e lideranças locais que buscam seus próprios interesses, e mantêm essas entidades como curral eleitoral. “Eles querem antes de tudo conservar o poder [...] guarda para si, para os próximos a parentela ou o grupo ampliado, o monopólio do poder.” (*Ibidem*, p. 54).

Gomes (2020) registrou este aspecto em relação a representação sociopolítica no município de Tabatinga no Alto Solimões/AM. “Percebe-se aqui, que o maior interesse dos políticos e representantes das instituições da pesca não é pela melhoria e o fortalecimento dos direitos e benefícios sociais dos pescadores, e sim por tê-los como um elemento de força nas campanhas eleitorais” (p.108).

Oliveira Filha (2017), ao realizar sua pesquisa junto aos pescadores artesanais em Novo Airão/AM, também observou que no município existia quatro entidades representativas (Colônia de Pescadores Z-34; Associação dos Pescadores de Novo Airão (APNA); Colônia dos Pescadores AM-34 e Sindicato dos Pescadores no Amazonas) que disputam o poder interno

entre si. Esses conflitos chegavam a dificultar o acesso aos direitos sociais, principalmente aos previdenciários. As divergências estavam ligadas a interesses políticos. Evidenciando o quanto a busca pelo poder é mais importante que a demanda dos pescadores (a) artesanais.

Outra questão que precisa ser considerada se refere a estrutura organizacional das entidades, os cargos (de presidente, secretário, tesoureiro, etc) são, geralmente, ocupados por membros de um mesmo núcleo familiar. Diria que em alguns casos, lideranças locais e grupos políticos transformaram as organizações políticas dos pescadores em um negócio de família, “em uma forma de organização sociopolítica” (MAFFESOLI, 2005, p. 55), tal apropriação tem seus efeitos que operam nas profundezas da vida social do pescadores e pescadoras artesanais, modelando-lhes de diversas maneiras e contornos. Trata-se de uma estratégia de dominância de um sobre os demais, que Poulantzas (1968, p.169) denominou de estratégia do adversário, segundo o qual a dominância pode ser exercida “por diferentes grupos políticos, sua capacidade de concretizar seus interesses políticos, depende não apenas de seu lugar (de sua determinação) de classe em relação às outras, mas também de sua posição e estratégia diante delas”.

Para além dessa relação conflituosa, as organizações representativas têm um papel muito importante em escalas distintas de abrangências. Suas ações repercutem as esferas da vida de pescadores e pescadoras artesanais espalhados nos rincões da Amazônia que se defrontam com problemas de várias ordens: precariedade no acesso à saúde, educação, assistência, previdência social, financiamento, preservação ambiental, questões relacionadas à cadeia produtiva da pesca, dentre outros, por vezes, é por meio delas que se estabelece a relação dos pescadores (as) com o Estado, facilitando o acesso aos direitos sociais.

Em relação ao Amazonas, os estudos de vários pesquisadores têm abordado diferentes aspectos que vão desde as condições de vulnerabilidade, desproteção social e o papel das entidades representativas na efetivação das políticas públicas para a pesca artesanal. Scherer (2013) destaca que os pescadores artesanais e demais trabalhadores rurais no Amazonas enfrentam déficits de cidadania, devido à ausência de políticas públicas que diminua os índices de analfabetismo, garantam educação de qualidade, acesso às políticas de saúde, previdência e assistência social. Aqui é nítida a lacuna institucional deixada pela ausência do Estado brasileiro que acabou sendo ocupada pelas entidades representativa da pesca (SCHERER, 2015). Isso ocorre devido à ausência ou precariedade no funcionamento de órgãos públicos fundamentais a efetivação da cidadania, tais como: rede bancária; hospitais; agências do INSS; instituições responsáveis pela expedição de documentos, também funcionam de modo precário.

Soares (2012), ao falar das pescadoras artesanais, dos direitos sociais e o caminho do reconhecimento em comunidades pesqueiras do Lago dos Reis no município de Careiro da

Várzea-Am, destaca que é por meio das colônias que as vozes das mulheres ecoam e dão vazão às discussões das problemáticas inerentes a elas a nível local e regional, também é por meio das colônias que se estabelecem a mediação entre os pescadores (as) e o Estado.

Moreira (2011) descreve sobre os pescadores (as), a colônia e acesso ao seguro defeso em comunidades rurais do município de Manaquiri-Am. Argumenta que os pescadores e pescadoras artesanais para retirar a documentação necessária para acesso aos direitos da seguridade social recorrem as colônias, sindicatos ou associações nas sedes municipais. Afirma que a lacuna institucional deixada pelo Estado reforça a cultura da dependência dos pescadores em relação as entidades representativas, pelo fato de serem as instituições a que recorre os pescadores cotidianamente em busca de encontrar um caminho para acessar seus direitos como trabalhador rural.

Oliveira Filha (2017), ao analisar as condições de acesso dos pescadores artesanais a previdência social no município de Novo Airão-Am. Observou que ali os pescadores encontram inúmeras dificuldades para acessar os direitos sociais devido: as distâncias espaciais e territoriais, a ausência de agências do INSS, a precariedade da rede bancária, a deficiência do sistema de saúde e pelo precário funcionamento das instituições responsáveis pela expedição de documentos. A propósito, não se pode negar a importância das entidades representativas, são elas que acabam auxiliando os pescadores nos processos de retirada de documentos e “ajudam” estes trabalhadores a se deslocarem ao município mais próximo ou a capital Manaus para acessar os direitos previdenciários.

Gomes (2017), também destaca a importância do Sindicato dos pescadores artesanais do Município de Tabatinga-AM, para o protagonismo político do segmento a partir dos movimentos sociais, evidenciando as lutas por direitos e por representação sociopolítica na região do Alto- Solimões.

Por outro lado, em 2003, o estado do Amazonas para suprir a falta de instituições que ofertam serviços essenciais a população dos municípios do interior instituiu o Projeto Pronto Atendimento Itinerante (Barco PAI)⁷⁶, que percorre os rios do Amazonas disponibilizando diversos serviços à população da zona urbana e rural através de atendimento médico e odontológico, emissão de Registro Civil, RG, CPF e CTPS.

Em face das enormes dificuldades de atendimento previdenciário às populações rurais

⁷⁶ As ações são realizadas de forma itinerante, utilizando-se da estrutura física de 03(três) embarcações integrantes do projeto, intituladas: Puxirum, Puxirum II e Zona Franca Verde, que navegam pelas calhas do rio Amazonas há mais de 10 anos de atividade. Informações disponíveis em: <http://www.aades.am.gov.br/projeto/projeto-de-apoio-operacional-as-aco-es-de-atendimento-itinerante---barco-pai/>. Acesso em 15/01/2022.

habitantes de locais que não têm acesso por estrada e nem postos de serviços da Previdência Social, foi criado em 2005 o primeiro PrevBarco, uma unidade móvel flutuante que percorre os rios do Amazonas prestando atendimento as comunidades rurais, ribeirinhas, extrativistas, indígenas e quilombolas.

Hoje existem no Amazonas duas unidades flutuante (PrevBarco I- AM e PrevBarco II-AM) e possui a seguinte estrutura: instalado em um navio de médio porte, com capacidade para fazer até quatro atendimentos simultâneos. Possui um salão de espera para 60 pessoas sentadas, além de uma sala para perícias médicas e outra de assistência social. Teoricamente, o segurado dispõem de uma agência flutuante com todos os serviços de uma unidade fixa (OLIVEIRA FILHA, 2017). Mas, apesar dessas iniciativas do Estado, na prática, ainda está longe de atender as demandas da população em situação de vulnerabilidade social espalhadas pelos rincões do Amazonas.

Em relação ao papel das entidades representativas na efetivação das políticas públicas para pesca artesanal, o presidente da CNPA/FEPESCA argumenta o seguinte:

Toda a demanda que se trata de políticas que busca o bem-estar do pescador, da família do pescador é traçado nas grandes reuniões que são realizadas com Governo Municipal, Estadual e Federal. Às vezes, a gente avança, às vezes não. Já chegamos a eleger alguns membros da categoria para o cargo de vereador, prefeito, deputado. Aqueles que foram mal exemplo não se elegeram mais. O que eu vejo, é o seguinte: a categoria precisa se reorganizar, se alinhar para buscar as demandas que estão acéfalas, paralisadas, a educação, à saúde, para efetivação dos direitos sociais como um todo (presidente da CNPA/ FEPESCA, julho de 2021).

A narrativa acima diz respeito a forma de como as ações das lideranças ocorrem na prática e de como deveria funcionar idealmente. Através da percepção desta liderança verifica-se a dinâmica das organizações pesqueiras nas suas ações frente ao Estado. Elas se articulam e adotam estratégias diferenciadas para atender as demandas do setor pesqueiro. Uma das estratégias adotadas é eleger dentre eles, representantes para cargos de vereador, prefeitos e deputados, porém, os eleitos, por vezes, esquecem os compromissos firmados com o segmento a qual faz parte ou acabam se envolvendo em práticas ilícitas e têm suas candidaturas indeferidas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Sampaio (2006, p. 66) argumenta que dependendo do contexto da ação política, as entidades da pesca “podem ou não atuar em conjunto, reforçando ora a unidade da categoria frente a um órgão regulador do setor ou demais agentes sociais, ora a cisão entre os grupos, diante de possibilidades de interesses específicos”. Neste sentido, as ações das organizações da

pesca devem estar sempre alinhadas as demandas dos pescadores e pescadoras, é essencial que se mobilize com o objetivo de promover o bem-estar do segmento pesqueiro artesanal, “é essencial e basilar para a sua existência. Se perder seu propósito, não há motivo de existir” (JUSTO e AMORIM, 2019, p. 4).

O fato, é que o cenário é profundamente desafiador para as organizações políticas e movimentos sociais dos pescadores e seus mediadores. Estes, vem perdendo espaços de diálogos no âmbito do governo federal. Como dito anteriormente, viram a gestão da pesca tornar-se um apêndice de outros ministérios. Isto é, o Estado brasileiro voltou a fechar as portas para as(os) pescadoras(es) artesanais, como fizera décadas antes de 2003, quando a pesca artesanal era tratada de forma marginal pelo Estado (RAMALHO e SANTOS, 2020).

Nesse contexto de fragilização e ataques as instituições, foi sancionada a Lei nº 13.846 de 18 de junho de 2019, que altera as legislações que regem a organização da Seguridade Social, principalmente a Previdência Social. O governo federal justifica tal medida a necessidade de melhoria da gestão do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), bem como o combate a fraudes e irregularidades na concessão dos benefícios. Além disso, a referida lei recai sobre a atuação e autonomia das colônias, dos sindicatos e associações de agricultores e pescadores artesanais frente ao Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS. Uma das mudanças incide sobre a Lei nº 8.213/ 1991 que passam a vigorar com a seguinte alteração:

O Ministério da Economia manterá sistema de cadastro dos segurados especiais no Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), observado o disposto nos § 4º e 5º do art. 17 desta Lei, e poderá firmar acordo de cooperação com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e com outros órgãos da administração pública federal, estadual, distrital e municipal para a manutenção e a gestão do sistema de cadastro (A Lei nº 13.846/ 2019, Art. 38-A).

A partir de 1º de janeiro de 2023, a comprovação da condição e do exercício da atividade rural do segurado especial ocorrerá, exclusivamente, pelas informações constantes do cadastro a que se refere o art. 38-A desta Lei. (§ 1º, Art. 38-B, Lei nº 13.846/ 2019).

Para o período anterior a 1º de janeiro de 2023, o segurado especial comprovará o tempo de exercício da atividade rural por meio de autodeclaração ratificada por entidades públicas credenciadas, nos termos do art. 13 da Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010, e por outros órgãos públicos, na forma prevista no regulamento. (§ 2º, Art. 38-B, Lei nº 13.846/ 2019).

A transferência desta atribuição das entidades representativas, para outros órgãos da administração pública federal, estadual, distrital e municipal, tais mudanças colaboram para a

possibilidade do desmonte das organizações representativas ou relegá-las ao simples papel de coadjuvantes, o que seria um retrocesso para a categoria. O reflexo dessas alterações afetam significativamente os trabalhadores e as trabalhadoras da pesca, pois geralmente são elas as responsáveis pela inserção e manutenção dos cadastro de seus associados junto aos órgãos que regulam a atividade pesqueira, bem como, a solicitações de benefícios junto ao INSS, uma vez que, muitos pescadores desconhecem os tramites burocrático que precisam percorrer para acessar as políticas públicas.

Essas mudanças na legislação poderão trazer dois problemas: primeiro, é mais uma demanda de serviços públicos que irá exigir estrutura institucional e mais servidores. O contraria a ideia proposta de se diminuir a atuação do Estado; segundo, o desaparecimento das estruturas já existentes, que representam e defendem os interesses dos pescadores e pescadoras associados.

O ideal seria que as lideranças se reorganizasse, se articulasse e construíssem espaços de convivência política, de fortalecimento da categoria, esse é um movimento necessário diante do contexto regressivo ao qual estamos imersos, de reafirmação do mandonismo, do clientelismo, de desconstrução das políticas públicas, de falta de transparência na gestão dos recursos públicos, desarticulação de órgãos de controle social, de movimentos sociais e fragmentação de instituições associativas.

Um dos maiores desafios posto ao segmento de pescador artesanal continua sendo uma efetiva organização política, que possa dar sentido a sua existência em um contexto coletivo, que permita forjar lideranças com mentalidade crítica, com um nível de conhecimento capaz de intervir diretamente nos principais problemas que os afligem, ter capacidade de articulação, de criar estratégias para retirar as pessoas que estão se apropriando de algo que não é deles (as instituições da pesca) e fazem uso para fins perversos. Parafraseando Gramsci (2001), “um sujeito orgânico” capaz de se manter vivo perante as adversidades que, por vezes, imobiliza tornando-o incapaz de mudar a realidade. Para Gramsci toda categoria precisa dos seus intelectuais para se apresentar também com um projeto específico de sociedade:

Todo grupo social, nascendo no terreno originário de uma função essencial no mundo da produção econômica, cria para si, ao mesmo tempo, organicamente, uma ou mais camadas de intelectuais que lhe dão homogeneidade e consciência da própria função, não apenas no campo econômico, mas também no social e político: o empresário capitalista gera junto consigo o técnico da indústria, o cientista da economia política, o organizador de uma nova cultura, de um novo direito etc. (GRAMSCI, 2001, p. 15).

Semeraro (2006, p.378) explica que os intelectuais orgânicos na contemporaneidade “além de especialistas na sua profissão, que os vincula profundamente ao modo de produção do seu tempo, elaboram uma concepção ético política que os habilita a exercer funções culturais, educativas e organizativas para assegurar a hegemonia social e o domínio estatal da classe que representam”. O autor afirma que os intelectuais orgânicos são conscientes da classe ao qual se vincula, exercem suas atividades intelectual de diversas maneiras: “no trabalho, como técnicos e especialistas dos conhecimentos; no interior da sociedade civil, para construir o consenso em torno do projeto da classe que defendem; na sociedade política, para garantir as funções jurídico-administrativas e a manutenção do poder do seu grupo” (*Ibidem*, p. 378). Hoje, estamos vivenciando um vazio de representação e de lugar de convivência política e os pescadores também sofrem com essa dificuldade de encontrar lideranças aptas para ocupar os cargos de liderança que os represente.

Portanto, diante deste cenário, diria que estar junto é uma necessidade para encontrar caminhos comuns de buscar alternativas para quebrar o estado regressivo a qual se encontram as políticas públicas voltadas para a pesca artesanal. No entanto, é na adversidade que surge a possibilidade de mudança, de inovar. Esta é uma imposição da realidade, o que não se renova tende a desaparecer no futuro. Os conflitos entre as lideranças não levam a nenhum sucesso, pelo contrário, reproduz círculos de dominação e subordinação que precisam ser quebrados, esse é um requisito necessário para a renovação da representação política dos trabalhadores e trabalhadoras das águas.

3.3. O TRABALHO NA PESCA: CIRCULAÇÃO DE SABERES E A INTRODUÇÃO DE NOVAS TECNOLOGIAS

A pesca na Amazônia é uma atividade que remonta ao período anterior à colonização, pois os indígenas já utilizavam o pescado como fonte de alimento, principalmente as espécies como o peixe-boi e as tartarugas (Veríssimo, 1985). Aqui, muitas famílias que vivem nas áreas de várzea e terra firme se dedicam ao trabalho na pesca artesanal, por vezes, há várias gerações.

As particularidades do trabalho na pesca artesanal na Amazônia inclui desde a capacidade do pescador em saber fazer os instrumentos próprios para a captura do pescado (redes, zagaia, espinhel, arpão, tarrafa, anzol, armadilhas, embarcações) e de utilização de certas técnicas corporais no manejo destes apetrechos, associado ao uso do saber tradicional sobre o comportamento dos peixes que correm os rios amazônicos. Como já dizia Monteiro (2010), “Ele conhece as manhas dos peixes, suas preferências por esse ou aquele local (comedias), as

idiocrazias, o que come e onde dorme a época das saídas (piracema), onde desova, o tempo da demora no interior dos lagos, de onde sai gordo e pronto para ser recolhido” (p. 22).

Monteiro (2010) explica que o pescador artesanal amazônico é detentor de certas qualidades indispensáveis ao exercício da atividade: “intrepidez, paciência, mobilidade, alicerçada estes valores pelo conhecimento profundo da vida dos peixes, sem o qual nada se faz. Para cada peixe ou grupo de peixes é necessário um conhecimento especial [...] um método diferente de obtê-lo” (p. 25).

O trabalho da pesca na Amazônia, possui características que se difere da forma praticada em outras regiões do Brasil, por isso, é necessário conhecer o local onde a pesca é realizada e as particularidades dos sujeitos que se dedicam a esta atividade. Neste sentido, o pescador artesanal amazônico desenvolve em seu cotidiano práticas econômicas e culturais singular, “cuja a vida social e material transita entre a terra e a água, a terra e a floresta, entre a terra e o mar” (FURTADO, 2006, p. 162), em suas diferentes dimensões.

Para Loureiro (2008), o homem amazônico depende do rio e da floresta para quase tudo, em sua jornada diária seja na pesca, na caça ou na agricultura, usufrui desses bens, mas também os transfigura. “Essa mesma dimensão transfiguradora preside as trocas e traduções simbólicas da cultura, sob as estimulações do imaginário impregnado” (p.154).

Para entendermos as características socioculturais, os particularismos destes pescadores são necessários evocar fatos históricos que estão na base da sociedade e cultura que se formaram na Amazônia. O legado vem dos primeiros formadores (índios, europeus e os negros mais tarde) que influenciaram nos saberes e tecnologias usados no cotidiano dos pescadores na contemporaneidade, principalmente no que diz respeito à classificação e uso dos territórios, a relação com a natureza, a concepção e formas de manejo dos recursos naturais (*Ibidem*, 2006).

Portanto, essa habilidade de combinação de várias atividades para garantir sua reprodução social, deu ao pescador artesanal a classificação de pluriativos (pessoas que exercem várias atividades). Essa característica é de extrema importância principalmente, para as famílias que residem nas áreas rurais, pois a pesca na região amazônica é uma atividade sazonal, depende do próprio ritmo do ciclo reprodutivo dos peixes e da sazonalidade do ambiente (ALENCAR, 2014). Podemos dizer que os ciclos das águas é quem define o momento do pescador realizar suas atividades, também define o tempo de fartura ou de escassez da pesca. Nesse sentido, Galvão (1976) explica que o ritmo da vida na Amazônia oscila entre as grandes enchentes no inverno, e a vazante no verão.

O período das chuvas, é o tempo de fome, de esperar pela roça amadurecer. O peixe ganha o alto dos rios ou se espalha pelas lagoas ou alagados; a caça deserta para dentro dos matos ou se entoca nas ilhas. O verão é de mais fartura. É tempo de limpar as estradas para o corte da borracha, do milho dos legumes, de armar os cacuris⁷⁷ para os peixes e de levantar as barragens na boca do igarapé (GALVÃO, 1976, p.1).

Além disso, o mundo da pesca é marcado por determinadas crenças populares em diversos seres sobrenaturais e outros elementos naturais (como luas, ventos, marés) que mandam, desmandam, influenciam, norteia a hora de ir pesca ou a espera em terra. Conforme Wagley (1957), as crenças populares e práticas de magia que povoam o imaginário da região Amazônica é formada pela fusão das culturas da Europa, da África e do Ameríndio. Sendo que as crenças que giram em torno da caça, da pesca em sua maioria, são de origem indígena. Nas palavras de Castro:

Apoiam-se nos saberes sobre o tempo, as marés, os estoques e cardumes, as fases da lua e a ação das chuvas, para explicar seus processos de trabalho, a lógica de suas técnicas de captura e a invenção de sua vida social. O rio e o ciclo de águas são incorporados como dimensão fundamental da vida entre os povos das águas da Amazônia. Os anciãos recorrem à imagem de rios, igarapés e lagos, como percurso pelos campos da memória onde estão depositadas as lembranças (CASTRO, 1999, p.36)

Podemos citar como exemplo de mitos amazônicos que atravessam as galerias do imaginário dos povos da floresta: o **Anhangá**, fantasma ou demônio que persegue os indivíduos na floresta. O Anhangá aparece geralmente como um "inhambu", ave selvagem, mas pode tomar a forma de quase todos os animais. Todavia, quando aparece sob a forma de inhambu, este é considerado "visagento", isto é, portador de azar (WAGLEY, 1957).

O **Curupira**, pequena criatura cujos pés são voltados para trás. Vive no coração da mata de onde frequentemente se ouve o seu silvo estridente. Dizem que tem especial predileção pela aguardente e o fumo. Atrai os caçadores para o interior da floresta até que se percam sem esperança de regressar (WAGLEY, 1957).

A **Boiuna**, é uma lenda indígena sobre a fabulosa Cobra Grande que habita as partes mais profundas dos rios. Diz a lenda que a Boiuna se transforma em navio iluminado e possui poderes sobrenaturais, “é a tradução visível do esplendor invisível do rio. Uma vaga aparição de uma quimera deslizando sobre as águas doces do rio da Amazônia” (LOREIRO, 2008, p.48).

⁷⁷ Armadilha cilíndrica, geralmente de tela de náilon, com abertura lateral afunilada que permite apenas a entrada de peixes, mas não permite sua saída (SOBREIRO, 2016).

O **Boto** é uma lenda amazônica que conta a história de um pequeno delfim encantado, que se transforma em um belo rapaz e que, sob a forma humana, seduz as mulheres. Há dois tipos de botos de água doce: o vermelho popularmente conhecido como o cor -de-rosa e o tucuxi que é preto. “Diz-se que este último é benevolente, protege os navegantes e banhistas. O boto vermelho é o *Dom Juan* das águas, sedutor irresistível das jovens virgens ou não, e mulheres casadas. Na terra, ele assume a configuração de rapaz de roupa branca, que é sua forma de aparência” (LOUREIRO, 2008, p. 48-49).

Para entender o cotidiano pesqueiro é preciso levar em conta esse conjunto complexo de elementos que estão presentes na relação homem e natureza. Os povos das águas para desenvolver suas atividades laborais estão sempre atentas as mudanças que ocorrem conforme os ritmos da natureza. Ou seja, quando o vento de repente muda sua direção, o movimento de subida e descida das marés influenciadas pelas mudanças nas fases das luas, esses elementos marcam o tempo na pesca, sua dinamicidade, configurando um modo de vida que possui sua própria singularidade. Por meio dessa leitura particular do mundo amazônico, o pescador o vai ajustando à sua medida e a seu proveito.

De modo geral, os pescadores artesanais fazem parte de um grupo particular detentor de um conjunto de conhecimentos e técnicas necessários à sua reprodução social. É um segmento de trabalhadores que surgiu a partir dos pescadores-lavradores/subsistência que praticavam a pesca apenas para alimentar suas famílias, a introdução de embarcação motorizada a partir da década de 1960 vai representar ao mesmo tempo a continuidade e o início da ruptura com a pesca dos pescadores de subsistência. Nas palavras de Diegues:

A continuidade se reflete na imprevisibilidade da produção de pescado enfrentada tanto pela canoa a remo quanto na canoa a motor. Ambas exploram um meio ambiente limitado devido ao tamanho e a potência dos meios de produção. Ruptura, na medida em que a canoa motorizada permite o arrasto, técnica mais predatória do que normalmente prática pelos pescadores-lavradores. A passagem da produção pesqueira, centrada na obtenção dos meios de subsistência, para a de mercadoria se faz sobre pressão de uma demanda externa, a dos mercados urbanos (DIEGUES, 1983, p.193).

A introdução da embarcação a motor na pesca artesanal, se deu ao final dos anos de 1960 e início dos anos de 1970, maior em tamanho, potência e em velocidade, isso permitiu ao pescador artesanal explorar lugares mais distantes e aumentar a produção de pescado (CUNHA, 2007). Neste período, no interior da Amazônia, a introdução dos motores a diesel, das fibras de náilon usadas na confecção de rede de pesca e da instalação de frigoríficos impulsionaram as

mudanças no poder de pesca (RUFINO, 2005).

É a partir dessas mudanças significativas na atividade pesqueira que surge pela primeira vez o pescador profissional itinerante, aquele que pesca de forma permanente em lugares distantes dos seus antigos pontos de pesca e vende seu pescado em frigoríficos e mercados dos centros urbanos (RUFINO, 2005). Esse salto na capacidade de exploração dos recursos pesqueiros devido ao impulso do uso de novas tecnologias permitiu ao pescador aumentar sua produtividade e vender excedente pescado nos frigoríficos e mercados em expansão nas cidades amazônicas.

As mudanças no uso dos recursos pesqueiros, o desenvolvimento e a diversificação da pesca na Amazônia a partir dos anos 1960 se deu associado ao declínio de outras atividades extrativistas (Juta, malva e a borracha) juntamente com aumento da demanda urbana de pescado, devido ao crescimento demográfico nas principais cidades da região.

O crescimento desta atividade se insere em um projeto nacional promovido pelo Estado de desenvolvimento para a região. O modelo adotado pelo governo militar denominado de Operação Amazônica visava o desenvolvimento econômico regional que incluía a abertura de estradas, vias de comunicação, a implantação de grandes projetos de exploração de recursos naturais, urbanização ao longo das principais rodovias e a implantação de um programa de incentivos fiscais e linhas de créditos.

Nesse período, os incentivos fiscais, as linhas de créditos e a gestão da pesca eram de responsabilidade da Superintendência de Desenvolvimento da pesca (SUDEPE). Esta, por meio de seus programas de fomento investiu recursos públicos prioritariamente nas grandes empresas, aprofundando ainda mais, as desigualdades quanto ao acesso aos recursos financeiros e o acesso aos recursos pesqueiros na região.

Para Rufino (2005), vários empresários estrangeiros ou oriundos do sul do país, movidos por aqueles incentivos, instalaram-se na Amazônia, principalmente em Belém, onde surgiram as primeiras indústrias de pescado. O número de barcos com grande poder de pesca cresceu exponencialmente e a exploração dos recursos pesqueiros era feita sem nenhuma restrição, como resultado, nas décadas seguintes agravaram-se os conflitos sociais entre os grupos com diferentes capacidades de exploração dos estoques pesqueiros⁷⁸.

O fato é que o processo de modernização introduzido pelo Estado e pelo avanço do capitalismo trouxe mudanças significativas no mundo do trabalho, nas relações sociais, econômicas e ambientais na Amazônia contemporânea. As redefinições das relações de

⁷⁸ Sobre o Assunto ver: Rufino (2005); Soares (2013); Spínola (2015); Esterci (2003).

trabalho influenciaram as estruturas de produção tradicional, em setores como agricultura, pesca, indústria e serviços, foram alteradas, em graus diversos e com intensidade variada (CASTRO, 1999).

Assim, nas comunidades pesqueiras, há uma certa unicidade entre as técnicas de produção modernas e as técnicas tradicionais, ou seja, o trabalho não é apenas uma atividade econômica, reúne aspectos técnicos, visíveis, tangíveis e simbólicos. Há uma valorização do passado e dos símbolos porque estes, contêm e perpetuam a experiência de gerações. Entre os pescadores, os saberes, as experiências são transmitidas pelas narrativas dos mais velhos como um roteiro para as futuras gerações. Benjamim (1985) explica que a “reminiscência funda a cadeia da tradição, que transmite os acontecimentos de geração em geração. Ela tece a rede que em última instância todas as histórias constituem entre si” (p. 211).

Sobre essas narrativas, segundo Benjamim (1985), são cada vez mais raras as pessoas que sabem narrar devidamente, por isso, no futuro, o narrador tende a desaparecer. “É como se estivéssemos privados de uma faculdade que nos parecia segura e inalienável: a faculdade de intercambiar experiências” (p.198). As causas dessas mudanças se devem a dois fenômenos: a modernidade e a globalização. Estes fenômenos processam transformações significativas no mundo do trabalho e afetam as relações sociais na contemporaneidade. Tendo como consequência o afastamento da tradição, o rompimento dos laços sociais reforçando o predomínio do individualismo e o afastamento da ação coletiva.

A modernidade vem alterando a natureza da vida social cotidiana em seus aspectos mais íntimos. A modernidade está diretamente ligada ao sistema de produção capitalista, que envolve tanto mercados competitivos de produtos, a mercantilização da força de trabalho quanto ao desenvolvimento tecnológico e a especialização do conhecimento. Esses fenômenos interferem diretamente nas relações sociais e no acesso ao uso dos recursos (GIDDENS, 2002).

A globalização afeta a relação espaço e tempo, diz respeito a interseção entre presença e ausência, ao entrelaçamento de eventos e relações sociais "à distância" com contextualidades locais. A globalização é um fenômeno dialético entre o local e o global, muitas vezes eventos produzidos em um polo de uma relação produzem resultados divergentes ou mesmo contrários em outro (GIDDENS, 2002). Significa que, todos, de algum modo, somos afetados pelas transformações produzidas pela modernidade, inclusive aquelas populações que vivem em ambientes tradicionais, como é o caso das comunidades de pescadores artesanais na Amazônia. A conexão entre o local e o global estabelecida por meio da mídia e demais tecnologias introduz um conjunto de transformações na natureza da vida cotidiana, em graus diferenciados, à medida que interfere com hábito e tradições culturais.

Para Diegues (2005), de modo geral, a pesca artesanal não está dissociada da produção mercantil, os pescadores articulam-se de maneiras variadas, por um lado mantém a historicidade da pesca artesanal, por outro também se adapta as possibilidades do tempo presente, inserindo-se no contexto da economia global.

Neste sentido, Castro (1999) preconiza que na Amazônia contemporânea o ritmo acelerado das mudanças nas estruturas de produção tradicional (agricultura, indústria, pesca e serviços) estão relacionadas as transformações no mundo do trabalho. Essas estruturas vêm sofrendo alterações, em graus diversos e com intensidade variada. Mas, apesar do avanço das relações de produção capitalista na região, permanecem e, em certas situações até mesmo se reforçam, formas tradicionais de dominação nas relações sociais de trabalho, como por exemplo clientelismo e paternalismo.

Na Amazônia, o conhecimento moderno e o tradicional coexistem, confrontam-se, tocam-se, combinam-se e interagem nos circuitos das relações de produção e reprodução social, cultural e econômica. Para Giddens (1991, p.38) “a tradição não é estática, ela se reinventa a cada nova geração conforme esta assume sua herança cultural dos precedentes”. Neste sentido, limitamos nossos esforços ao Amazonas, para descrever os processos de mudanças e continuidades que se vem processando ao longo das últimas décadas nas comunidades pesqueiras, como se dão tais mudanças, o que emerge de novo no âmbito da produção pesqueira e da reprodução social.

Em 2019, embora breve, a realização de trabalho de campo no qual me desloquei por algumas comunidades pesqueiras nos municípios de Manacapuru e Careiro da Várzea, que fazem parte da região metropolitana de Manaus, me possibilitou observar as práticas cotidianas e fazer ponderações sobre dois eventos distintos que interferem na consciência e nas relações sociais entre os pescadores (as): o uso de tecnologias digitais de informação e comunicação e o avanço de novas denominações religiosas que reconfiguram o modo de vida nas comunidades pesqueiras no Amazonas.

No que diz respeito ao uso de novas tecnologias digitais de informação e comunicação. Para além, das canoas motorizadas, usadas como meio de transporte para prática de pesca e deslocamento até a sede dos municípios, algumas famílias têm acesso a formas de equipamentos e aparelhos tecnológicos diversificados: aparelhos celulares, telefone rural, televisores, dentre outros. Percebi que essas tecnológicas são bem aceita nas comunidades. Expandiram as possibilidades de contato entre as pessoas, dão mais dinamismo e produzem mudanças que reordenam ao longo do tempo a configuração do modo de vida nas comunidades.

É fato que as tecnologias digitais de informação e comunicação possibilitam as

comunidades pesqueiras o conhecimento de fatos que ocorrem na região, no país e no mundo em um curto espaço de tempo. Giddens (2002) pontua que as mídias sociais transmitem eventos distantes na consciência cotidiana. Muitos destes eventos podem ser experimentados pelo indivíduo de forma remota ou exterior, mas muitos também se infiltram na atividade diária.

A familiaridade gerada pela experiência transmitida pela mídia pode talvez, com frequência, produzir sensações de "inversão da realidade": o objeto ou evento real, quando encontrado, parece ter uma existência menos concreta que sua representação na mídia." Em suma, nas condições da modernidade, os meios de comunicação não espelham realidades, mas em parte as formam. O que não deve nos levar à conclusão de que os meios de comunicação criam um reino autônomo de "hiper-realidade", onde o signo ou imagem é tudo (GIDDENS, 2002, p.31-32).

Percebi durante o trabalho de campo, que o uso do celular possibilitava os pescadores e pescadoras negociarem a venda de sua produção a intermediários, a frigoríficos e a comerciantes espalhados pelas cidades mais próximas. Um exemplo, uma pescadora de camarão fazia uso do celular para entrar em contato direto com seus clientes em Manacapuru, Iranduba e Manaus, por meio de mensagens de áudios pelo *whatsapp*, nestas trocas de mensagem informava o preço do produto, marcava o dia e a hora para a entrega do camarão encomendado.

Outro pescador relatou que também usava o aparelho celular ou telefone rural para os seguintes fins:

Isso facilita a nossa vida aqui, a gente sabe de tudo que acontece na comunidade rapidinho. A gente também usa para chamar os moradores para a realização de trabalhos comunitários, os eventos sociais, os torneios esportivos, outros eventos que ocorrem localmente ou em outras comunidades. Também, para pedir ajuda quando alguém da comunidade está doente ou sofreu algum acidente. A gente liga, fala com o pessoal da saúde para vir buscar o doente aqui. O líder comunitário também informa quando alguém de fora vem se reunir com a comunidade. Eu vejo, que as informações correm mais rápidos entre as pessoas da comunidade. A gente conversa com os parentes que estão na cidade, fica sabendo das novidades, pena que nem todo mundo tem dinheiro para comprar esses aparelhos, porque ainda tem que comprar créditos para eles funcionarem, aí nem toda vez a gente tem dinheiro para isso" (Pescador artesanal, localidade de São Francisco, município de Careiro da Várzea, 2019).

Sobre a introdução de novas tecnologias nas comunidades pesqueiras o presidente da Federação Estadual dos Pescadores do Amazonas faz a seguinte afirmação:

Hoje a tecnologia está aí, mas nem todo mundo consegue acessar, as entidades já têm

dificuldade de acesso à tecnologia, agora imagina quem está lá no Alto Solimões, no Alto Purus, no Alto Juruá. A tecnologia por si não é mal, desde que seja bem usada, de forma responsável pode contribuir com a melhoria da vida do pescador, ela não se sobrepõe ao conhecimento tradicional. Agora, mesmo com essas mudanças, não vejo que a figura do atravessador desapareça do processo de comercialização do pescado, ele vai se manter porque ele é um mal necessário, porque ele conhece todo mundo e os pescadores não tem esses contatos (presidente da CNPA/ FEPESCA, julho de 2021).

Neste sentido, sobre a junção dos conhecimentos dos pescadores das distintas práticas tradicionais e o uso de tecnologias, podemos dizer que uma forma de conhecimento não anula a outra, tradicional e moderno combinam-se e interagem de maneira variada, criam novas formas de relacionamento na cadeia produtiva da pesca. Nas palavras de Loureiro (2008, p. 27), “o homem vive a remoldar de significações a vida. Vai redimensionando sua relação com a realidade num livre jogo com as situações e tensões culturais em que está situado. Cria, renova ou transforma sua compreensão das coisas, suas ideias através do que vai dando sentido a sua existência”. Mesmo que as novas tecnologias digitais se sobreponham ao conhecimento tradicional, sozinha a tecnologia não dar conta de corresponder as demandas dessa realidade diversa.

Por outro lado, percebi que nem todos os moradores dispõem destas tecnologias, e que o funcionamento destes equipamentos é muito precário devido à péssima qualidade da cobertura de telecomunicação no Estado. Os pescadores com quem conversei relataram que é muito comum, se deslocarem para um ponto mais alto na comunidade para conseguir o sinal de telefonia móvel e que nem mesmo as escolas possuem computadores e internet, o que prejudica sobremaneira a educação e aprendizado de crianças e adolescentes, excluindo-os da inclusão digital. Ressalta-se que a educação de qualidade é o primeiro pré-requisito para o exercício da cidadania.

A exclusão digital é um problema que ganha dimensão dentro do contexto amazônico, onde as famílias sem acesso a determinados bens e serviços tecnológicos são incapazes de acessar as políticas públicas mediadas pela tecnologia, esse não acesso se coloca como mais um entrave no alcance da cidadania.

Para Loureiro (2008), o conflito que hoje se estabelece está na relação com o tempo e um espaço essencial como lugar do homem, por meio das tecnologias espaço e tempo se redimensionam, acentuando as desterritorizações, referendando uma organização fragmentária da realidade, onde se misturam o real e o virtual, da mesma maneira como ainda se misturam o real e o imaginário.

Outra questão que emergem, diz respeito a proliferação de novos grupos/seitas que

modificam e influenciam a paisagem religiosa nas comunidades pesqueiras no Amazonas. Na ocasião de minha pesquisa exploratória, identifiquei inúmeras igrejas de denominação diferentes: Católica, Assembleia de Deus, Congregação Cristã no Brasil, Igreja da Paz, Igreja Universal, Espirita. Ao indagar os pescadores (a) como chegaram essas novas denominações religiosas, esclareceram-me: “foram chegando aos poucos, traziam alimentos, dinheiro e assistência médica a quem precisava, convidavam as pessoas para participar de seus encontros religiosos, assim, muitas pessoas se sentiam acolhidas e viraram crente”.

É interessante aqui remeter a Galvão (1976), as suas investigações sobre a vida religiosa no contexto amazônico, dizia que a maioria dos habitantes da região eram católicos. Naquela época, já existiam os crentes, como eram chamados os protestantes, mas os grupos eram pequenos, não possuíam templos ou locais de culto. Por outro lado, os católicos tinham a sua igreja e inúmeras capelas espalhadas pelas comunidades do vale amazônico.

Dizia Galvão (1976), que nos cultos, festas de santos padroeiros como na organização das irmandades, elementos sagrados e profanos se misturavam. Deus e Cristo recebem culto e reverência, porém, são considerados entidades demasiado remotas. A devoção dos fiéis se faz sentir sobre os santos, sobre as imagens destes santos, considerados como divindades que protegem os habitantes e as comunidades contra os males e infortúnios. A relação entre o indivíduo e o santo baseia-se num contrato mútuo, a promessa. Cumprindo aquela sua parte no contrato, o santo fará o mesmo. Por vezes, “os santos, apesar de seus poderes, não atendem a todas as necessidades e setores da vida e do ambiente local. O indivíduo e a comunidade apelam para outras crenças que, reunidas àquelas cristãs, formam o todo da religião” (GALVÃO, 1976, p.32). O catolicismo nas áreas rurais da Amazônia era a religião do caboclo, uma superestrutura, sua ideologia se sobrepunha as crenças locais, mas sozinha era incapaz de dar conta de todas as exigências do meio (GALVÃO, 1976).

Na verdade, percebi que as novas instituições religiosas que penetram as comunidades pesqueiras no Amazonas, vindas de fora, produzem mudanças e influenciam a cultura local. O catolicismo naquelas comunidades perdeu substância, passou a dividir a centralidade da vida religiosa com outros grupos/seitas com ideologias muitos diferentes.

A título de ilustração, transcrevo a seguir um trecho de meu diário de campo.

Estava na casa de uma família de pescadores que nos acolheu na comunidade de São Francisco município de Careiro da Várzea. Naquele momento chegou um grupo de 8 pescadores (a) e começamos a conversar sobre como era a vida naquele local. Ao perguntar-lhes qual era a religião predominante ali e como se dava a relação entre esses grupos, uma resposta comum: conflituosa. Um dos pescadores me perguntou: Porque você quer saber sobre isso? Por que quando cheguei aqui, vi na entrada da

Comunidade a Igreja de São Francisco, também vi espalhadas pela comunidade outras igrejas de religiões diferentes. Me disseram: Existem muitos crentes aqui, a cada ano que passa a festa do padroeiro fica mais fraca. Há mais crentes que católicos. Isso divide a comunidade, aquele trabalho comunitário foi quebrado, os católicos continuam trabalhando, mas os crentes não querem ajudar nos trabalhos para melhorar as condições na comunidade. Não sei falta esclarecimento por parte do líder espiritual deles, só sei que isso prejudica a união na comunidade. A gente sofre, afeta a nossa sobrevivência, porque as pessoas mudaram, a religião também muda a mente das pessoas, a religião dividiu a comunidade (Roda de conversa com os pescadores da comunidade de São Francisco do município de Careiro da Várzea-Am. Trecho de meu diário de campo, 2019).

Na comunidade de São Francisco, município de Manacapuru, os pescadores com quem conversei, participavam da Igreja Assembleia de Deus, me disseram: “aqui não tem conflito entre católicos e evangélicos, quando tem festa lá na igreja Católica a gente ajuda e quando tem evento na nossa igreja eles também participam” (Trecho de meu diário de campo, 2019).

Outra questão levantada pelo presidente da FEPESCA, diz respeito a influência negativa que muitas destas instituições têm sobre os pescadores e pescadoras, no que diz respeito a participação política, a organização social e o acesso as políticas públicas.

Muitas missões evangélicas surgiram no Amazonas e tomaram o espaço da religião Católica, isso é fato. Isso trouxe muitas mudanças, incluindo aí a família dos pescadores. Na comunidade, tem um líder lá que orienta os pescadores a não participar das reuniões das entidades. Os pescadores têm obrigação com os líderes dessas igrejas. Isso cria muitos entraves, porque eles não participam das reuniões onde se passa as orientações sobre o direito dos pescadores, as mudanças que vem ocorrendo que afetam diretamente o acesso as políticas públicas. Aí quando necessitam buscar um benefício, por exemplo, a aposentadoria, o seguro-defeso, auxílio-doença ou maternidade, aí vem chorando na colônia, porque lá na igreja não tem como fazer os procedimentos legais. Muitos não conseguem em tempo hábil conseguir a documentação necessária, isso traz um impacto negativo para o pescador, enfraquece a categoria (presidente da CNPA/ FEPESCA, julho de 2021).

Os relatos sobre o processo de desenvolvimento e mudança no sistema religioso nas comunidades pesqueiras, permite perceber o surgimento de uma competição e conflito entre o catolicismo e o novo grupo religioso. Ou seja, como diz Elias (2000), entre os estabelecidos (católicos) e os *outsiders* (outras religiões). “Os *outsiders* são vistos pelos grupos estabelecidos como uma ameaça a sua posição, a sua virtude e graça especiais”. (ELIAS e SCOTSON, 2000). Os estabelecidos criam estereótipos dos *outsiders* para marginalizar e estigmatizar- situação que perdura até quando o equilíbrio de poder pende um pouco a favor dos *outsiders*. “As tensões e conflitos de grupo inerentes a essa forma de relação podem manter-se latentes (o que costuma acontecer quando os diferenciais de poder são muito grandes) ou aparecer abertamente, sob a forma de conflitos contínuos (o que costuma acontecer quando a relação de poder se altera em

favor dos *outsiders*)” (ELIAS e SCOTSON, 2000).

Neste sentido, a presença de *outsiders* no contexto das comunidades amazônicas é permanente e cotidiana e os próprios estabelecidos (católicos) foram os *outsiders* de ontem. Uma análise preliminar dos fatos mostra que o avanço de novas instituições religiosas no interior do Amazonas pode modificar a dinâmica das comunidades. Trazem novos conceitos que causam conflitos nas relações sociais e na identidade do pescador, ou seja, afetam os hábitos, a função dos mitos e crenças que que atravessam as galerias do imaginário amazônico, fruto de um processo histórico relacionados a formação da identidade individuais e coletivas. O impacto destas transformações, nesta tese não podemos medir, faz-se necessário estudos mais aprofundados.

Nesse processo de construção social, perdura a concepção de *habitus* proposto por Bourdieu (1983, p.65), “entendido como um sistema de disposições duráveis e transponíveis que, integrando todas as experiências passadas, funciona a cada momento como uma matriz de percepções, de apreciações e de ações”. Significa que o *habitus* é um produto da história, é um sistema aberto de disposições em permanente confronto com novas experiências e sem cessar de ser por elas afetado. Portanto, é durável, mas não imutável, o *habitus* refaz suas estruturas em conformidade com as condições de existência, produz práticas, individuais e coletivas dentro do campus onde ele funciona. Nesse sentido, podemos dizer que os católicos são portadores do durável na perspectiva do *habitus*.

Para Loureiro (2008, p.180), “a história tem demonstrado que as culturas têm um substrato capaz de fazê-las resistir a situações que afiguram danosas a ela, sem terem, contudo, sucumbido” (p.179). Pode-se esperar, assim, que a ação de novas instituições religiosas e a introdução de novas tecnologias não sejam determinante do futuro da cultura amazônica. “A sociedade regional amazônica apresenta uma relativa capacidade de organização e de reação. É nessa qualidade que tem repousado, até o presente momento, a resistência que a vem resguardando” (LOUREIRO, 2008, p. 181). No entanto, os impactos que a cultura vem sofrendo, em parte, se deve as políticas que a ela se destinam através do Estado. É preciso, porém, haver políticas públicas que fortaleçam a identidade e valorize o modo de vida do pescador.

3.4. A SUPERINTENDÊNCIA DO INSS NO AMAZONAS: A COBERTURA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL AOS PESCADORES E PESCADORAS ARTESANAIS.

A maior dificuldade da gente aqui trabalhar na previdência são as mudanças na legislação, elas são muitas. Isso traz muitos transtornos tanto para os técnicos, quanto aos segurados. As constantes mudanças mexem com os processos operacionais e causa confusão no entendimento dessas modificações, por parte dos segurados. Soma-se a isso, a redução do quadro de servidores do INSS (gerente executivo do INSS no Amazonas, julho de 2020).

A previdência social é uma política pública que junto com a assistência e a saúde compõem o tripé da Seguridade Social. É constituída por um conjunto de princípios e normas destinados a assegurar a proteção social mediante contribuição, “tem por fim assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, desemprego involuntário, idade avançada, tempo de serviço, encargos familiares e prisão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente” (art. 1º, Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991).

Dispõe o art. 201 da Constituição Federal de 1988 que a previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei:

I - cobertura dos eventos de incapacidade temporária ou permanente para o trabalho e idade avançada; II - proteção à maternidade, especialmente à gestante; III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda; V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes (BRASIL, 1988).

Ou seja, o regime da previdência social não protege o trabalhador contra todas as contingências sociais, apenas contra aquelas previstas no art. 201, mediante contribuição por parte do segurado. Sua principal instituição é o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

O INSS é uma entidade federal vinculada ao Ministério da Economia, criado pelo Decreto nº 99.350 de 27 de junho de 1990, a partir da fusão do Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS) com o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Ele é responsável pela operacionalização do reconhecimento e habilitação dos segurados urbanos e rurais aos direitos inscritos no Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

De modo geral, a previdência social está estruturada em dois sistemas: capitalização ou repartição. No sistema de capitalização, um fundo é criado com as contribuições que são aplicadas em ativos de renda fixa e variável. Além disso, regimes de capitalização podem ser combinados com promessas de benefícios definidos. Nesse exemplo, o contribuinte recebe o valor poupado mais os investimentos (IPEA, 2018). Já o sistema de repartição, é ele que rege o funcionamento do RGPS, o trabalhador ativo paga o benefício do aposentado, ou seja, o recebimento de benefícios está condicionado ao pagamento anterior de contribuições previdenciárias, incidentes sobre a renda dos trabalhadores (AFONSO, 2016).

O Regime Geral da Previdência Social tem suas políticas elaboradas pela Secretaria da Previdência Social e executadas pelo INSS. Entre os contribuintes, encontram-se: o trabalhador com contrato de trabalho (empregado assalariado, trabalhador avulso, prestador de serviço por tempo determinado e trabalhador doméstico); como contribuinte individual (trabalhador autônomo ou equiparado e empresário, pequenas e médias empresas, ministro de confissão religiosa); trabalhador avulso; contribuinte facultativo e segurado especial (art. nº11, 8.213, de 24 de julho de 1991).

O segurado especial é a pessoa física residente no imóvel rural ou em aglomerado urbano ou rural próximo a ele que, na condição de “produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rural e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes (§ 8º, art. nº 195, Constituição Federal de 1988).

O segurado especial, na categoria de pescador artesanal profissional, sempre que comercializar sua produção deve recolher por meio da Guia da Previdência Social (GPS): I - 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita bruta proveniente da comercialização da sua produção; II - 0,1% da receita bruta proveniente da comercialização da sua produção para financiamento das prestações por acidente do trabalho⁷⁹.

A partir de 2015, o atendimento nas agências do INSS, passou a ser previamente agendado pela Central de Atendimento 135 ou portal do INSS, de acordo com a Resolução nº 438/2014. “Desde de 10 de julho de 2019, os 96 serviços que o INSS oferece passaram a ser solicitados, obrigatoriamente, através de um canal de atendimento pelo telefone 135 e pelo Meu INSS” (Raimundo Pereira, gerente-executivo do INSS, julho de 2020). O Meu INSS é um aplicativo criado para dar maior “facilidade” à vida do cidadão, oferece serviços online que dispensam o atendimento presencial. Pode ser acessado pela internet no computador ou por

⁷⁹ Art. 25, Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991

telefone celular, mediante cadastro e senha.

O Meu INSS oferece mais de 90 serviços que podem ser acessados ou consultado direto pelo aplicativo, como por exemplo; calculadora da aposentadoria por idade, pedido de aposentadoria, agendar perícia médica e receber resultado, consulta de benefícios, prova de vida, salário-maternidade, revisão de benefício, declaração de regularidade da situação do contribuinte individual, concessão de benefício por óbito, extrato de pagamento, extrato Previdenciário (CNIS), entre outros⁸⁰.

Segundo o gerente-executivo do INSS, este órgão no Amazonas possui a seguinte estrutura: duas gerências executivas, uma em Manaus e a outra no município de Tefé. As agências da previdência social no Estado, totalizam 25 unidades de atendimento fixo, sendo que 07 estão em Manaus e, 18 unidades estão espalhadas pelos municípios do interior; 02 unidades flutuante (PrevBarco I- AM e PrevBarco II- AM). Além disso, para a ampliação da cobertura previdenciária foram implantados os Polos do INSS Digital em 25 municípios.

O PrevBarco I- AM e PrevBarco II- AM percorrem os rios do Amazonas e prestam os mesmos serviços das unidades fixas. O cronograma de viagens contempla os municípios e as comunidade rurais a serem atendidos no decorrer do ano, conforme viabilidade de navegação dos rios do Estado. Em janeiro de 2021 as viagens foram suspensas devido ao agravamento do Covid-19 no Estado, mas, logo as viagens foram retomadas no dia 22 de fevereiro de 2021⁸¹.

A implantação dos Polos Digitais do INSS seu deu a partir da assinatura do Termo de Cooperação Técnica (ACT) firmado entre a Associação Amazonense dos Municípios (AMM) e o INSS em 2018. O objetivo é ampliar a cobertura da previdência social a população residentes nos municípios do interior do Estado, onde não há unidades fixas do INSS. Para tanto, cada município deve assinar o Termo de Representação e Autorização de Acesso a Informações Previdenciárias junto a gerencia executiva do INSS em Manaus, esse documento permite os municípios e demais entidades públicas e privadas a terem acesso ao sistema do INSS. Também, terão que disponibilizar um local para funcionar o polo digital, além de designar uma pessoa para realizar o atendimento aos trabalhadores.

Assim, os polos vão recepcionar os documentos para solicitação dos benefícios previdenciários. Todos os documentos são digitalizados para serem autenticados, em seguida são encaminhados os requerimentos eletrônicos para a Central de Análise do INSS em Manaus para deferimento ou indeferimento do benefício. As respostas são enviadas digitalmente pelo

⁸⁰ <https://www.gov.br/pt-br/temas/meu-inss>. Acesso em fevereiro de 2022.

⁸¹ <https://www.gov.br/inss/pt-br/assuntos/prevbarcos-retomam-missoes-no-amazonas>. Acesso em fevereiro de 2022.

sistema do INSS. Todos os benefícios poderão ser solicitados pelo INSS digital, exceto a realização de perícia médica e avaliação social, estes serviços são realizados presencialmente.

O projeto de transformação digital do INSS no Amazonas andou. O INSS está com essa estratégia de fazer com que o segurado não vá até a agência. Aí se tiver que abrir uma exigência damos 30 dias de prazo, aí o segurado vai ser convocado. Esses polos vão ser muito importante para realização de atendimento nos interiores. A nossa parte no circuito é disponibilizar os meios. Então, onde tiver uma internet boa vai funcionar. O maior gargalo do INSS hoje no Amazonas é a realização de perícia médica e avaliação social porque tem que ser presencial. Hoje, a perícia médica ela está se descaracterizando de perícia previdenciária, antes nós tínhamos uma diretoria de saúde do trabalhador, hoje ela não existe mais. Ela se transformou em uma subsecretaria subordinada à Secretaria Especial de Previdência e Trabalho vinculada ao Ministério da Economia. Não está mais nem na estrutura do INSS. A nomenclatura agora é médico perito federal, ou seja, qualquer servidor de qualquer órgão público pode ser um administrativo da perícia médica federal. Tanto para o Regime Geral quanto do Estatutário (gerente-executivo do INSS, julho de 2020).

O processo de modernização do sistema previdenciário não é recente. A “informatização de forma mais estruturada ocorreu no final dos anos 1990, quando se estruturam os sistemas de identificação do trabalhador e amplia-se, em 2006, o uso da telefonia como mediadora informacional entre o beneficiário e o sistema previdenciário, mas sem substituir nesse momento a presença na agência da Previdência” (SILVA, 2020, p.100).

O discurso governamental de transformação digital do INSS se traduz na necessidade de melhoria de acesso do cidadão à política pública e às formas de desburocratização do sistema, junto com uma narrativa de aperfeiçoamento dos mecanismos de combate às fraudes previdenciárias. O Meu INSS (plataforma de Serviços do Seguro Social) implantado em 2018, é parte deste processo de implementação da informatização do sistema previdenciário. Para a Secretária de Modernização do Estado, Márcia Luiza de Amorim, a digitalização dos serviços é um processo irreversível. “Mas do que isso, aponta para o fim do tete a tete, das possibilidades de conversa e de diálogo, pois é o sistema informatizado que passa a deter o poder de dizer um sim, dizer um não” (GERBER, 2013, p. 58).

Inicialmente, o projeto piloto de criação do Polo Digital foi implementado na região de Mossoró/RN em 2017, em seguida foram implementadas outras experiências em polos geograficamente representativos de diferentes realidades do país, abrangendo 521 agências do INSS e criados dezoito polos de análise de forma a permitir avaliações generalizáveis do desempenho e, assim, preparar a expansão para todas as unidades descentralizadas (BRASIL, 2019).

No Amazonas, como podemos observar há municípios que não possuem agências físicas

do INSS. Mesmo com a cobertura das duas unidades flutuantes, não conseguem dar conta de atender todas as demandas da população, principalmente daquelas que residem nos municípios e comunidades rurais mais distantes da capital do Estado. Nestes casos, para acessar os direitos previdenciários os trabalhadores têm que percorrer longas distâncias, geralmente, pelos rios do Amazonas, de barco, lancha ou rabeta, para outros municípios que possuem agência do INSS em busca de atendimento, o que lhes demanda tempo e dinheiro. Neste contexto, a implantação dos polos digitais seria uma alternativa para aqueles que precisam de amparo da previdência social.

Mas, a efetividade deste novo sistema no Estado, pode encontrar barreiras devido principalmente, a precariedade na prestação dos serviços de telefonia móvel e de internet no interior do Amazonas⁸², fator que pode prejudicar decisivamente o desempenho do fluxo de atendimento e a celeridade de envio de requerimentos de solicitação de benefícios. Para verificar o impacto da implantação deste sistema no Amazonas será necessário pesquisas futuras que aprofundem o tema.

Quanto a realização de perícias médica, elas só podem ser feitas presencialmente, neste caso, os polos digitais não podem suprir esta necessidade, os trabalhadores que necessitam solicitar auxílio-doença ou acidente precisam recorrer as unidades físicas do INSS. “Talvez, por esse motivo, muitos trabalhadores rurais, dentre eles os pescadores artesanais, tenham deixado de solicitar tais direitos, mesmo estando acometido de algum problema de saúde” (OLIVEIRA FILHA, p. 81, 2017). Portanto, a criação de polos digitais, resolve em parte as dificuldades de acesso aos direitos da previdência social no Amazonas.

No entanto, a dificuldade para a realização de perícia medica é um problema que afeta os trabalhadores em todo o país, os processos de prestação deste serviços não cobrem adequadamente a demanda de atendimento. Filas de espera frequentemente figuram nas manchetes das mídias sociais. Em alguns municípios, por vezes, o tempo de espera é superior a um ano.

Nesse sentido, podemos inferir que o projeto de modernização do sistema previdenciário tem dois vieses, por um lado amplia os canais de atendimento à população, por outro lado, pretende reduzir os gastos da previdência social, principalmente reduzindo o número de servidores públicos. Na última década aproximadamente um terço dos servidores do órgão solicitaram aposentadoria e não houve reposição via concurso público. Neste sentido, o gestor

⁸² O Relatório da Anatel (2021) mostra que no mapa de visão geral dos serviços de telefonia no Brasil, a região Norte, em especial o Amazonas, está com manchas vermelhas em praticamente todo o território, o que revela operadora com pelo menos um indicador crítico.

do INSS traz o seguinte relato:

A Estratégia do Governo Federal para todos os órgãos federais é essa de estado mínimo, e com certeza nós não teremos a reposição de servidores. Aqui no Amazonas, nós tínhamos quase 400 servidores, destes 120 aposentaram-se, e não foi repostos. Então, nós tivemos que se virar nos 30. Aqueles que vão ficando, eles ficam aterrorizados porque ele já tem aquela certeza que ele vai fazer o trabalho daqueles que saíram, vai acumular serviços. Então, o governo vem desenvolvendo sistema para substituir o próprio servidor. A ideia é reduzir o quadro fazer os enxugamentos e começar tudo de novo porque a história se repete você diminui o quadro, aí você vai buscar em algumas empresas que estão sendo privatizadas por exemplo, a Infraero, aí pega esses servidores da Infraero traz para o INSS, ou seja desloca funcionários (gerente-executivo do INSS, julho de 2020).

Esse ponto de vista é compartilhado por Silva (2020), em 2019, dos 35 mil funcionários na ativa do INSS, cerca de 12 mil tinham o direito de se aposentar. Nos últimos 10 anos tem sido reduzido o número de funcionários e o Ministério Público Federal já havia ajuizado a necessidade de novo concurso público. Neste sentido, o governo federal dando continuidade à sua política ultraliberal, desde 2016, de Estado Mínimo de redução dos gastos públicos e eficiência do atendimento, a partir de 2019 foram fechadas muitas agências em todo o país.

A justificativa do governo para tais mudanças se baseia em uma concepção de que o Estado precisa passar por um processo de modernização (tecnificação e informatização) de suas estruturas, assim poderá ampliar o atendimento à população e reduzir os custos do sistema, além de diminuir o déficit da previdência social brasileira que se tornou insustentável financeiramente

Na verdade, desde 1990, o Estado repete o mantra de que há um rombo nas contas da previdência. Fagnani (2016) explica que a elite financeira jamais aceitou o que propõem o Art. 195 da Constituição de 1988, que dispõe sobre o financiamento da seguridade social brasileira⁸³, e que o suposto déficit é, na verdade, a parte que cabe ao governo e, se ele não coloca os recursos, contabiliza como déficit.

Portanto, essas iniciativas não são medidas isoladas, elas dão seguimento à contrarreforma da previdência, em curso desde a Emenda nº 20/1998 proposta no governo FHC, tais medidas favorecem o capital, limitam o acesso as políticas públicas e propõem a diminuição dos valores dos benefícios, trazendo prejuízo aos trabalhadores e trabalhadoras.

No entanto, há inúmeras denúncias de dificuldade de acesso ao sistema e de que, em

⁸³ A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais (CF de 1988, art. 195).

pleno contexto de pandemia do Covid-19, muitos trabalhadores e trabalhadoras que solicitavam algum benefício, o sistema do INSS respondia como processo aguardando resposta (SILVA, 2020). Portanto, para atender adequadamente a demanda da população é necessário que o INSS ofereça um suporte necessário, ensinando o passo a passo de como usar o aplicativo para não trazer prejuízo aos trabalhadores, pois a inscrição e manuseio da plataforma não é fácil.

Neste contexto de crise emergencial, a paralisação presencial dos serviços públicos e dos atendimentos nas agências da previdência e a morosidade do novo sistema digital, revitaliza e expõem os problemas históricos de acesso às políticas públicas, evidenciando o processo de instabilidade em que se encontra o sistema previdenciário brasileiro: redução de números de funcionários (e não há previsão de realização de concurso público para contratação de novos servidores), fechamento das agências fixas (tendo como consequência o atraso na análise dos pedidos de benefícios e serviços) e a nova plataforma digital, funcionam com falhas, não consegue dar conta das demandas de atendimento dos cidadãos.

No caso dos pescadores artesanais, sobretudo aqueles com pouca escolaridade e que moram nos municípios distantes da capital do Estado, necessitam do apoio de suas entidades representativas para acessar as plataformas do INSS, até porque essa plataforma é complexa e o preenchimento das informações no sistema requer que o usuário tenha conhecimento em informática, acesso à internet, bem como compreender a linguagem técnica usada na plataforma do INSS. Ou seja, muitos pescadores não conseguem falar a linguagem informacional do INSS, necessitam que outros falem por eles. Assim, a tarefa de “agenciar” os pescadores no acesso aos direitos sociais, principalmente os previdenciários, recai sobre as entidades representativas da categoria.

Para Epivak (2010), a tarefa dos representantes deve ser “a de criar espaços por meio dos quais o sujeito subalterno possa falar para que, quando ele ou ela o faça, possa ser ouvido (a)”. As representações poderiam trabalhar contra a subalternidade, criando espaço nos quais o subalterno possa se articular e, como consequência, possa também ser ouvido” (p. 14, grifos nossos). Os argumentos de Epivak (2010), nos levam a pensar que no caso dos pescadores (a) para que possam falar e ser ouvido pelos agentes da esfera pública, eles precisam ter consciência pública dos seus deveres e direitos para poder reivindicá-los perante o Estado. Mas, para tanto precisam ter acesso à educação de qualidade, segundo Marshall (1967), esse é o primeiro pré-requisito para o exercício da cidadania.

Neste sentido, diria que a cidadania é um processo complexo, dialético e contraditório, não é dada aos indivíduos de uma vez para sempre, é resultado de uma luta permanente que acompanha as mudanças societárias, implicando um processo histórico de longa duração. Para

Marshall:

O desenvolvimento da cidadania é estimulado tanto pela luta para adquirir tais direitos quanto pelo gozo dos mesmos, uma vez adquiridos [...] A cidadania é um status concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o status são iguais com respeito aos direitos e obrigações perante o status. Não há nenhum princípio universal que determine o que estes direitos e obrigações serão, mas as sociedades nas quais a cidadania é uma instituição em desenvolvimento criam uma imagem de uma cidadania ideal em relação à qual a aspiração pode ser dirigida (MARSHALL, 1967, p. 76-).

Incluem-se além da educação, outros pilares para o exercício da cidadania plena: o direito a saúde, o trabalho, a habitação, assistência social, dentre outros que requer atuação ativa do Estado, pois a efetivação de políticas públicas requer recursos financeiros para serem concretizadas. Sem o investimento devido por parte do Estado, a execução de determinada política pública é praticamente inviável.

Nesse sentido, caberá as representações a tarefa de articula-se e na busca de garantir junto ao Estado políticas públicas adequadas a realidade dos pescadores artesanais.

3.4.1. A aposentadoria rural: o caminho percorrido pelos pescadores e pescadoras artesanais

A Constituição de 1988 garantiu aos trabalhadores rurais, dentre eles, o pescador artesanal (a), a inclusão no sistema de seguridade social, assegurando-lhes direitos previdenciários antes restritos aos trabalhadores urbanos. Desse modo, o pescador na qualidade de segurado especial tem direito à aposentadoria por idade e invalidez, auxílio-acidente, auxílio-doença, auxílio-reclusão, pensão por morte, salário maternidade e o seguro desemprego, popularmente conhecido como seguro defeso.

O pescador como segurado especial, para requerer a aposentadoria deve obedecer às seguintes condições: cumprida a carência exigida de 180 contribuições, completar 60 (sessenta) anos de idade, se homem, e 55 (cinquenta e cinco), se mulher. A redução da idade mínima de aposentadoria, no caso dos trabalhadores rurais, justifica-se por considerar o tipo de atividade mais exposta situações adversas, exposição constante às intempéries, à periculosidade e ao desgaste físico⁸⁴.

⁸⁴ Pesquisas da Fiocruz (2014) mostram a ocorrência de aproximadamente trinta patologias relacionadas ao trabalho na pesca artesanal no Brasil, devido principalmente: exposição, biológicos, químicos e ergonômicos. A exposição refere-se: a radiações solares que podem causar câncer de pele; à umidade de lama nos manguezais com riscos de dermatites micóticas, inflamações gênito-urinárias; a intempéries, chuvas, frio, com riscos de infecções respiratórias,

Segundo Delgado e Cardoso Junior (2000), a previdência social rural tem um papel muito importante na redistribuição de renda, colaborando para a erradicação da pobreza nas áreas rurais do Brasil. Em 1993, 61,86% das famílias em que havia pelo menos um segurado especial tinham renda domiciliar *per capita* inferior a meio salário mínimo. Em 2014, a proporção destas famílias nesse estrato de renda reduzira-se a 12,46%. Em termos relativos, pode-se dizer que a proporção de famílias rurais, com ao menos um aposentado rural, situadas nessa classe de rendimentos diminuiu em 80%.

Para ter acesso aos direitos previdenciários, o pescador artesanal deverá apresentar a seguinte documentação: Registro como pescador profissional, categoria artesanal, devidamente atualizado no Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP). Deverá proceder sua inscrição no INSS e adquirir o Número de Inscrição do Trabalhador (NIT), o que permitirá a identificação do segurado no momento de solicitar qualquer benefício, a inscrição do filiado será feita de forma a vinculá-lo ao seu respectivo grupo familiar e conterà, além das informações pessoais, a identificação da forma do exercício da atividade; da condição no grupo familiar, se titular ou componente; do grupo e do tipo de ocupação; do tipo de embarcação em que trabalhe. Cópia do documento fiscal de venda do pescado a empresa adquirente, consumidora ou consignatária da produção, em que conste, além do registro da operação realizada, o valor da respectiva contribuição previdenciária ou comprovante de recolhimento da contribuição previdenciária, caso tenha comercializado sua produção a pessoa física; e declaração fundamentada de sindicato que represente o trabalhador rural ou, quando for o caso, de sindicato ou colônia de pescadores, desde que homologada pelo INSS (Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991).

O Ministério da Economia manterá sistema de cadastro dos segurados especiais no Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS). O segurado deverá realizar a manutenção e a atualização de seu cadastro anualmente, e deverá conter as informações necessárias à caracterização da condição de segurado especial, nos termos do disposto no regulamento (art. 38-A (Lei nº 13.846, de 2019). Assim, a partir de 1º de janeiro de 2023, a comprovação da condição e do exercício da atividade rural do segurado especial ocorrerá, exclusivamente, pelas informações do CNIS. Ou seja, a partir de então, todo o processo de cadastramento e recadastramento será feito por meio do sistema informatizado do INSS.

Para o presidente da Confederação Nacional do Pescadores as exigências prescritas pela

dentre outras. Os riscos biológicos estão relacionados ao trabalho no mangue e a possibilidades de contaminações com enfermidades transmissíveis, como dermatites de contato com animais e plantas marinhas. Os riscos químicos são decorrentes, principalmente dos fumos pelo cozimento dos mariscos, dentre outras. Os riscos ergonômicos para a coluna vertebral estão relacionados ao transporte de peso, posturas nocivas e excesso de movimentos, sobrecarga de tarefas com excesso de movimentos e esforço repetitivo.

normatização e a complexidade da plataforma digital do INSS é o principal entrave para que os trabalhadores e trabalhadoras da pesca receba a aposentadoria rural no Amazonas:

A manutenção e a atualização do cadastro é anual. O pescador precisa comprovar que esteve no exercício da pesca e atualizar sua carteira durante o ano. Porque os dados são cruzados com a Secretaria de Pesca, aí se ele não renovou a carteira durante o ano, ele não fez a declaração para a manutenção da carteira, ele está fora, não consegue solicitar a aposentadoria e nenhum outro benefício. Agora, essa manutenção, esse cadastro ele não é simples, você tem que colocar muitas informações: o que pescou, quanto pescou, porque parou, comprovação de vida, enfim inúmeras informações. A ideia é criar dificuldades para que o pescador não consiga acessar o sistema (presidente da CNPA/ FEPESCA, julho de 2021).

O relato acima se refere ao preenchimento dos formulários online do sistema de cadastro dos segurados especiais no Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS). A Lei nº 13.846, de 2019, art. 38-A) prever a manutenção e a atualização anual do cadastro e conterà as informações necessárias à caracterização da condição de segurado especial (§ 1º). A atualização anual de que trata o § 1º será feita até 30 de junho do ano subsequente (§ 4º). Porém, a plataforma é complexa e burocrática, portanto, exige que os usuários tenham conhecimento em informática e acesso à internet para cadastrar seus dados e as informações referente a comercialização de sua produção.

Segundo afirmou a Secretária de a Modernização do Estado, Márcia Luiza de Amorim⁸⁵, “o foco é devolver ao cidadão o direito ao protagonismo das ações do Governo”. Ou seja, a ideia é que os pescadores (a) deveriam acessar o sistema e atualizar suas informações por conta própria, mas, na realidade, muitos desses trabalhadores não dominam as técnicas informacionais ou tem acesso à internet (SILVA, 2019). Nestes casos, as entidades representativas têm um papel importante, são elas que assumem a responsabilidade de cadastrar, recadastrar, atualizar as informações de seus associados no sistema do INSS para que possam acessar os direitos previdenciários.

Percebe-se que o acesso a aposentadoria e demais direitos sociais está condicionada ao acesso à informação (SILVA, 2019), fator que limita muitos trabalhadores inseridos na pesca artesanal, tendo em vista que precisam ter conhecimento para utilizar as ferramentas digitais, entre outros fatores, a inexistência de computadores, de pontos de acesso à internet, no contexto das comunidades, bem como de dificuldades de compreender a linguagem técnica utilizada no

⁸⁵ Fonte: <https://www.gov.br/inss/pt-br/assuntos/noticias/transformacao-digital-inss-divulga-disponibilizacao-de-todos-seus-servicos-pela-internet>. Acesso: 28/02/2022.

site e nas apostilas digitais disponibilizadas pelo INSS.

O Estado para definir quem será reconhecido ou não como pescador (a) para acessar a aposentadoria rural, o processo passa pela racionalização e pela burocracia. Pois, o sistema do INSS “*conversa* com outros sistemas e é exigente, pois precisa ser *alimentado* para continuar funcionando. No entanto, quando algo não ocorre como o esperado, os técnicos sabem a quem culpar: é erro do sistema” (GERBER, 2013, p. 359). Como bem explicou o gestor do INSS no Amazonas:

Na verdade, a estratégia do Governo Federal, através da Secretaria de modernização e Secretaria de governo digital é sincronizar todas as bases de dados. Esse processo teve início em 2019. O objetivo é conceder os serviços de forma remota. Mas, também, é muito mais fácil coibir uma fraude porque você tem várias fontes para cruzar informações a tendência é justamente fazer esse enxugamento na hora de conceder qualquer benefício, principalmente a aposentadoria rural. Esse é um dos objetivos de ter os dados todos digitais (gerente-executivo do INSS, julho de 2020).

O relato do gerente executivo do INSS no Amazonas podemos relacionar ao discurso do Secretário Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, Rogério Marinho na cerimônia de sanção da Lei de Combate às Fraudes, Lei nº 13.846 de 2019. Segundo ele, é o início do novo sistema previdenciário. Esta lei endurece o processo de combate aos sonegadores, retira uma série de vácuos que existem na legislação, permite que o INSS possa permanecer íntegro, hígido, para prestar serviço para a sociedade. O aperfeiçoamento dos mecanismos de combate às irregularidades já começou a dar resultados. Neste ano, o INSS já incrementou em 600% a quantidade de notificações aos beneficiários cujos benefícios recebidos apresentem algum indício de irregularidades ou inconsistência. Afirmou que entre 15% e 18% dos benefícios são concedidos irregularmente, por isso é necessária a revisão⁸⁶.

Nesse sentido, o Presidente da República, Jair Bolsonaro, sancionou a Lei nº 13.846 de 2019, que visa combater fraudes previdenciárias, institui o Programa Especial para Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade e o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade. Dispõe que o Ministério da Economia, responsável pelo sistema de cadastro dos segurados especiais no Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), interligara sua base de dados com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e com outros órgãos da administração pública federal, estadual, distrital e municipal para a manutenção e a gestão do

⁸⁶ <https://www.gov.br/inss/pt-br/assuntos/noticias/transformacao-digital-inss-divulga-disponibilizacao-de-todos-seus-servicos-pela-internet>. Acesso em 20 de fevereiro de 2022.

sistema de cadastro (art. 38-A).

Nesse aspecto, podemos dizer, que o Estado, por meio da normatização estabeleceu uma vigilância por níveis hierárquicos, que envolve as instâncias federal, estadual e municipal, com o objetivo de controlar e vigiar os trabalhadores de forma contínua e funcional. Sobre essa forma de vigilância implantada pelo Governo, Foucault (2010, p. 170) preconiza que “o poder na vigilância hierarquizada das disciplinas não se detém como uma coisa, não se transfere como uma propriedade; funciona como uma máquina”. Nesse caso, trata-se de uma verdadeira máquina estatal, que alia governo, vigilância e controle sobre os cidadãos.

Ao discutir a questão da vigilância, Foucault (2010) argumenta que ela é “um operador econômico decisivo, é uma peça interna no aparelho de produção e uma engrenagem específica do poder disciplinar” (p.169). A disciplina tem a função de adestrar, de forma que todos os trabalhadores (a) que buscam a aposentadoria, em algum momento, estejam enquadrados dentro da normatização prescrita, do sistema informatizado do INSS. “Ele detém o poder de definir o destino de trabalhadores brasileiros, diante dos sim ou não assinalados, determina: Deferido. Indeferido” (GERBER, 2013, p.359).

Segundo Foucault (2010), “a arte de punir repousa sobre a tecnologia de representação” (p.100). O autor explica que no século XVIII, a constituição de “quadros” foi um dos grandes problemas da tecnologia científica, política e econômica, sendo que aí se inclui “inspecionar os homens, constatar sua presença e sua ausência, e constitui um registro geral e permanente⁸⁷” (p.143). No que diz respeito ao registro geral e permanente dos trabalhadores (a) brasileiros para acesso a aposentadoria, se chegou ao último estágio possível. Todos estão enquadrados, parafraseando a linguagem da pesca, todos estão enredados pela rede do INSS, dela nada escapa. Nada fica fora. Pega tudo (GERBER, 2013).

Quanto a aposentadoria rural no Amazonas, os pescadores para acessar tal direito enfrentam inúmeros obstáculos devido, as distâncias espaciais e territoriais, a precariedade na cobertura da previdência social nos municípios. Em muitos casos, os trabalhadores da pesca são obrigados a percorrer longas distâncias para chegar a sede do município onde existe um posto do INSS demandando-lhe tempo e dinheiro. Além disso, precisam constituir provas para ser reconhecido como pescador(a) artesanal frente a tecnoburocracia da previdência social. Neste aspecto, para além dos documentos exigidos, alguns técnicos, também procuram por evidências

⁸⁷ A tática disciplinar “se situa sobre o eixo que liga o singular e o múltiplo. Ela permite ao mesmo tempo a caracterização do indivíduo como indivíduo, e a colocação em ordem de uma multiplicidade dada. Ela é a condição primeira para o controle e o uso de um conjunto de elementos distintos: a base para uma microfísica de um poder que poderíamos chamar de ‘celular’ (FOUCAULT, 2010, p. 143-144).

materiais que comprovem a trajetória de trabalho na pesca: olham as marcas no corpo causadas pela exposição ao sol, as mãos grossas e ressecadas com marcas de cortes devido a ferimentos causados durante as pescarias ou no processamento do pescado. No contexto amazônico, ao se depararem com pescadores, principalmente as mulheres, que fogem desse perfil, alguns técnicos não as reconhecem como pescadoras. Diante dessas dificuldades, muitos desistem no decorrer do processo para acessar os direitos previdenciários.

Para tentar resolver as dificuldades de acesso dos trabalhadores e trabalhadoras da pesca a previdência rural e demais serviços previdenciários foi firmado no Estado um acordo de cooperação técnica que permitem a formalização de parcerias entre o INSS e organizações da administração pública, da sociedade civil e entidades de representação dos pescadores.

A assinatura do acordo de cooperação técnica permite que as entidades representativas de pescadores (a) nos municípios tenham acesso ao banco de dados do INSS e, dessa forma, agilizem serviços solicitados pelos pescadores (as), como pedidos de aposentadoria, seguro defeso, auxílio maternidade, entre outros. Para tanto, os técnicos do INSS realizaram treinamento aos funcionários das entidades para que possam manusear o banco de dados da previdência social.

No Amazonas, o convênio que a Federação firmou com o INSS beneficiará mais de 70 mil trabalhadores do setor pesqueiro. Agora, o sistema do INSS mudou ele propõe que cada pescador comprove a sua vinculação ao Regime Geral da Previdência. Aí, como muitos pescadores tem dificuldade de acessar, manusear o sistema do INSS. O pescador busca as colônias habilitadas e por lá ele requer a aposentadoria. Facilita o atendimento aos trabalhadores, além de diminuir as filas nos postos da capital. Aqui no Estado, os municípios ficam muito distantes da capital, em muitos casos, o pescador tem que sair da localidade onde mora e viajar centenas de quilômetros até chegar a um posto da Previdência Social. Por exemplo, os pescadores da calha do Alto Solimões, que enfrentam mais de três dias de viagem para vir a Manaus e serem atendidos pelo INSS, onde dão entrada nos pedidos de aposentadoria. O objetivo é reduzir a burocracia no acesso aos serviços do INSS. E diminuir a distância entre as comunidades onde vivem os pescadores e o INSS (presidente da CNPA/ FEPESCA, julho de 2021).

O gerente executivo do INSS afirmou que a assinatura do acordo de cooperação técnica com os membros das instituições que representam os pescadores no Estado: Federação dos Pescadores do Estado do Amazonas (FEPESCA), a Federação dos Sindicatos dos Pescadores e Pescadoras Artesanais do Estado do Amazonas (FESINPEAM) e a Federação dos Trabalhadores da pesca e Aquicultura do Amazonas (FETAPE/AM), foi uma estratégia adotada pelo INSS para suprir a demanda dos pescadores, já que o órgão vem sofrendo com a redução de servidores nos seus quadros:

Esta foi a forma que o INSS encontrou para atender a demanda dos pescadores, já que o número de agências e técnicos estão sendo reduzidos em toda as regiões do país. Esse tipo de acordo tem previsão na lei. Como é que vai ser isso no Amazonas, porque em muitas localidades nós temos problemas com a internet, é aí, que entra a colônia. Com as entidades representativas dos pescadores nós temos 137 acordos técnicos firmados. Na hora de firmar o acordo de cooperação técnica foi passada para as entidades todas as informações: qual a responsabilidades delas, você vai acessar o nosso sistema, você terá uma senha para você recepcionar os requerimentos e encaminhar para a gente. A responsabilidade neste ciclo operacional é sua. Você vê que cada vez mais as plataformas do banco ficam mais simplificada. O banco Itaú por exemplo, tem uma plataforma digital que é bem simples você tem a conta você transfere o seu salário e não fala com ninguém e vai movimentando e não precisa de nenhum gerente. Assim também o INSS está com essa estratégia de fazer com que o segurado não vá até a agência. O grande desafio hoje é transformar essas plataformas digitais mais simplificada possível (gerente-executivo do INSS, julho de 2020).

No Amazonas, muitas comunidades rurais não têm acesso à internet e quando têm funciona de forma precária. Muitos pescadores e pescadoras não têm recurso para a compra de equipamentos, ficam na dependência das entidades representativas, instituições religiosas ou outras pessoas que oferte esses serviços. Bem como, relatou o gestor do INSS, a plataforma ainda precisa ser ajustada no sentido de simplificar /facilita a manipulação e a inserção das informações no sistema. Além disso, é necessário um computador ou smartphones, acesso à internet e o domínio da linguagem da plataforma. Sem dúvida, os mais velhos e mais pobres, que já vivem em condições de vulnerabilidades, também se tornam os mais frágeis com esse processo de modernização que se diz para melhorar o acesso dos pescadores e pescadoras no sistema.

De modo geral, o Estado por meio dos chamados acordos de cooperação técnica transfere para as entidades representativas a responsabilidade de acesso dos trabalhadores (a) da pesca aos direitos previdenciários. São elas que vão executar todo o processo que se inicia com a recepção da solicitação de pedidos de aposentadoria, de habilitação no sistema, envio para central do INSS em Manaus para análise e o acompanhamento do pedido se foi deferido ou indeferido. Sendo que as entidades representativas, em muitos municípios do Amazonas, também já são responsáveis pela emissão de documentação, encaminhamento para acesso à saúde na capital Manaus, dentre outros serviços, devido à precariedade/ausência de instituições públicas no interior do Estado responsáveis pelas ofertas destes serviços. Por outro lado, tal acordo de cooperação, reforça o poder das entidades sobre os pescadores (a), por vezes, deixando-os ainda mais dependes e à mercê dos interesses políticos dos dirigentes das entidades representativas.

3.5. O DEFESO E A PSDPA NO AMAZONAS

Já descrevemos em páginas anteriores que o pescador artesanal desde que exerça sua atividade profissional ininterruptamente e individualmente ou em regime de economia familiar, fará jus ao benefício do seguro-desemprego, no valor de 1 (um) salário-mínimo mensal, durante o período de defeso⁸⁸ para a preservação da espécie (art.1º, Lei no 10.779, de 25/2003), favorecendo assim, a sustentabilidade dos estoques pesqueiros.

A Política de Seguro Desemprego ao Pescador Artesanal (PSDPA), conhecido popularmente como seguro defeso, é uma política ambiental e social. Por um lado, estimula a conservação das espécies marinhas, fluviais e lacustre do ecossistema brasileiro. Por outro, assegura o amparo econômico ao pescador artesanal, impedidos de subsistir da atividade pesqueira, durante o período do defeso.

O pescador artesanal tem acesso ao seguro defeso, desde que preencha os seguintes requisitos:

I - ter registro no RGP, com situação cadastral ativa decorrente de licença concedida, emitido pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, na condição de pescador profissional artesanal, com antecedência mínima de 1 (um) ano, contado da data de requerimento do benefício; II - possuir a condição de segurado especial unicamente na categoria de pescador profissional artesanal; III - ter realizado o pagamento da contribuição previdenciária, nos últimos doze meses imediatamente anteriores ao requerimento do benefício ou desde o último período de defeso até o requerimento do benefício; IV - não estar em gozo de nenhum benefício decorrente de programa federal de transferência de renda com condicionalidades ou de benefício de prestação continuada da Assistência Social ou da Previdência Social, exceto auxílio-acidente ou pensão por morte; e V - não ter vínculo de emprego, ou outra relação de trabalho, ou outra fonte de renda diversa da decorrente da atividade pesqueira vedada pelo período de defeso (art. 2º, Decreto nº 8.424, de 31 de março de 2015. Grifos nossos).

Compreende-se, dessa forma, que o seguro defeso é uma política pública exclusiva ao pescador (a) artesanal, na condição de segurado especial da previdência social, o pagamento de um salário mínimo durante os meses (máximo de até 5 meses) que vigoram o defeso é condicionado ao cumprimento daqueles requisitos. Assim sendo, essa política pública é uma forma de reconhecimento do trabalho do pescador (a) artesanal frente ao Estado.

Dessa maneira, a inclusão e a legalização da categoria no âmbito institucional ocorre

⁸⁸ “Para fins de concessão do benefício, consideram-se como períodos de defeso aqueles estabelecidos pelos órgãos federais competentes, determinando a paralisação temporária da pesca para preservação das espécies, nos termos e prazos fixados nos respectivos atos” (§3º, art.1º, Decreto nº 8.424, de 31 de março de 2015).

por meio das leis e normativas que regulamentam o trabalho do pescador artesanal. Estas são criadas pelo Estado com o objetivo de conceder ou restringir direitos. Portanto, aqueles pescadores (a) que não se enquadram dentro dos parâmetros estabelecidos pela legislação é excluído de acessar tais direitos.

Ao longo dos anos de execução do seguro defeso, o Estado vem criando vários dispositivos normativos. No primeiro momento em 2003, para ampliar o acesso ao programa, posteriormente as normativas promulgadas foram no sentido burocratizar, dificultar, impor barreiras na concessão desta política. A justificativa governamental para tantas mudanças na legislação diz respeito ao combate às fraudes e tornar mais transparente o processo de concessão da PSDPA.

Como vimos no Capítulo II, o diagnóstico realizado por técnicos do IPEA (2014) trouxe evidências de fraudes na execução do programa, detectaram que havia discrepâncias entre os números de pescadores artesanais e de beneficiários do seguro defeso em estados, microrregiões e municípios. A análise de dados administrativos mostrou que, em 2010, em todo o Brasil, 584,7 mil indivíduos receberam ao menos uma parcela do PSDPA (IPEA, 2014). O cruzamento de dados com o censo do IBGE, no mesmo período, mostra que em todo o País, havia 275,1 mil pescadores artesanais; 73,8% das diferenças encontram-se nos estados do Pará, do Maranhão, da Bahia, do Piauí, do Amazonas e de Santa Catarina.

Considerando que a PSDPA teve início em 1991, elencamos as principais legislações, a nível federal, elaboradas para a regulamentação da política do seguro defeso ao longo de mais de 30 anos de implementação. A tabela a seguir é ilustrativa:

Tabela 3: Legislações promulgadas pelo governo federal para regulamentação da PSDPA a partir da década de 1990

LEGISLAÇÃO	ASSUNTO
Lei nº8.287/1991	Instituiu a PSDPA, aos pescadores artesanais da costa litorânea.
Lei nº 10.779/ 2003	Dispõe sobre a concessão da PSDPA- amplia o acesso a pescadores das águas continentais e dar outras providências.
Lei nº 11.959/2009	Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca. Redefine e amplia a concepção de pesca artesanal e o acesso ao PSDPA.
Lei nº 13.134/2015	Altera a Lei nº 10.779/ 2003, que dispõe sobre o seguro desemprego para o pescador artesanal e redefina o conceito de pesca artesanal. Impõe novas regras de acesso ao PSDPA e dá outras providências.

Decreto n. 8.425/2015	Dispõe sobre os critérios para inscrição no Cadastro Geral da Atividade Pesqueira e para a concessão de autorização, permissão ou licença para o exercício da atividade pesqueira.
Decreto n. 8.424 /2015	Regulamenta a Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, para dispor sobre as novas regras de concessão da PSDPA.
Decreto nº 8.967/ 2017	Altera o Decreto nº 8.424 de 2015, que dispõe sobre a concessão da PSDPA e redefine a forma de acesso, estabelece novas normas e a competência dos órgãos que regulam a política.
Portaria SAP/MAPA nº 270/ 2021	Estabelece novas normas, os critérios e os procedimentos administrativos para o cadastramento e recadastramento no RGP
Portaria SAP/MAPA nº 273/ 2021	Regulamenta a Licença Temporária da Atividade Pesqueira, na Categoria de Pescador Profissional Artesanal, até 31 de dezembro de 2021 ou até que seja finalizado o recadastramento no RGP.

Fonte: MAPA (2022). Elaborada por Oliveira Filha

A partir de 2015, as mudanças realizadas nas legislações que regem a PSDPA, em âmbito federal, foram realizadas sem a participação direto do segmento pesqueiro artesanal. Assim, o Estado criou um processo burocrático que impõe mais exigências, que privilegia o engessamento, a lentidão e a dependência das muitas instâncias reguladoras para a concessão do seguro defeso. Nesse sentido, segundo o Superintendente do INSS no Amazonas, atualmente o ciclo operacional para o pagamento do seguro defeso percorre um longo caminho institucional e envolve vários atores:

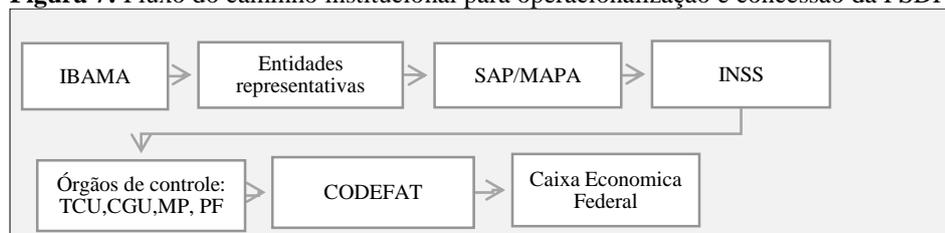
Começa com o IBAMA que estabelece os períodos de defeso⁸⁹, depois vem as entidades representativas que trazem as informações de seus associados e repassa as informações para a Secretária de Aquicultura e Pesca vinculada ao MAPA, o próximo passo é a habilitação pelo INSS. Aí vem o estágio dos órgãos de controle, TCU ou CGU ou Ministério Público e ainda tem a Polícia Federal, Receita federal (responsável por receber GPS) e o estágio final que é a execução do pagamento pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) e Caixa Econômica Federal. A responsabilidade do INSS neste ciclo é operar o seguro defeso, se tiver alguma situação que a gente pode resolver dentro do nosso monitoramento operacional a gente resolve e defere. Se tiver responsabilidade para ser apurada, aí envia para os órgãos de controle. Essa é a vantagem de ter os dados todos digitais é muito mais fácil coibir uma fraude, porque você tem várias fontes para cruzar informações a tendência é justamente fazer esse enxugamento (gerente-executivo do

⁸⁹ “As normas, os critérios, os padrões e as medidas de ordenamento relativas aos períodos de defeso serão editadas, observadas as competências dos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Meio Ambiente” (art. 1º, § 10, Decreto nº 8.967, de 2017).

INSS, julho de 2020).

A figura a seguir demonstra o caminho institucional para operacionalização e concessão da política de seguro desemprego ao pescador artesanal-PSDPA.

Figura 7: Fluxo do caminho institucional para operacionalização e concessão da PSDPA



Fonte: Pesquisa de campo, 2020.

O relato do gestor do INSS remete à complexidade que envolve os trâmites burocráticos onde muitas e diferentes formas de agir e exercer o poder na esfera pública se colocam na mediação entre os interesses do Estado e os interesses dos pescadores artesanais. Em muitos casos, dependendo do contexto, esse aparato institucional tende a se colocar a serviço dos interesses de dominação. Neste sentido, o Estado se utiliza de elementos de sua ossatura (as instituições, normatização, a burocracia) para materializar suas ações no território, seja para garantir ou negar direitos. Neste caso, a estratégia adotada é enxugar/ reduzir ao máximo o número de beneficiários do seguro defeso.

Nesse sentido, podemos inferir que os critérios estabelecidos pela normatização federal, não levam em consideração às diferentes realidades pesqueiras. Para atender as exigências impostas e ter suas demandas atendidas os pescadores e pescadoras artesanais tentam se adequar/ enquadrar naquele perfil estabelecido na legislação. “Ao invés de considerar a diversidade, que é complexa e, portanto, mais trabalhosa de lidar, geralmente, se opta pela homogeneização, pois isso torna tudo mais fácil de ser controlado” (GERBER, 2013, p. 342).

Para Hartung (2009), a lógica e os critérios estabelecidos nas políticas do Estado, quase sempre, é definida a partir da categoria de seus operadores. “Ao criar categorias classificatórias onde se objetiva encaixar o que não tem como ser encaixado, tendo em vista os processos que estão além destas classificações, o Estado não consegue dar conta da diversidade com a qual se depara” (GERBER, 2013, p. 340).

Isso não significa que não existem projetos políticos coerentes por parte dos representantes e dos atores políticos que contemplem a diversidade que compõe as comunidades pesqueiras, nem que a burocracia estatal não desempenhe um papel próprio na orientação da

política do Estado. Os resultados obtidos na Constituição e regulamentação de determinada política pública vai depender da correlação de forças dos sujeitos envolvidos. Poulantzas (1980) argumenta que as contradições presentes no seio do bloco no poder atravessam a administração, a magistratura, os partidos políticos, as instituições, a burocracia e os funcionários do Estado. “Muito mais que com um corpo de funcionários e de pessoal de estado unitário e cimentado em tomo de uma vontade política _unívoca, lida-se com feudos, clãs, diferentes facções, em suma com uma multidão de micropolíticas diversificadas” (POULANTZAS, 1980, p. 156).

3.5.1. Os defesos e o uso do seguro-defeso: impactos sobre os pescadores artesanais e os recursos pesqueiros no Amazonas

Outra questão que tem gerado inúmeras discussões remete a necessidade de revisão da regulamentação dos períodos dos defesos para determinadas espécies, dentro de respectiva bacia hidrográfica. “Compete aos Estados e ao Distrito Federal o ordenamento da pesca nas águas continentais de suas respectivas jurisdições, observada a legislação aplicável, podendo o exercício da atividade ser restrita a uma determinada bacia hidrográfica” (§ 2º, art, Art. 3º, Lei nº11.959/2009).

Historicamente, a regulamentação de defesos teve início na década de 1970, para algumas espécies das águas litorâneas e, especialmente, para as espécies de águas continentais. No período da piracema em águas continentais “todas as pescarias comerciais eram proibidas e só era possível usar linha e anzol para a pesca de subsistência e, mesmo essa, condicionada a uma pequena quantidade de pescado por dia e por pescador” (DIAS NETO, 2017, p.62). Desse modo, todas as espécies, inclusive as que não estavam no período de reprodução, ficavam protegidas.

No final dos anos de 1990 e início dos anos 2000, aquela forma de ordenamento pesqueiro foi significativamente alterada, “quando os defesos para todas as espécies foram substituídos por defesos por bacia hidrográfica, que, em parte dos casos, protegem apenas algumas espécies, as mais importantes para a pesca comercial, que passaram a ser um problema só recentemente identificado” (DIAS NETO, 2017, p.62).

Segundo esse autor, a decretação de defesos por bacia hidrográfica foi um importante avanço, mas trouxeram os seguintes problemas: a implantação de defesos parciais, proíbe a captura de determinadas espécies, mas não proíbe os métodos de pesca utilizados na captura, desse modo, é difícil evitar que a espécie protegida continue sendo pescada; como há defesos em períodos diferentes em uma mesma bacia hidrográfica, como é o caso da Bacia Amazônica,

onde o pescado é transportado por barcos entre os estados (DIAS-NETO, 2017). Nessa bacia hidrográfica é extremamente difícil de realizar o controle ou fiscalização do que foi pescado e onde foi pescado, em período definido, principalmente porque o número de fiscais e os instrumentos de controle utilizados é precário.

O período de defeso na Bacia Amazônica é estabelecido pela Portaria do IBAMA nº 48, de 5 de novembro de 2007. Segundo essa Portaria, cada estado integrante da bacia tem período de defeso, as proibições e permissões específico (§1º, art1º). No Estado do Amazonas, o defeso tem início no dia 15 de novembro até 15 de março, nesse período fica proibido a pesca do Aruanã (*Osteoglossum bicirrhosum*), Caparari (*Pseudoplatystoma tigrinum*), Surubim (*Pseudoplatystoma punctifer*), Mapará (*Hypophthalmus spp.*), Matrinxã (*Brycon spp.*), Pacu (*Mylossoma spp.*), Pirapitinga (*Piaractus brachypomus*), Sardinha (*Triportheus spp.*). Ressalta-se que, as espécies de Surubim e Caparari foram inclusas nesta lista de espécies protegidas, posteriormente pela Resolução CEMA/AM nº19, de 2014.

Há também períodos de defesos específicos para outras duas espécies de grande valor comercial. A Instrução Normativa nº 35, de 2005, proíbe a pesca do tambaqui (*Colossoma macropomum*) no período de 1º de outubro a 31 de março, na bacia hidrográfica do rio Amazonas. A pesca do pirarucu (*Arapaima gigas*) no Estado do Amazonas é proibida anualmente, durante o período de 1º de junho a 30 de novembro, de acordo com a Instrução Normativa nº 1º, de 2005. A pesca manejada do pirarucu (*Arapaima spp.*) é regulamentada pelo Decreto nº 36.083, de 2015, em Unidades de Conservação Estaduais, em áreas de Acordos de Pesca e em áreas de relevante interesse socioambiental, instituídas pelo órgão estadual competente.

Quadro 3: Principais leis e normativas que regulamentam o período de defeso no Amazonas

Norma	Abrangência	Espécies protegidas	Início	Fim	Observações
Portaria Ibama nº 48/2007	Bacia Amazônica	Aruanã, Mapará, Matrinchá, Pacu, Pirapitinga, Sardinha	15/11	15/03	Pesca de outras espécies permitida. Declarações de estoque até 2º dia útil, no Ibama ou Órgão estadual.
Resolução CEMA/M nº19/2014.	Amazonas	Surubim,	15/11	15/03	Pesca de outras espécies permitida. Declarações de estoque até

		Caparari			2º dia útil, no IPAAM.
IN IBAMA nº 35/2005	Bacia hidrográfica do rio Amazonas	Tambaqui	01/10	31/03	Declarações de estoque até 2º dia útil, no Ibama ou Órgão estadual.
IN IBAMA nº 1º/ 2005	Amazonas	Pirarucu	01/06	30/11	Declarações de estoque até 2º dia útil, no Ibama ou Órgão estadual.
Decreto nº36.083/2015	Amazonas	Pirarucu			Pesca permitida em áreas de manejo autorizadas.

Fonte: IPAAM, 2022. Organizado por Oliveira Filha

De modo geral, a gestão das políticas pesqueiras na Amazônia é regulada por meio da legislação federal, associada a normatiza estadual e municipal que realizam algumas adequações regionais para a proteção e uso sustentável dos recursos pesqueiros, tais como: definir as espécies que são objeto de conservação, as medidas de proteção à reprodução e ao recrutamento das espécies, os apetrechos e os métodos de pesca proibidos; estabelecer a abrangência geográfica de modo a indicar as bacias hidrográficas, região ou a área e discriminar os municípios alcançados; estabelecer mecanismos de monitoramento da biodiversidade e da atividade pesqueira e de avaliação da eficácia dos períodos de defeso como medida de ordenamento (§ 10, art. 1º do Decreto nº 8.424/2015).

Neste aspecto, o Estado do Amazonas adota o defeso parcial que contemplam aquelas espécies regularmente comercializada nos mercados regionais, nacionais e para exportação, deixando desprotegidas as demais espécies que se alternam em grau de importância, em volume de produção, em preferência dos consumidores nas feiras e mercados da região. Estima-se que dentre as 3.000 espécies catalogadas para o bioma, apenas 100 são regularmente comercializadas, sendo que, nos principais portos de desembarque regional o número é menor, podendo chegar a 30 espécies, supostamente mais atrativas economicamente (BATISTA et al., 2007; PETRERE JR. et al., 2007; CORRÊA et al., 2012).

Nesse sentido, o presidente da Federação Nacional dos Pescadores faz a seguinte afirmação:

O defeso que vem sendo praticado no Amazonas é apenas para algumas espécies de valor comercial. Agora, tem as outras espécies que precisam de proteção para que ela não seja tão explorada e ocorra o declínio. O que falta ser feito é uma seleção de um número maior de espécies a ser protegida. Por exemplo, é preciso proteger o jaraqui

(*Semaprochilodus spp.*). Porque aqui, seja inverno ou verão nós comemos o jaraqui (presidente da CNPA/ FEPESCA, julho de 2021).

De acordo com o relato acima, no Amazonas, faz-se necessário aumentar o número de espécies a ser protegidas pelo defeso, assim garantir a reprodução de outras espécies que culturalmente fazem parte da dieta alimentar de grande parte da população regional. Porém, acreditamos que tal medida não traz muitos benefícios para recuperar os estoques pesqueiros das espécies contempladas, pois as pescarias dessas e outras espécies continuariam a ocorrer no período de proibição.

Neste sentido, os estudos de Corrêa et al., (2014), sobre os incentivos na administração pesqueira, especialmente, o uso do seguro-defeso na pesca na região do Médio-Amazonas, concluíram que a política de defeso utilizada na pesca dessa área é ineficiente para a redução do esforço de pesca sobre os estoques pesqueiros. Segundo os autores, os dados evidenciam que grande número de pescadores continuou a pescar no período proibido, não respeitam o defeso, isso ocorre, em parte, por falta de fiscalização e controle dos órgãos competente.

Maia (2009), ao discorrer sobre a PSDPA no município de Manacapuru-Am argumenta que essa política tem um efeito ambíguo, pois, ao mesmo tempo, que garante a reprodução das espécies e uma renda ao pescador, pode estar causando um aumento no esforço de pesca, sendo que os pescadores investem a maior parte do recurso na compra de equipamentos de pesca. Assim, esse resultado é o inverso do desejado pela política, conclui que o efeito sobre a conservação dos estoques pesqueiros é negativo.

Para Correa (2017), os defesos parciais suspendem a captura de um grupo de espécies sem, no entanto, suspender a atividade por completo, o que pode ser um desafio no caso das pescarias multiespecíficas. A autora, também observa que em virtude de uma fiscalização precária, que não permite controlar o desembarque de espécies proibidas, uma vez que não há registro de onde o peixe foi capturado, associados a ausência de dados estatísticos sobre a pesca e a biologia pesqueira, ausência de dados socioeconômicos sobre as comunidades pesqueiras e famílias de pescadores, comprometendo a eficiência da política de ordenamento pesqueiro no Amazonas, em especial, o seguro defeso.

Nessa perspectiva, Corrêa et al., (2014), afirma que a falta de fiscalização por parte dos órgãos responsáveis pela gestão dos recursos pesqueiros, o descontrole na concessão da política de subsídio à pesca levam a maiores taxas de captura a curto prazo e à redução dos estoques a longo prazo, não havendo compatibilização dos objetivos econômicos com os objetivos biológicos da medida. Os autores recomendam para o Amazonas, planos de gestão de base

comunitária e um sistema de zoneamento para as modalidades de pesca, em substituição ao defeso parcial.

Em decorrência do exposto, embora aqueles estudos evidenciem que o seguro defeso é ineficaz frente a conservação ambiental e, apontarem que há defeso que precisa ser revisto ou eliminado, ou até de substituição, por outras medidas de gestão, cabe enfatizar que desde 2009, não há realização de estatísticas sobre a atividade pesqueira. Portanto, a falta de dados dificulta a verificação da eficácia e a efetividade da Política do Seguro Defeso ao Pescador Artesanal e, se a revisão ou eliminação de defesos que estão vigentes são justificáveis do ponto de vista ecológico e se estão contribuindo positivamente para a conservação das espécies e para a sustentabilidade socioeconômica da atividade pesqueira. “A falta de informações chega a inviabilizar a construção de indicadores para acompanhamento da política e da captura por unidade de esforço, indicador de produtividade do setor pesqueiro e que pode ser utilizado também como proxy da medida do tamanho do estoque pesqueiro” (BRASIL, 2019, p. 10). Ressalta-se que a precariedade no sistema de fiscalização, também contribui para a avaliação negativa do seguro defeso, frente a conservação ambiental, pois a ineficiência na fiscalização permite a comercialização de pescados sem a devida comprovação da origem: se vem da piscicultura ou da pesca clandestina.

É central, porém, aludir que as discussões em busca de encontrar alternativas para a sustentabilidade do recurso pesqueiro, deve se apoiar no embasamento técnico científico e na ampla participação do segmento artesanal que atuem na região onde ocorre o defeso. Porém, antes que sejam estabelecidos os defesos, “avaliar se não existem alternativas de gestão que possam ser menos radicais (pois paralisa a atividade econômica ou de subsistência do pescador)” (DIAS NETO, 2017, p. 112). Trata-se de conciliar interesses políticos, econômicos, sociais e culturais.

Para manter a credibilidade do seguro defeso é fundamental que os pescadores respeitem o período de reprodução das espécies e as condições de uso dos recursos pesqueiros estabelecidas pelas normativas que regulam a gestão da pesca, sob pena de colocar em risco a continuidade da PSDPA e a sustentabilidade dos estoques pesqueiros.

Por outro lado, quanto aos benefícios socioeconômicos promovidos pela PSDPA. A Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) em parceria com o Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG), realizou uma avaliação (de abrangência nacional) de impacto socioeconômicos nas vidas de pescadores, que são os beneficiários da PSDPA. O estudo levou em conta o desenho, a implementação e gestão do programa, buscando avaliar se os pagamentos de benefícios podem ser associados a

melhoras em indicadores socioeconômicos dos beneficiários, como condições do domicílio, nível educacionais das crianças e adolescentes, condições de saúde, acesso a serviços sociais, entre outros. Os resultados mostram que a maioria das famílias depende da pesca como única renda e está muito abaixo da linha da pobreza. Portanto, o impacto socioeconômico sobre às famílias que mais precisam de um complemento de renda no período de defeso é positiva (FAO, 2021).

Neste aspecto, no Amazonas, vários pesquisadores⁹⁰ de diferentes núcleos de pesquisa que se dedicam a investigar a gestão da pesca e as condições de vulnerabilidade social e econômica das comunidades pesqueiras, apontam que apesar de suas contradições e indefinições, promoveu mudanças no modo de vida dos pescadores e pescadoras, deu-lhes visibilidade frente ao Estado, na medida que são reconhecido como portadores de direitos. “Deu rosto, fisionomia e até mesmo existência civil a inúmeros pescadores, uma vez, especialmente na Amazônia, este se quer possuíam certidão de nascimento. Forçou a ter existência profissional ao exigir o Registro Geral da Pesca” (SCHERER, SOARES, 2013, p.127).

O amparo da Constituição Federal de 1988 aos pescadores artesanais, como Segurado Especial, lhes possibilita a cidadania do ponto de vista formal. Ou seja, a condição necessária para assegurar acesso aos direitos da Seguridade Social. Porém, seu reconhecimento legal, não garante automaticamente a sua plena materialização. Neste aspecto, a universalidade da Seguridade Social que contempla todos os trabalhadores, na prática, muitos pescadores artesanais, não encontram a cobertura da universalidade tão propalada, pois, para acessar os direitos sociais e trabalhistas eles se submetem a inúmeras exigências e, até mesmo, a inúmeros constrangimentos, principalmente, quando se deparam com a tecnoburocracia do INSS (SCHERER, 2013), instituição responsável pelos trâmites exigidos para acessar o seguro defeso, o auxílio doença e à aposentadoria, entre outros direitos.

Quando as posturas e as visões de técnicos do INSS e de outros órgãos públicos desconhecem, desconfiam, ignoram ou não reconhecem os modos singulares de existir dos trabalhadores da pesca, “estes técnicos cortam a possibilidade do reconhecimento ser efetivado” (GERBER, 2013, p.379). Desse modo, acabam por promover injustiça social.

No caso dos pescadores, Fraser (2007) diria que são sujeitos que sofrem injustiças sociais, pois o não reconhecimento envolve a negação de sua especificidade- de ser pescador (a). Portanto, “quando o não reconhecimento envolve a negação daquilo que é distintivo de

⁹⁰ Nesse sentido ver: Maia (2009), Moreira (2011), Soares (2012); Gomes (2017); Diógenes (2014); Oliveira Filha (2017); Scherer (2013; 2015); Rodrigues (2018).

alguns participantes, o remédio pode ser o reconhecimento da especificidade” (FRASER, 2001, p. 120).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo da trajetória das políticas públicas pesqueiras, esta foi regulada pelo Estado por meio de várias instituições cuja forma de condução atravessaram o tempo e impactam significativamente a vida dos pescadores e pescadoras artesanais em todo o país.

No decorrer desta pesquisa procuramos demonstrar que o processo de institucionalização das políticas públicas para a pesca artesanal não ocorre de forma linear, ora avança, ora retrocede ou fica estagnado, muda conforme o interesse governamental e o jogo de forças presente na sociedade brasileira. A tomada de decisão sobre a efetivação de determinada política depende da correlação de forças entre grupos de interesse nas instâncias decisórias no âmbito do Estado.

A continuidade de uma política pública, por vezes, depende dos interesses ideopartidários de determinado governo e das pressões que este sofre por parte dos diferentes atores no exercício político e econômico que disputam seu apoio. É na execução das políticas públicas que podemos distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz. significa, muitas vezes, ver o “governo em ação” (SOUZA, 2006).

Em alguns casos, o agir estatal e administrativo se baseia em formas clientelistas de intervenção, pelo patrimonialismo e pela corrupção (O'Donnell, 1991, p. 30), visa mais o caso individual e não soluções coletivas, ou melhor, colocado de outra maneira, estes vícios políticos desconfiguram e descaracterizam os arranjos institucionais formais.

No que concerne as ações do Estado para a pesca no Brasil, nem sempre se considerou a diversidade e a complexidade que compõem o universo da pesca artesanal, geralmente, o processo de elaboração de políticas públicas reduzia as comunidades pesqueiras a um modelo homogêneo, pautadas por parâmetros de enquadramento que não contempla as formas distintas de reprodução material e simbólica do mundo vivido na pesca.

Em relação as políticas elaboradas pela SUDEPE (criada pela lei Delegada nº10/1962) para o desenvolvimento do setor pesqueiro, identificamos que os planos, programas e ações de fomento desenvolvidos estavam voltados para atender as demandas da pesca empresarial em detrimento da pesca artesanal. Porém, com objetivo de desenvolver o “mundo atrasado” da pesca artesanal foi criado o Plano de Assistência à Pesca artesanal (PESCART) em 1973.

Pontuamos que no Amazonas, as primeiras ações do PESCART tiveram início em 1974, foram no sentido de reorganizar e estruturar as colônias de pescadores para que as mesmas pudessem apoiar o desenvolvimento de políticas públicas para a pesca artesanal. No entanto, na época as direções das entidades eram ocupadas por pessoas que não faziam parte do

segmento dos pescadores artesanais: políticos locais, comerciantes, oficiais da marinha, empresários, dentre outros. Em 1979, em todo território nacional ocorriam mobilizações dos trabalhadores por tomada democrática das direções das colônias. Porém, estas conquistas não ocorreram de forma pacífica, muitas lideranças sofreram ameaças, foram perseguidas, outras foram presas devido a pressões daqueles que detinham o controle das colônias.

No Amazonas, a exemplo do que vinha ocorrendo em todo o país, também houve enfrentamento entre as lideranças da pesca e as oligarquias locais pela presidência dessas colônias, principalmente a de Manaus que estava nas mãos dos empresários da pesca. Segundo nos explicou o primeiro engenheiro de pesca do Amazonas, por mais que a chapa dos pescadores ganhasse as eleições democraticamente, o resultado das mesmas não era respeitado por aqueles que detinham o controle da entidade. Para tanto, foi necessário recorrer à justiça federal para tomar posse da colônia de pescadores Z-12 de Manaus em 1983, tendo como Presidente Walzenir Falcão.

A organização política dos pescadores foi ganhando visibilidade a partir da década de 1980 e passaram a lutar por melhores condições de vida, de trabalho e de reconhecimento como trabalhador frente ao Estado. Esse movimento dos pescadores artesanais foi denominado de Constituinte da Pesca (1986) e com o apoio da Comissão Pastoral da Pesca (CPP) e outros movimentos sociais, conseguiram assegurar direitos na Constituição Federal de 1988.

A Constituição Federal de 1988 como descrevemos ao longo deste trabalho de tese, assegurou aos pescadores o reconhecimento como trabalhadores rurais, na condição de *segurados especiais* da previdência social tendo direito a aposentadoria por idade, por invalidez, auxílio doença, auxílio acidente, auxílio reclusão, pensão por morte e salário maternidade. No entanto, ainda que o segmento artesanal tenha sido de fato reconhecido pelo Estado brasileiro, adquirido visibilidade política e social, não significou e nem significa que os pescadores e pescadoras artesanais, tenham, de fato, tais direitos consolidados, principalmente aqueles que vivem em comunidades pesqueiras nos vastos e profundos lugares da Amazônia. Estes, vivem à margem da cidadania.

Procuramos mostrar que a ação do Estado brasileiro na Amazônia está longe de se concretizar. Refiro-me a ausência ou a ineficácia de serviços públicos voltados para a educação, a saúde, a previdência social, a assistência social e segurança pública. Além disso, destaca-se as distâncias espaciais e territoriais que dificultam a ação estatal nas sedes municipais e comunidades rurais.

Em decorrência da ausência ou da rarefeita ação estatal, as entidades representativas dos pescadores e pescadoras artesanais- as Colônias, Sindicatos e Associações- acabam por

assumir um papel importante na garantia dos direitos sociais desse segmento de trabalhadores e trabalhadoras das águas, da terra e da floresta. Tais processos, acabam por reforçar as práticas clientelistas e assistencialistas das entidades representativas. São elas, as responsáveis não só pela emissão da documentação que possibilita a existência civil e dos pescadores e pescadoras e a garantias mínimas de reconhecimento de cidadania, mas, também, o conjunto de serviços que que essa categoria faz jus, entre os quais, a concretização, a exemplo, dos tramites da aposentadoria rural, dentre outros. Os trabalhadores e trabalhadoras da pesca, devido à pouca escolaridade e o desconhecimento dos tramites burocráticos e atualmente, a dificuldade da inclusão digital, tem enorme dificuldades para acessar as políticas públicas em particular, os direitos previdenciários na condição de trabalhador rural.

Esta pesquisa se propôs, portanto, traçar ou historicizar os avanços e retrocessos das políticas governamentais para o chamado setor pesqueiros proporcionada pelo Estado brasileiro aos pescadores artesanais nas últimas décadas. Mostramos as ações governamentais desenvolvidas a partir da criação da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca- SEAP, a partir de 2003. Foi possível verificar que houve investimento em políticas públicas voltadas para o crescimento econômico privilegiando a pesca industrial e a aquicultura de cunho empresarial, por meio de investimento em infraestrutura, fomento e dos estímulos as vendas externas e a ampliação do consumo nacional de pescados. Mas, por outro, também, contemplou, a pesca artesanal. Pode-se dizer, que, o governo brasileiro adotou uma postura inovadora na formulação de políticas públicas privilegiando as demandas históricas, atenta e continuada das populações pesqueiras. Nesse movimento, contraditório, resgatou uma dívida social do país com os trabalhadores e trabalhadoras da pesca, que até aquele momento, viveu historicamente relegada no âmbito da ação do Estado brasileiro.

Por isso, as políticas públicas não podem ser compreendidas como um processo linear, de conotação exclusivamente positiva ou negativa, ou a serviço exclusivo deste ou daquele segmento. “Na realidade, ela tem se mostrado simultaneamente positiva e negativa e beneficiando interesses contrários de acordo com a correlação de forças prevalecente. E é essa contradição que permite à classe trabalhadora e aos pobres em geral também utilizá-la a seu favor” (PEREIRA, 2011, p. 166).

Neste sentido, pode-se considerar o marco histórico da participação desse segmento dos trabalhadores rurais as conferencias públicas dos pescadores e das pescadoras artesanais⁹¹, que

⁹¹ No total foram realizados três conferências: I Conferência Nacional de Pesca e Aquicultura realizada em novembro de 2003; A II Conferência foi realizada em março de 2006 e a III Conferência Nacional de Pesca, em outubro de 2009.

garantiu e assegurou as vozes desse segmento até então alijados das ações estatais. De forma democrática e participativa os pescadores e as pescadoras artesanais discutiram e reivindicaram a construção das propostas da política nacional de desenvolvimento sustentável da pesca e aquicultura que contemplasse as particularidades regionais.

Os resultados das conferências ilustram muito bem: os subalternos falam quando lhes deixam falar, nas observações de SPivak (1999). Discutiram e exigiram que suas demandas fossem atendidas: direitos a educação, inclusão digital, fomento e infraestrutura adequados para comercialização de pescado. Portanto, tais políticas são produtos “da relação dialeticamente contraditória entre estrutura e história, e portanto, de relações –simultaneamente antagônicas e recíprocas – entre capital x trabalho, Estado x Sociedade e princípios da liberdade e igualdade que regem os direitos de cidadania” (PEREIRA, 2011, p.166)

Como fruto do compromisso firmado com os movimentos sociais dos trabalhadores e trabalhadoras da pesca, em 2009, a SEAP é transformada no Ministério da Pesca e Aquicultura – MPA (lei nº11.598/2009), também foi criada a Política Nacional de Pesca e Aquicultura (lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009), essas ações constituíram um marco referencial para o setor pesqueiro pois deram maior visibilidade institucional a atividade pesqueira no país.

Embora permeado por contradições, avanços e retrocessos, as políticas desenvolvidas pelo MPA, por um lado manteve os privilégios para o setor da pesca industrial e aquicultura, por outro lado também, buscou atender a determinadas demandas do setor pesqueiro artesanal, bem como, deu lhes mais visibilidade e tentou-se assegurar as condições de vida das populações pesqueiras.

No entanto, o MPA, teve dificuldades de consolidar políticas efetivas para a pesca artesanal, isso ocorreu por vários motivos: 1) devido ao jogo de forças, relações de poder e interesses políticos de diferentes atores no âmbito governamental; 2) por falta de recursos humanos e materiais nas superintendências estaduais para desenvolver suas políticas; 3) a falta de controle do MPA sobre os aparelhos que deveriam beneficiar os pescadores acabaram nas mãos de terceiros; 4) as parcerias firmadas com os governos estaduais e municipais funcionaram de forma precária, pelo menos no Amazonas podemos afirmar isso; 5) a falta de uma maior organização do setor dos pescadores artesanais, também contribui para esse desenlace; 6) os processos de dominação entre os próprios pescadores são também elementos que contribuíram para o precário desenvolvimento das políticas.

No âmbito dos avanços institucionais e com todas as dificuldades de operacionalização das políticas para o setor pesqueiro, seja o empresarial, o avanço da aquicultura, e o pescadores artesanais, sofreram um enorme retrocesso no âmbito do ajuste fiscal no ano de 2015-2016, em

pleno governo Dilma Rousseff quando, em nome, de diminuição dos gastos públicos e do estado mínimo o MPA deixa de existir, e com ele a política para o setor pesqueiro. A política governamental para o setor pesqueiro teve vida curta.

As mudanças institucionais, como bem descrevemos ao longo da tese, no âmbito da pesca a partir da publicação de leis e decretos em 2015⁹². A análise desses documentos juntamente com as falas dos gestores da pesca nos trouxe a compreensão de que havia necessidade de combater as fraudes e aumentar a transparência no acesso aos direitos previdenciários e demais direitos sociais. Porém, são medidas regressivas, e estão acopladas a política neoliberal de estado mínimo e ajustes nas contas públicas. Portanto, as novas regras adotadas para combater as irregularidades acabaram restringindo e retirando direitos duramente conquistados, principalmente daqueles trabalhadores mais vulneráveis, dentre eles os pescadores e pescadoras artesanais.

Uma das principais mudanças incidiu sobre o acesso ao PSDPA, seguro defeso, passou-se a exigir que a forma de trabalho fosse ininterrupta, além disso, os habilitados seriam aqueles que trabalhassem na captura, sendo assim, o seguro não será extensível às atividades de apoio à pesca. Significa dizer que como as mulheres estão em maior número nesta atividade, são elas que foram as mais prejudicadas.

Pergunto, pois, quais critérios adotaram os legisladores para definir que aquele que captura e traz o peixe é mais importante que aquele que trabalha na atividade de reparo dos equipamentos necessários para continuar a atividade, no beneficiamento do pescado e que tem habilidade de atrair a clientela? Sendo que no processo produtivo do mundo da pesca, uma atividade complementa a outra. Podemos dizer que tais legisladores, ou desconhecem o modo de vida dos pescadores e as particularidades do processo de trabalho ou o objetivo é restringir o máximo os gastos com os direitos sociais.

Em relação a continuidade das políticas de fomento, linhas de crédito do PRONAF, cooperativismo, associativismo, terminais pesqueiros, fábricas de gelo, caminhões do peixe, criadas pelo MPA, direcionadas para a pesca. Sobre estes aspectos podemos inferir que as ações para a pesca artesanal estão paralisadas, “passando por um processo de reestruturação para saber quais políticas terão continuidade”, disse o gestor da DPA/AM.

Porém, em relação aos terminais pesqueiros, os mesmos estão sendo leiloados pelo governo federal passando a responsabilidade de sua gestão para a iniciativa privada, inclusive

⁹² Lei nº 13.134, de junho de 2015; decretos nº 8.425 e nº 8.424 de abril de 2015.

o terminal pesqueiro de Manaus foi o primeiro a ser leilado para a empresa Amazon Peixes por R\$127 mil. O Terminal pesqueiro de Manaus era uma demanda antiga do segmento pesqueiro. Tal medida deixou os pescadores preocupados, pois terão que pagar para atracar seus barcos nessa estrutura e comercializar o pescado, assim, há risco de perda e desperdício de alimento, caso os pescadores não tenham condições de arcar com os custos ou se não tiverem equipamentos com sistema adequado de armazenamento.

Nos planos do atual governo, as ações estão voltadas para apoiar o desenvolvimento da indústria da pesca e da aquicultura empresarial em detrimento da pesca artesanal, haja vista, que a aquicultura tem crescido em várias partes do mundo. Além disso, faz-se vista grossa a proteção dos recursos naturais, abrandando as fiscalizações, favorecendo o avanço de atividades extralegais conduzidas, principalmente na Amazônia. Portanto, o que se nota, é o uso do Estado para favorecer os interesses do capital. O chefe do executivo procura por mecanismo para retirar direitos dos trabalhadores, enfraquecer e dissipar as políticas públicas, inclusive aquelas políticas que beneficiam os pescadores artesanais.

Quanto ao Amazonas, a partir da pesquisa realizada podemos dizer que as ações estão direcionadas para a retomada da pesca ornamental, para apoiar o desenvolvimento da pesca esportiva, a aquicultura e a expansão do agronegócio. No que tange os pescadores artesanais, as iniciativas são incipientes, paliativas não contemplam as reais necessidades do segmento. Não há políticas adequadas que favoreça o escoamento da produção, de fomento, de abertura de linha de créditos, programas voltados para a alfabetização e qualificação tecnológica dos trabalhadores da pesca.

Em relação a gestão da pesca, depois das idas e vindas, sob a responsabilidade da SAP/ MAPA. Podemos dizer que o órgão não vem realizando uma gestão adequada da pesca e dos recursos pesqueiros, há a necessidade de se estabelecer uma política que possibilite a realização de monitoramento, fiscalização, avaliação e estatísticas sobre a produção e os estoques pesqueiros, além de medidas de ordenamentos para o uso sustentáveis dos recursos naturais adequados as exigências socioculturais e ambientais de cada região do Brasil.

A medida mais relevante do MAPA diz respeito a retomada do cadastramento e recadastramento do RGP que estavam suspenso por determinação da CGU desde 2015. Tal medida foi resultado da mobilização de movimentos sociais ligados a pesca e outras instituições públicas de garantia de direitos. Assim, em junho de 2021, o MAPA lançou o SisRGP 4.0 que realizara de forma totalmente digital o cadastramento/ recadastramento no RGP.

No entanto, o novo modelo informatizado preocupa as lideranças da pesca, pois há uma série de gargalos a ser enfrentados para se registrar ou atualizar o cadastro, por ser online, o

processo será ainda mais burocratizado e trará dificuldades tecnológicas para os pescadores acessarem o RGP, pois muitos deles não tem e nem sabem usar internet ou computador.

A mesma dificuldade ocorre em relação aos direitos previdenciários, o acesso está condicionado a informação, portanto, é necessário conhecimento para utilizar as ferramentas digitais. No caso dos pescadores no Amazonas, sobretudo aqueles com pouca escolaridade e que moram nos municípios distantes da capital do Estado, necessitam do apoio de suas entidades representativas para acessar a plataforma do INSS, até porque a mesma é complexa e o preenchimento das informações no sistema requer que o usuário tenha conhecimento em informática, acesso à internet, bem como compreender a linguagem técnica da plataforma.

No que tange as entidades representativas da pesca. Analisando a atuação das mesmas na garantia dos direitos dos pescadores artesanais no Amazonas, se por um lado elas ocupam a lacuna institucional do Estado, por outro lado continuam com suas práticas clientelistas e assistencialistas de favorecimento de seus interesses e do grupo político a qual fazem parte. Além, disso, a uma proliferação destas instituições no Estado, cerca de 154 entidades da pesca (entre colônia, associação, sindicato) que representam cerca de 90 mil pescadores, a relação entre elas é conflituosa, devido a disputa pelo poder e divergências ligadas a interesse políticos. Por vezes, esses conflitos atrapalham o acesso dos pescadores aos direitos sociais, principalmente aos previdenciários.

O fato, é que o cenário é desafiador para as organizações políticas dos pescadores artesanais. Elas vêm perdendo espaços de diálogos no âmbito do governo federal. Se as lideranças dos pescadores não se reorganizarem, se articularem e construírem espaços de convivência política e fortalecimento da categoria, haverá ainda mais perdas de direitos dos pescadores. As mudanças profundas na realidade da pesca artesanal dependem, em parte, da capacidade de organização política destes trabalhadores.

Quanto a PSDPA no Amazonas, embora alguns estudos evidencie que o programa é ineficaz frente a conservação ambiental e, apontarem que há defesos vigentes que precisa ser revisto ou eliminado, cabe enfatizar que a falta de estatística pesqueira e a realização de monitoramento adequado dificulta a verificação da eficácia e efetividade desta política frente a conservação das espécies, usos e abusos e desrespeito com os recursos pesqueiros. Porém uma coisa podemos afirmar o seguro defeso tem contribuído para mudanças sociais significativas no mundo da pesca. A execução do seguro defeso não está isento da tradição política brasileira, contém vícios, como a corrupção e o clientelismo, mas mesmos permeado por contradições e vícios arcaicos vem possibilitando a melhoria das condições de vida dos trabalhadores e trabalhadoras das águas.

REFERÊNCIAS

- ACAUAN, R. C.; TEIXEIRA, B.; POLETTE, M.; BRANCO, J. O. **Aspectos legais da pesca artesanal do camarão sete-barbas no município de Penha, SC: o papel do defeso.** Interações (Campo Grande), v. 19, n. 3, p. 543-556, 2018.
- ADORNO, S. **Pensar em Cidadania é pensar cooperação social.** Rev. Cult. e Ext. USP, São Paulo, n 14, p.11-21, nov. 2015.
- ALENCAR, E. F. **As mulheres Pescadoras e a conservação de recursos pesqueiros na reserva de desenvolvimento sustentável Mamirauá (AM).** In: SCHERER, Elenise Faria (Org.). Trabalhadores e trabalhadoras na pesca: ambiente e reconhecimento. Rio de Janeiro: Garamond, 2013.
- ALENCAR, E. F. **Por que um movimento de mulheres pescadoras? Notas sobre o processo de organização das trabalhadoras da pesca.** In: MAGALHÃES, et. al. Encontro de Antropologia: homenagem a Eduardo Galvão. Manaus: Editora da Universidade Federal do Amazonas/Museu Paraense Emílio Goeldi, 2011.
- ALENCAR, E. F.; PALHETA, S. P.; SOUSA, I. S. **Trabalho na pesca, ação política e identidade: as mulheres da Colônia de Pescadores Z-32 de Maraã- Amazonas.** In: SCHERER, E. F. (Org.). Trabalhadores e trabalhadoras na pesca: ambiente e reconhecimento. Rio de Janeiro: Garamond, 2013.
- ALMEIDA, M.; LISBOA, M. B.; PESSOA, S. **O ajuste inevitável: ou o país que ficou velho antes de se tornar desenvolvido,** jul. 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/xy0Vmm>>. Acesso em: 22 jul. 2021.
- ALVES, G. **Brasil: a catástrofe (parte 1).** Blog da Boitempo. 2019. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2019/06/18/brasil-a-catastrofe-parte-1/>. Acesso em: 05 maio. 2022.
- ANJOS, H. D. B. dos et al. **Exportação de peixes ornamentais do Estado do Amazonas, Bacia Amazônica, Brasil.** B. Inst. Pesca, São Paulo, 35(2): 259 - 274, 2009.
- ANTUNES, R. **A desertificação neoliberal no Brasil: Collor, FHC e Lula.** São Paulo: Editores Associados, 2005.
- ARAÚJO, A. V. de. **Introdução a Sociologia da Amazônia.** 2ª ed. Revista – Manaus: Editora Valer/ Editora do Estado do Amazonas/ Editora da Universidade Federal do Amazonas, 2003.
- ARAÚJO, S. C. de. **Pescando Letras: diálogos interdisciplinares entre a educação ambiental e a alfabetização de jovens e adultos no contexto da pesca artesanal.** 2011. 153 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Universidade de Brasília, Centro de Desenvolvimento Sustentável, 2011.
- ARENDT, H. **A condição humana.** Tradução de Roberto Raposo. Posfácio de Celso Lafer. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.
- ARENDT, H. **Origens do Totalitarismo.** Tradução de Roberto Raposo. SP: Cia das Letras, 2000.

ARRUDA, M. C. F. de. **Avaliação dos indicadores da política de pesca do Programa Zona Franca Verde: perspectivas econômicas e ambientais.** 2017. 83 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2017.

AZEVEDO, N. T. de. **Política nacional para o setor pesqueiro no Brasil (2003-2011).** 2012. 349 f. Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

AZEVEDO, N. T. de; PIERRI, N. **A política pesqueira no Brasil (2003-2011): a escolha pelo crescimento produtivo e o lugar da pesca artesanal.** Revista UFPR: Desenvolvimento e Meio Ambiente, v. 32, p. 61-80, dez. 2012.

BACHELARD, G. **A formação do espírito científico. Rio de Janeiro: contribuição para uma psicanálise do conhecimento.** - Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo.** Edição, 70. Lisboa, 2010.

BARTH, F Grupos étnicos e suas Fronteiras. In: POUTIGNAT, P.; STREIFF-FENART, J. **Teorias da Etnicidade.** São Paulo: UNESP, 1998. p 175-202.

BARTHEM, R. B.; FABRÉ, N. N. **Biologia e diversidade dos recursos pesqueiros da Amazônia.** In: RUFFINO, M. L. (Coord.). A pesca e os recursos pesqueiros na Amazônia brasileira. Manaus: Ibama/ProVárzea, 2004.

BATISTA. et. al. **Exploração e manejo dos recursos pesqueiros da Amazônia. 2004.** In: RUFFINO, M. L. (Coord.). A pesca e os recursos pesqueiros na Amazônia brasileira. Manaus: Ibama/ProVárzea, 2004.

BAUMAN, Z. **Comunidade: a busca por segurança no mundo atual.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003.

BAYLEY, P. B.; PETRERE Jr., M. 1989. **Amazon Fisheries: assessment methods, current status and management options.** Can. Publ. *Fisheries and Aquatic Science.* v. 106. p. 385-398.

BELLUZZO, L. G. M. **O capital e suas metamorfoses.** São Paulo: Ed. Unesp, 2012.

BELLUZZO, L. G. M.; GALÍPOLO, G. **Manda quem pode, obedece quem tem prejuízo.** Campinas: Facamp, 2017.

BENCHIMOL, S. **Amazônia: um pouco-antes e além-depois.** 2.^a. ed. revisada. Manaus: Editora da Universidade Federal do Amazonas, 2010.

BENJAMIN, W. **O narrador.** In: BENJAMIN, W. Magia e Técnica, arte e política: ensaios sobre literatura e história da cultura. Trad. Sérgio Paulo Rouanet. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1985.

BOITO JÚNIOR, A. **Reforma e crise política no Brasil: os conflitos de classe nos governos do PT.** Campinas: Editora da Unicamp. São Paulo: Editora Unesp, 2018.

BORDIEU. P. **O poder simbólico.** Tradução: Fernando Tomaz (português de Portugal). 2 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

BOURDIEU, P. **Esboço de uma teoria da prática**. In: ORTIZ, R. (Org.). Pierre Bourdieu: Sociologia. São Paulo: Ática, 1983, p.46-81.

BOURDIEU, P. **Sobre o Estado: Cursos no College de France**. Edição Patrick Champagne. 1ª ed.-São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BRASIL. **1º anuário brasileiro da pesca e aquicultura**, 2014.

BRASIL. **Constituição (1988): texto Constitucional promulgado em 05 de outubro de 1988**. Brasília: Senado Federal Subsecretaria de Edições Técnicas, 2014.

BRASIL. **Decreto nº 8.424 de 31 de março de 2015**. Regulamenta a Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, para dispor sobre a concessão do benefício de seguro-desemprego.

BRASIL. **Decreto nº 8.425 de 31 de março de 2015**. Regulamenta o parágrafo único do art. 24 e art. 25 da Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009, para dispor sobre os critérios para inscrição no Cadastro Geral da Atividade Pesqueira.

BRASIL. **Decreto nº 8.967 de 23 de janeiro de 2017. Altera o Decreto nº 8.425, de 31 de março de 2015**, que dispõe sobre os critérios para inscrição no Registro Geral da Atividade Pesqueira, e o Decreto nº 8.424, de 31 de março de 2015, que dispõe sobre a concessão do seguro defeso.

BRASIL. **Instrução Normativa INSS/PRES nº 77, de 21 de janeiro de 2015**. Estabelece rotinas para agilizar e uniformizar o reconhecimento de direitos dos segurados e beneficiários da Previdência Social.

BRASIL. **Lei n. 11.958, de 26 de junho de 2009**. Dispõe sobre a transformação da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República em Ministério da Pesca e Aquicultura.

BRASIL. **Lei n. 11.959, de 29 de Junho de 2009**. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca.

BRASIL. **Lei nº 10.779, de 28 de maio de 2003**. Dispõe sobre a concessão do benefício de seguro desemprego, durante o período do defeso ao pescador profissional que exerce a atividade pesqueira de forma artesanal.

BRASIL. **Lei nº 11. 718 de 20 de junho de 2008**. Dispõe sobre o segurado especial.

BRASIL. **Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010**. Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária – PRONATER.

BRASIL. **Lei nº 13.134, de 16 de junho de 2015**. Altera a Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, que dispõe sobre o seguro desemprego para o pescador artesanal.

BRASIL. **Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019**. Institui o Programa Especial para Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade, o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade, o Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios e o Bônus de Desempenho

Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade.

BRASIL. **Medida Provisória nº 696/2015**. extingue e transforma cargos públicos e altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios.

BRASIL. Ministério da Economia. **Caderno de Avaliação de Gastos Diretos: Avaliação Executiva do Seguro Defeso, 2019**.

BRASIL. Ministério da Pesca e Aquicultura. **100 perguntas sobre pesca e aquicultura no Brasil**. Brasília, 2011. 93p.

BRASIL. Ministério da Pesca E Aquicultura. **Balanco geral das ações executadas: 2003-2009**. 2009. 34 slides, color.

BRASIL. Ministério da Pesca E Aquicultura. **Caderno de Resoluções da 3ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca**. Brasília, 2009.

BRASIL. Ministério da Pesca e Aquicultura. **Estatística pesqueira 2014**.

BRASIL. Ministério da Pesca e Aquicultura. **Plano de Desenvolvimento da Aquicultura Brasileira 2015**.

BRASIL. Ministério da Pesca e Aquicultura. **Plano Safra da Pesca e Aquicultura 2012/2013/2014**. s/d.

BRASIL. Ministério da Pesca E Aquicultura. **Plano Safra das Águas – 2010 – 2011**. Brasília, 2009.

BRASIL. Ministério da Pesca E Aquicultura. **Prestação de contas do Presidente da República**. Brasília, 2009

BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União. **Relatório de avaliação da execução de programa de Governo nº 70 fiscalização e monitoramento para a sustentabilidade dos recursos aquícolas e pesqueiros**, Brasília, maio/2017.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Panorama da conservação dos ecossistemas costeiros e marinhos no Brasil**. Brasília: MMA, 2010. 148 p.

BRASIL. **Portaria Interministerial MAPA/MMA nº. 192**, de 5 de outubro de 2015.

BRASIL. **Portaria SAP/MAPA nº 265, de 29 de junho de 2021**. Estabelece as normas, os critérios e os procedimentos administrativos para inscrição de pessoas físicas no Registro Geral da Atividade Pesqueira.

BRASIL. **Portaria SAP/MAPA nº270, de 29 de junho de 2021**. Estabelece, em caráter excepcional e transitório, as normas, os critérios e os procedimentos administrativos para o cadastramento e recadastramento nacional de pessoas físicas no RGP.

BRASIL. **Portaria SAP/MAPA nº273, de 01 de julho de 2021**. Regulamenta a Licença Temporária da Atividade Pesqueira

BRASIL. Zona Franca de Manaus. **Potencialidades - Estudo de Viabilidade Econômica**. Vol. 8. Piscicultura. Manaus, 2003.

BRUMER, A. **Previdência social rural e gênero**. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 4, n. 7, p. 50-81, 2002.

CALLOU, A. B. F. **A voz do mar: construção simbólica da realidade dos pescadores brasileiros pela Missão do Cruzador “José Bonifácio” (1919-1924)**. Tese (Doutorado), Escola de Comunicação e Artes, USP, São Paulo, 1994.

CALLOU, A. B. F. **Extensão rural: polissemia e memória**. Recife: Bagaço, 2007.

CALLOU, A. B. F. **O Associativismo pesqueiro no Brasil: aspectos históricos e perspectivas**. Série Documento, UFRPE – Departamento de Educação – PAPE, 1995.

CÂMARA, K. **A aposentadoria por idade rural e seu caráter assistencial**. Revista de Estudos Jurídicos UNESP, Franca, v. 15, n. 22, p. 173-190, 2011.

CAMPOS, A. G.; CHAVES, J. V. **Seguro defeso: problemas enfrentados pelo programa**. In: IPEA: Mercado de Trabalho: conjuntura e análise, Brasília, v. 20, n. 56, p. 77-84, fev. 2014a.

CARDOSO, E. S. **Pescadores Artesanais: Natureza, Território, Movimento Social**. 2001. Tese (Doutorado em Geografia Física) - Universidade de São Paulo, 2001.

CASIRO, E. V. de. **"0 mármore e a murta "**. Revista de Antropologia. São Paulo, USP, 1992, v. 35, p. 21-74.

CASTELLS, M. **A Sociedade em Rede: A Era da Informação: economia, sociedade e cultura**. vol.2. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTRO, E. **“O Brasil não conhece o Brasil, o Brasil não conhece a Amazônia”**. Somalu, v.8, n.1, p.185-191, 2008.

CASTRO, E. **Políticas de ordenamento territorial, desmatamento e dinâmicas de fronteira**. Novos Cadernos NAEA, v.10, n. 2, p.105-126, 2007.

CASTRO, E. Território, Biodiversidade e Saberes de Populações tradicionais. In: CASTRO, E.; PINTON, F. (org). **Faces do Tropic úmido**, UFPA/NAEA/CNRS, 1997.

CERDEIRA, R. G. P. **Acordo de Pesca como instrumento de Gestão Participativa na Amazônia**. 2009. Dissertação (Mestrado em Direito Ambiental) - Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2009.

CERTEAU, M. **A invenção do cotidiano**. Artes de Fazer. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 1996.

CGU-Controladoria-Geral da União. **Relatório de Auditoria Anual de Contas. Exercício: 2013. Processo: 00350.001455/2014-86**. Brasília, (2015). 212 p

CGU-Controladoria-Geral da União. **Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo nº 04/2014**. Ministério da Pesca e Aquicultura, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério do Meio Ambiente. Gestão Sustentável dos Recursos Pesqueiros. Brasília, 2014.

CHAO, N. L.; PRANG, G.; PETRY P. **The Fishery, Diversity and Conservation of Ornamental Fishes in the Rio Negro Basin, Brazil – A review of Project Piaba (1989-99)**. In: CHAO, N. L. et al. (Ed.). Conservation and Management of Ornamental Fish Resources of the Rio Negro Basin Amazonia, Brazil – Project Piaba. Editora Universidade do Amazonas, Manaus, AM. p. 161-204. 2001.

CHIZZOTTI, A. **A pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais: evolução e deságios**. Revista Portuguesa de Educação, 2003.

CORREA, M. A. A. **Subsídios ao ordenamento da pesca de pequena escala na Amazônia: um enfoque econômico**. 2017. Tese (Doutorado em Ciências Pesqueiras nos Trópicos) - Universidade Federal do Amazonas, 2017.

CORREA, M. A. A; KAHN, J. R.; FREITAS, C. E. C. **Perverse incentives in fishery management: The case of the defeso in the Brazilian Amazon**. Ecological Economics. v. 106. p. 186-194. 2014.

COUTINHO, C. N. **A hegemonia da pequena política**. In: OLIVEIRA, F. de; BRAGA, R.; RIZEK, C. (Orgs.). Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira. São Paulo: Boitempo, 2010.

COUTINHO, C. N. Cidadania e modernidade. **Perspectivas: revista de Ciências Sociais da UNESP**, São Paulo, n. 22, p. 41-59, 1999.

CUNHA, L. H. de O. **Ordens e Desordens Socioambientais: saberes tradicionais em dinâmicas pesqueiras da costa paranaense**. 2007. 2017 f. Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2007.

DANIEL, J. **Tesouro descoberto no rio Amazonas**. Rio de Janeiro, Biblioteca Nacional, 1976.

DIAS NETO, J. **Análise do seguro-desemprego do pescador artesanal e de possíveis benefícios para a gestão pesqueira**. Brasília: Ibama, 2017. 120 p.

DIAS NETO, J. **Gestão do uso dos recursos pesqueiros no Brasil**. Brasília: Ibama, 2003.

DIAS NETO, J. **Pesca no Brasil e seus aspectos institucionais: um registro para o futuro**. Revista Cepsul, Itajaí, vol.1, no 1. 2010.

DIAS, G. L. S. **A dificuldade de mudar: o caso da política agrícola no Brasil**. In: GASQUES, J.G; VIEIRA FILHO, J. E. R; NAVARRO, Z. A agricultura brasileira: desempenho, desafios e Perspectivas. Brasília: Ipea, 2010. 298 p.

DIEESE. **Considerações sobre as Medidas Provisórias 664 e 665 de 30 de Dezembro de 2014**. Janeiro de 2015.

DIEESE. Departamento intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. **PEC nº 241/2016: o novo regime fiscal e seus possíveis impactos**. Nota Técnica nº161. Setembro de 2016.

DIEGUES, A. C. **A Sócio-Antropologia das Comunidades de Pescadores Marítimos no Brasil**. Revista Etnográfica, Vol. III (2), 1999, pp. 361-375.

DIEGUES, A. C. **Pescadores, camponeses e trabalhadores do mar**. São Paulo: Ática, 1983.

DIEGUES, A. C.; CARDOSO JUNIOR, J. C. **Principais resultados da pesquisa domiciliar sobre a previdência rural na região sul do Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2000.

DIEGUES, Antônio Carlos. **Povos e mares**. São Paulo: Nupaub-USP, 1995.

ELIAS, N.; SCOTSON, J.L. **Os estabelecidos e os Outsiders. Sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade**. Tradução: Vera Ribeiro. Rio de Janeiro, Zahar, 2000.

ESTERCI, N. **Conflitos Ambientais e Processos Classificatórios na Amazônia brasileira**. Boletim Rede Amazônia, Ano 1 nº 1 2002.

FAGNANI, E. **A política social do Governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica**. IE/UNICAMP. Campinas, junho de 2011 (texto para discussão, 192).

FAGNANI, E. **Previdência social e desenvolvimento econômico**. Campinas: Unicamp, 2008.

FALABELA, P. G.R. **A pesca no Amazonas: Problemas e soluções**. Editora Universidade do Amazonas, 1985.

FAO. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura. **A situação da pesca e da aquicultura mundial. Sustentabilidade em ação**. Roma, 2020.

FAO. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura. **Revisão do marco institucional, da estrutura institucional e organizacional da SEAP/PR**. Fortalecimento Institucional da Secretaria Especial de Aquicultura E Pesca - SEAP/PR. Brasília, Março/2006.

FAO. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura. **Extensão Rural completa 50 anos no Amazonas. 2016**. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/extens%C3%A3o-rural-completa-50-anos-no-amazonas>. Acesso em: 20/01/2021.

FAO. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura. 2021. **O impacto do COVID-19 nos sistemas alimentares da pesca e da aquicultura, respostas possíveis**. Roma, novembro de 2020.

FAO. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura. **Papel do programa seguro defeso na promoção da pesca sustentável no Brasil. 2021**. <https://brasil.un.org/pt-br/141612-estudo-investiga-o-impacto-do-seguro-desemprego-para-pescadores-impedidos-de-exercer>. Acesso em 02/02/2022.

FERNANDES, U. **Fala durante audiência pública para debater sobre o seguro-defeso do pescador**. In: 17ª - Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, 2015. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/comissoes/sessao/escriva/notas.asp?c r=3252>. Acesso em: 29/06/2021.

FERREIRA, V. A. M. et al. **Caracterização socioeconômica da pesca ornamental no município de Barcelos, Amazonas, Brasil**. Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana, Brasil, 2017.

FIGUEIREDO, I. **Políticas públicas e a realização dos direitos sociais**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2006.

FOUCAULT, M. **A verdade e as formas jurídicas**. Tradução Eduardo Jardim e Roberto Machado. –Rio de Janeiro; Nau, 2013.

FOUCAULT, M. **Em defesa da Sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

FOUCAULT, M. **Microfísica do Poder**. -2.ed.-Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2015.

FOUCAULT, M. **O olho do poder**. In Benthan. J. Le Panoptique, Paris, Belfond, 1977.

FOUCAULT, M. **O Poder, uma Besta Magnífica**. In Ditos e Escritos VI Repensar a Política; tradução de Ana Lúcia Paranhos Pessoa; organização e seleção de textos de Manoel Barros da Mota; Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010. pp. 155-169.

FOX, V. del P. P. de. **Pesca artesanal e desenvolvimento local: o movimento nacional dos pescadores- MONAPE 1990 e 2009**. Dissertação de Mestrado da Universidade Federal Rural de Pernambuco. Departamento de Educação, Recife, 2010.

FRASER, N. **Da Redistribuição ao Reconhecimento? Dilemas da Justiça na Era Pós-Socialista**. In: SOUZA, J. (Org.). Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Brasília, DF: UNB, 2001. p. 245-282.

FREITAS PINTO, R. **A viagem das ideias**. Estudos Avançados, v. 19 n. 53, 2005.

FREY, K. **Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Planejamento e Políticas Públicas nº 21 – Jun. de 2000.

FRITZ, S. **Diário de viagem**. Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, t. 81, 1912.

FURTADO, L. G. **Bases para uma gestão durável das pescarias Amazônicas: O caso da pesca tradicional na Amazônia, a partir de uma visão antropológica, 2011**. In: MAGALHÃES. et. al. Encontro de Antropologia: homenagem a Eduardo Galvão. Manaus: Editora da Universidade Federal do Amazonas/Museu Paraense Emílio Goeldi, 2011.

FURTADO, L. G. **Origens Pluriétnicas no cotidiano da pesca na Amazônia: contribuição para projeto de estudo pluridisciplinar**. Museu Paraense Emílio Goeldi. Ciências Humanas, Belém, v 1, n.2 p. 159-172. 2006.

GALVÃO, Eduardo. **Santos e Visagens: Um Estudo Da Vida Religiosa De Itá, Baixo Amazonas**. 2ª edição- Editora: Companhia Editora Nacional-SP, 1976.

GERBER, Rosy Mary. **Mulheres e o mar: pescadoras embarcadas no litoral de Santa Catarina, sul do Brasil**. Tese de doutorado do Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC. 2013.

GIDDENS, A. **As consequências da Modernidade**. E. Unesp. São Paulo, 1991.

GIDDENS, A. **Modernidade e identidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 2002.

GOMES, Dime Alexandre Londono. **Caminhos e descaminhos do SINDPESCA/Tabatinga: a luta por representação sociopolítica no Alto Solimões/AM**. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação Sociedade e Cultura na Amazônia (PPGSCA) da Universidade Federal do Amazonas, 2020.

GONÇALVES, Alcindo. **Notas sobre o Clientelismo Político no Brasil**. Leopoldianum. Ano 37, 2011 – nº 101/102/103 – p.130.

GONDIM, Linda. **A pesquisa como artesanato intelectual: considerações sobre o método e bom senso**/ Linda M. P Gondim, Jacob Carlos Lima:- São Carlos: EduFSCar, 2010.

GOVERNO DO AMAZONAS. **Plano Safra Amazonas 2019/2020**. Disponível em: <http://www.sepror.am.gov.br/wp-content/uploads/2020/04/CARTILHA-PLANO-2019-SAFRA-21cm-x-21cm-final-em-05-jul.pdf>. Acesso em 15/11/ 2020.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere, vol. 3: Maquiavel: Notas sobre o Estado e a Política**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere, volume 2. Os intelectuais**. Edição e tradução, Carlos Nelson Coutinho; co-edição, Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. – 2ª ed. - Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere, volume 4: Temas de cultura. Ação católica. Americanismo e fordismo**. Edição e tradução Carlos Nelson Coutinho; co-edição Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. - 2ª ed. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

GUERRA, Alexandre. **Poder e corrupção do capitalismo** / Alexandre Guerra ... [et al.]. – São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2017.

HARTUNG, Miriam Furtado. **Saberes reversos ou o difícil diálogo entre saberes “tradicionais” e poderes estatais**. In: Antropologia em Primeira Mão, Florianópolis: PPGAS/UFSC, 2009.

HELLEBRANDT, L. et al. **Avaliação de políticas públicas aplicadas à pesca artesanal no Brasil**. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPPAS, 6., 2012, Belém, Pará. Anais... Belém: Anppas, 2012.

IBAMA. **Diversidade socioambiental nas várzeas dos rios Amazonas e Solimões: perspectivas para o desenvolvimento da sustentabilidade** / Deborah Lima, organizadora. - Manaus: Ibama, Pro Várzea, 2005.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico de 2010**. Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=130340>. Acesso em: 20/04/2019.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades do Brasil 2012**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 20/04/2019.

INGOLD, Tim. **O dédalo e o labirinto: caminhar, imaginar, educar a atenção**. In. Horizontes Antropológicos, Porto Alegre, ano 21, n. 44, p.21-36, jul./dez. 2015.

IPEA- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Políticas Sociais: acompanhamento e**

análise. BPS, n. 24, 2016.

IPEA- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Previdência Rural no Brasil.** Texto para Discussão 2404. -Brasília, agosto de 2018.

JUSTO, F. S.; AMORIM, F. V. **Aproximações entre legislação, pesca artesanal e educação ambiental.** Revista Caribeña de Ciencias Sociales (abril 2019). Disponível em: <https://www.eumed.net/rev/caribe/2019/04/legislacao-pesca-educacion.html>. Acesso em: 15 de novembro de 2021.

KOSIK, K. **Dialética do Concreto.** Trad. Célia Neves e Alderico Toríbio. 2ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

LEAL, João. **Diários de campo: modos de fazer, modos de usar.** In: Os Arquivos dos Antropólogos. Organização: ALMEIDA, Sónia Vespeira de; CACHADO, Rita Ávila. 1.^a Edição Lisboa, Dezembro 2016.

LEITÃO, Wilma Maria. **Ser pescador; Torna-se pescador: a identidade do trabalhador da pesca no estuário do Rio Amazonas,** 2011. In: MAGALHÃES. et. al. Encontro de Antropologia: homenagem a Eduardo Galvão. Manaus: Editora da Universidade Federal do Amazonas/Museu Paraense Emílio Goeldi, 2011.

LENA, Philippe. **As Políticas de Desenvolvimento Sustentável para a Amazônia: problemas e contradições.** Boletim Rede Amazônia. n^o 1. Ano 1, 2002.

LIMA, Delcio Monteiro de. **Os demônios descem do norte.** Editora: Francisco Alves. – 5^a.edição, 1991.

LOPES, Ingrid Rafaele de Almeida. **Potencial da pesca esportiva em comunidades ribeirinhas do município de Barcelos, médio rio Negro, Amazonas.** Dissertação (Mestrado em Ciências Pesqueiras nos Trópicos) Universidade Federal do Amazonas, 2015.

LOUREIRO, João de Jesus Paes. **A arte como encantaria da linguagem.** São Paulo: Escrituras Editora, 2008. (Coleção ensaios transversais).

LOUREIRO, V. **A Amazônia no século 21: novas formas de desenvolvimento.** Revista Direito GV, v. 8, n. 2, p. 527-552, 2012.

LOUREIRO, V. **Amazônia: uma história de perdas e danos, um futuro a (re)construir.** Estudos Avançados, v. 16, n. 45, p. 107-121, 2002.

LOWI, Theodor. **“Four Systems of Policy, Politics, and Choice”.** Public Administration Review, 32: 298-310. 1972.

MAFFESOLI, Michel. **A transfiguração do político: a tribalização do mundo.** Traduzido por Juremir Machado da Silva. 3 ed. Porto Alegre: Sulina, 2005.

MAIA, M. B. R. **Do defeso ao seguro desemprego do pescador artesanal: a inclusão do pescador nas políticas públicas de seguridade social.** Manaus, AM: Ufam, 2009. 106 p. Dissertação (Mestre em Sociologia). Programa de Pós-Graduação. Universidade Federal do Amazonas.

MAIA, M.B. e PEREIRA, H.S. **A inclusão do pescador nas políticas públicas de segurança social do trabalhador rural.** In: Encontro da Sociedade Brasileira de Sociologia, 2., Belém, 13-15/set./2010.

MAIOR, Jorge Luis Souto. **Tragédias anunciadas: as medidas provisórias de Dilma.** Disponível em: Blog da Boitempo. Com.br. Acessado em: 25 de março de 2017.

MALUF, Sônia Weidner. **Antropologias e políticas em contextos de crise: saudades do futuro In: Antropologia, saúde e contextos de crise.** 1 ed. Brasília: Sobrescrita, 2018, v.1, p. 24-35.

MALVEZZI, R. **Os ruralistas e o hidronegócio. Brasil de fato,** 12 mar. 2012. Disponível em: <<http://www.brasildefato.com.br/node/9022>>. Acesso em: 05 de maio. 2022.

MARINHO, Marcos dos Santos. **Movimento Social e Conflitos na Pesca.** Tese de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2009.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status.** Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINS, Carlos Eduardo. **Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina.** São Paulo: Boitempo, 2011.

MARX, Karl. 1818-1883. **A Ideologia Alemã/ Karl Marx e Friedrich Engels:**[introdução de Jacob Gorender]: tradução Luis Claudio de Catro e Costa-São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MARX, Karl. Manuscritos **Econômicos-Filosóficos (1844).** Tradução Jesus Ranieri. São Paulo Boitempo, 2004.

MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política.** Tradução de Regina Sant`ana. 7 ed. São Paulo: Difel, 1982. (Livro 1, v.1).

MARX, Karl. **Para uma crítica da economia política (1982).** Edição eletrônica 2005.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto Comunista.** Com textos introdutório de Tariq Ali. – 1. ed. – São Paulo: Boitempo, 2017.

MÉSZÁROS, István. **A montanha que devemos conquistar: reflexões acerca do Estado.** São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital: rumo a uma teoria da transição.** São Paulo: Boitempo, 2011.

MONTEIRO, Mário Ypiranga. **O Pescador: histórias, instrumentos técnicas e folclore.** Manaus: Editora da Universidade Federal do Amazonas, EDUA, 2010.

MORAES, Roque; GALIAZZI, Maria do Carmo. **Análise textual discursiva: processo reconstrutivo de múltiplas faces.** Ciênc. educ. (Bauru) [online]. 2006, vol.12, n.1.

MOREIRA, Helane Cristina L.; SCHERER, Elenise. **Os pescadores, o seguro defeso e a conservação ambiental no Amazonas, 2013.** In: SCHERER, Elenise Faria (Org.). **Trabalhadores e trabalhadoras na pesca: ambiente e reconhecimento.** Rio de Janeiro:

Garamond, 2013.

MOREIRA, Helane Cristina L; SCHERER, Elenise Faria. **Os Pescadores, o seguro defeso e a conservação ambiental no Amazonas.** In: SCHERER, Elenise Faria (Org.). *Trabalhadores e trabalhadoras na pesca: ambiente e reconhecimento.* Rio de Janeiro: Garamond, 2013.

MORENO, Larissa Tavares. **A “nova” aquicultura brasileira: mais uma frente de expansão.** *Revista Sapiência: Sociedade, Saberes e Práticas Educacionais (UEG) - ISSN 2238-3565 V.7, N.4, p.102-120, Dez., 2018.*

MORENO, Larissa Tavares. **A nova ordem sociometabólica da produção pesqueira no Brasil: as formas de controle do trabalho e da natureza versus as formas de resistências dos(as) trabalhadores(as).** Tese de Doutorado - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia. - Presidente Prudente, 2021.

MORENO, Larissa Tavares. **Os trabalhadores artesanais do mar em Ubatuba/SP: a dinâmica territorial do conflito e da resistência.** Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia. - Presidente Prudente, 2017.

MOTTA-MAUÉS, Maria Angélica. **Pesca de Homem/Peixe de Mulher (?): repensando gênero na literatura acadêmica sobre comunidades pesqueiras no Brasil.** *Etnográfica*, Vol. III (2), 1999, pp. 377-399.

MPP, Movimento dos Pescadores e Pescadoras Artesanais; CONFREM, Comissão Nacional de Fortalecimento das Reservas Extrativistas Costeiras e Marinhas. **Carta de repúdio ao governo brasileiro: Governo Brasileiro rasga direito de auto-identificação das comunidades tradicionais pesqueiras e tira direitos trabalhistas das mulheres pescadoras.** 2015.

NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do. **Trajetória da sustentabilidade: do ambiental ao social, do social ao econômico.** *Estudos Avançados* 26 (74), 2012.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao estudo do método de Marx.** 1.ed.- São Paulo: Expressão Popular, 2011.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia política: uma introdução crítica.** -5. ed.- São Paulo: 2009. - (Biblioteca Básica de Serviço Social; v. 1).

O'DONNELL, Guillermo. **Democracia Delegativa?** In: *Novos Estudos.* n.31, São Paulo: CEBRAP, 1991, p. 25-40.

OIT. **Convenção nº 188: Recomendação nº 199 Sobre o Trabalho na Pesca,** 2007.

OLIVEIRA FILHA, M.F. **Pescadores Artesanais de Novo Airão: Dos conflitos socioambientais aos direitos da Seguridade Social, 2017.** Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Sustentabilidade na Amazônia (PPGSS-UFAM).

OLIVEIRA, Roberto. C. **O trabalho antropológico: olhar, ouvir, escrever.** In. *O trabalho do antropológico.* São Paulo: Editora da UNESP. Paralelo 15, 2000.

PARENTE, Valdenei de Melo; BATISTA, Vandick da Silva. **A organização do desembarque e o comércio de pescado na década de 1990 em Manaus, Amazonas.** *Act Amazonica.* Vol.

35(3), 2005.

PENA, Paulo Gilvane Lopes; GOMEZ, Carlos Minayo. **Saúde dos pescadores artesanais e desafios para a Vigilância em Saúde do Trabalhador**. FIOCRUZ, Revista Ciência & Saúde Coletiva, 2014.

PEREIRA, P. A.P. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. 4.ed.- São Paulo: Cortez, 2011.

PEREIRA, Potyara. A. P. **Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania**. In: Boschett. Ivanete et al. Política Social no Capitalismo: Tendência Contemporâneas. São Paulo: Editora Cortez, 2008.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo** / Nicos Poulantzas. - Rio de Janeiro: Edições Graal, 1980.

POULANTZAS, N. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

PRANG, G. **A caboclo society in the middle Rio Negro basin: ecology, economy and history of na ornamentalfishery in the state of Amazonas Brasil**. Tese Doutorado. Wayne State University. 300p. 2001.

QUARESMA DE PAULA, Cristiano. **Geografia (s) da Pesca Artesanal Brasileira**/Tese de Doutorado do Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2018.

RAMALHO, C. W. N. **Estado, pescadores e desenvolvimento nacional: da reserva naval à aquícola**. Ruris (campinas), volume 8, p.31-61, 2014.

RAMALHO, C. W. N. **Ideologia e aquicultura: uma das fases da revolução azul**. Contemporânea, v.5, n.2, p.521-544, 2015.

RAMALHO, C. W. N.; RAMALHO, C. W. N; SANTOS, A. P. **Por mares revoltos: a mediação política do Conselho Pastoral dos Pescadores (1968-2018)**. Revista de Economia e Sociologia Rural, 2007.

RESENDE, Alberto Toledo. **O papel do Estado no controle territorial e sua relação com a estruturação da atividade pesquisa brasileira na Primeira República**/ Dissertação (Mestrado em História Social)-Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2011.

RESENDE, Alberto Toledo. **Terminais pesqueiros públicos: normas e implementação da política de Estado e suas relações territoriais no governo do PT (2003 a 2016)**. Tese (Doutorado em História Social) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2020.

RODRIGUES, Renan Albuquerque. **Vidas despedaçadas impactos socioambientais da construção da Usina Hidrelétrica de Balbina (AM), Amazônia Central**. Tese de Doutorado do Programa Interdisciplinar de Pós-Graduação em Sociedade e Cultura na Amazônia (PPGSCA), da Universidade Federal do Amazonas (UFAM), 2013.

RUA, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos**. In: RUA, Maria das Graças; VALADAO, Maria Izabel. O Estudo da Política: Temas Seleccionados. Brasília: Paralelo 15, 1998.

RUFFINO, Mauro Luis. **Gestão do uso dos recursos pesqueiros na Amazônia**. Manaus, IBAMA: 2005.

RUFFINO, Mauro Luis. **Gestão do uso dos recursos pesqueiros na Amazônia**. - Manaus: Ibama, 2005.

SADER, Emir. **A nova toupeira: os caminhos da esquerda latina americana**. São Paulo: Boitempo, 2009.

SAMPAIO, Priscila Barreto. **Mar de conflitos: as diferentes formas de organização política dos pescadores “artesanais”**. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2006.

SANTOS, B. S. **Para uma sociologia das ausências e das emergências**. Revista Crítica de Ciências Sociais. 2002, p. 237-280.

SANTOS, B.S. **Para além do Pensamento Abissal: Das linhas globais a uma ecologia de saberes**. Revista Novos Estudos Cebrap, N. 79, 2007, pp. 71-94.

SANTOS, Josiane Soares; ACIOLY, Yanne Angelim. **A privatização das águas no contexto da contrarreforma do Estado brasileiro**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n.º. 122, p. 250-274, abr./jun. 2015.

SANTOS, Wanderley Guilherme do. **O Ex-Leviatã Brasileiro: do voto disperso ao clientelismo concentrado**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

SANTOS, Wanderley Guilherme. **Cidadania e Justiça**. 2ª ed. Rio de Janeiro, Campus, 1987.

SAUER, Sérgio. **Como Bolsonaro contribui para aumentar a especulação e a concentração de terras?** [Entrevista Concedida a Juca Guimarães]. Brasil de Fato, 2019. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2019/06/12/como-bolsonaro-atuapara-aumentar-a-concentração-e-especulação-de-terras>. Acesso em: 05 maio. 2022.

SCHERER, Elenise Faria (Org.). **Trabalhadores e trabalhadoras na pesca: ambiente e reconhecimento**. Rio de Janeiro: Garamond, 2013.

SCHERER, Elenise; LOPES, Sarah. **Mulheres pescadoras: o ajuste fiscal e desajuste social, 2015**. In: Elenise Faria. (Org.). *Aqui estamos: entre as águas dos mares, água dos rios, nas terras de trabalho na pesca artesanal*. 1 ed. Rio de Janeiro: Letra Capital; Amazonas: FAPEAM, 2015.

SEAP/MEC. **Programa Pescando Letras**. Brasília, 2005.

SECRETARIA ESPECIAL DE AQUICULTURAR E PESCA. **Caderno de Resoluções da 2ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca**. Brasília, 2006.

SECRETARIA ESPECIAL DE AQUICULTURAR E PESCA. **Projeto Político**. Brasília, 2003.

SECRETARIA ESPECIAL DE AQUICULTURA E PESCA. **Abordagem territorial e o desenvolvimento da aquicultura e pesca no Brasil – 2008-2011**. 2008d. 33 slides, color.

SECRETARIA ESPECIAL DE AQUICULTURA E PESCA. **Caderno de Resoluções da 1ª**

Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca. Brasília, 2003.

SECRETARIA ESPECIAL DE AQUICULTURA E PESCA. **Profrota Pesqueira: Programa Sustentável de Modernização da Frota Pesqueira Nacional.** 2008f. 26 slides, color.

SECRETARIA ESPECIAL DE AQUICULTURA E PESCA. **Política de Desenvolvimento Territorial da Pesca e Aquicultura.** 2008g. 13 slides, color.

SEMERARO, Giovanni. **Intelectuais “Orgânicos” em tempos de Pós-Modernidade.** Cad. Cedes, Campinas, vol. 26, n. 70, p. 373-391, set./dez. 2006.

SEPROR. **Secretaria de Estado de Produção Rural.** Imprensa Oficial do Estado do Amazonas, 2020.

SILVA, Luiz Geraldo Santos da. **Caíçaras e Jangadeiros: Cultura Marítima e Modernização no Brasil.** São Paulo, CEMAR.1993.

SILVA, Luiz Geraldo Santos da. **Pescadores, Militares e Burgueses: Legislação Pesqueira e Cultura Marítima no Brasil (1840 - 1930).** Recife, 1v. (Dissertação - Mestrado), Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco.1991

SINGER, André. **A (falta de) base política para o ensaio desenvolvimentista.** In: SINGER, A. & LOUREIRO, I., editors, *As contradições do lulismo - a que ponto chegamos?.* Boitempo, São Paulo, Brasil, 2016.

SINGER, André. **O lulismo em crise: Um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016) /** André Singer. — 1a ed. — São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SOARES, Sara Moreira. **Descaindo a rede do reconhecimento: as pescadoras e o seguro defeso na comunidade Cristo Rei no careiro da várzea.** Manaus: Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Sociedade e Cultura na Amazônia- PPGSCA-UFAM, 2012.

SOBREIRO, T. **Territórios e conflitos nas pescarias do médio Rio Negro (Barcelos, Amazonas, Brasil).** Dissertação (Mestrado em Biologia Tropical e Recursos Naturais) – INPA/UFAM, Manaus, 2007.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**1. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

SPIVAK, Gayatri C. **Pode o subalterno falar?** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010[1985].

SUDEPE. **Plano Nacional de Desenvolvimento da Pesca (1975 – 1979).** Brasília: Ministério da Agricultura, 1980.

TCU. Tribunal de Contas da União. **ACÓRDÃO Nº 524/2013** – TCU – Plenário, Data da Sessão: 13/3/2013 AC-0524-08/13-P. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=%28AC-0524-08/13-P%29%5bnumd%-5d%5bB001,B002,B012%5d>>. Acesso em: 27/11/2021.

VALENCIO, Norma. **Pescadores do Rio São Francisco: a produção social da inexistência.** São Carlos: Rima, 2007.

VIANA, A. **Amazônia, aquicultura e pesca: na região das águas o negócio é o pescado.** Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br/conteudo/amazoniaaqueicultura-e-pesca-na-regiao-das-aguas-o-negocio-e-o-pescado>> Acesso em: 25 de maio. 2020.

VIANA, João Paulo. **Recursos Pesqueiros do Brasil: situação dos estoques, da gestão, e sugestões para o futuro.** IPEA: Boletim Regional, Urbano e Ambiental, 2013.

WAGLEY, Charles W. **Uma comunidade Amazônica: estudo do homem nos trópicos.** Belo Horizonte: Itatiaia, 1988.