

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO RURAL**

**IVONE TERESINHA ANGST**

**A ARENA DA PESCA EM TRAMANDAÍ:  
OS ATORES SOCIAIS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS**

**Porto Alegre**

**2017**

**IVONE TERESINHA ANGST**

**A ARENA DA PESCA EM TRAMANDAÍ:  
OS ATORES SOCIAIS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestra em Desenvolvimento Rural.

Orientador: Prof. Dr. Fábio Kesler Dal Soglio

Coorientador: Prof. Dr. Décio Souza Cotrim

**Porto Alegre**

**2017**

## DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

Angst, Ivone Teresinha

A arena da pesca em Tramandai: os atores sociais e as políticas públicas / Ivone Teresinha Angst. -- 2017.

135 f.

Orientador: Fábio Kesller Dal Soglio.

Coorientador: Décio Souza Cotrim.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Porto Alegre, BR-RS, 2017.

1. Mediadores Sociais. 2. Participação. 3. Pescadores artesanais. 4. Políticas públicas. 5. Desenvolvimento Rural. I. Dal Soglio, Fábio Kesller, orient. II. Cotrim, Décio Souza, coorient. III. Título.

**IVONE TERESINHA ANGST**

**A ARENA DA PESCA EM TRAMANDAÍ:  
OS ATORES SOCIAIS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestra em Desenvolvimento Rural.

Aprovada em: Porto Alegre, 28 de julho de 2017.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Fábio Kesler Dal Soglio – Orientador  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS

---

Profa. Dra. Cátia Grisa  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul/UFRGS

---

Profa. Dra. Daniela Oliveira  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul/UFRGS

---

Prof. Dr. Alberto Bracagioli Neto  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS

## AGRADECIMENTOS

Ainda que com o risco de esquecimentos, mas com a certeza de que as palavras não darão conta de meus sentimentos de gratidão, agradeço:

À UFRGS e ao PGDR, sobretudo aos professores, técnico-administrativos e terceirizados, pelo acolhimento, pela estrutura e o agradável ambiente de estudo;

A meu orientador, professor Fábio Kesller Dal Soglio e coorientador Décio Souza Cotrim, pelo estímulo, orientação e colaboração que foram fundamentais para o desenvolvimento deste trabalho;

Aos colegas da turma do Mestrado, pela amizade, pelo compartilhamento de ideias, experiências e estímulos;

Ao colega da turma do Mestrado, Francisco (*in memoriam*);

À EMATER de Imbé, pela acolhida e primeiras informações que foram fundamentais para definir o estudo;

À EMATER de Tramandaí, através de seus profissionais que apoiaram e incentivaram este trabalho;

Aos pescadores, pela generosa acolhida e a partilha de informações;

Ao Sindicato dos Pescadores Artesanais, Colônia de Pescadores e Fórum da Pesca, pela recepção e por tantas lições;

A Direção, professores e técnico-administrativos do Campus Litoral Norte/UFRGS, por todo apoio e estímulo em dizer “aguenta mais um pouco”;

A uma pessoa em especial, pela compreensão da ausência, das agitações e por sempre me dizer “eu acredito em você”;

A minha família, especialmente a minha mãe, manas e sobrinha, por tantas palavras de estímulo e por todo apoio!

## RESUMO

Este estudo teve por objetivo analisar as políticas públicas implementadas na arena da pesca no município de Tramandaí/RS - Brasil, a ação dos mediadores sociais, os efeitos das políticas públicas e a ação dos pescadores artesanais mobilizando e construindo a suas estratégias organizativas e participativas. O estudo se baseou na Perspectiva Orientada pelo Ator que permitiu acompanhar os atores sociais, entender como se mobilizam e se articulam, a relação com os mediadores sociais, como acessam, de que forma são percebidas e no que as políticas públicas modificam a vida das famílias pescadoras. Foram realizadas entrevistas com pescadores artesanais que residem em diversas comunidades do município e com os mediadores sociais que atuam na arena da pesca e, realizada a observação participante em eventos da pesca. Na arena da pesca em Tramandaí encontrou-se diversos mediadores sociais que são percebidos pelos pescadores artesanais de acordo com a sua atuação e envolvimento: alguns são considerados atuantes e engajados com a categoria, outros percebidos como envoltos em seus projetos pessoais e interesses políticos e ainda alguns são vistos como autoritários e que invadem o seu mundo de vida. Os pescadores artesanais consideram fundamental a interface com os mediadores, pois promove o encontro de diversos conhecimentos. As políticas públicas mais citadas e consideradas pelos pescadores foram: RS Rural Pesca Artesanal, Pronaf Pesca, FEAPER, Seguro Desemprego, Aposentadoria e a feira do peixe. Analisou-se os efeitos das políticas públicas na vida das famílias de pescadores e o poder de agência dos próprios pescadores, sendo que estes consideram que as políticas públicas abriram espaço para a diversidade de grupos sociais, mas que tiveram que exercer pressão para haver essa visibilidade. Através das políticas públicas, readequaram os espaços de processamento e comercialização do pescado de modo que possibilitou novos mercados; adquiriram novos equipamentos e apetrechos de pesca que proporcionou maior segurança e agilidade na locomoção até os locais de pesca e a diminuição da penosidade do trabalho, ao mesmo tempo em que foram consideradas importantes para a manutenção familiar e a própria continuidade da pesca. Houve algumas limitações na compreensão de como funcionam os processos burocráticos dessas políticas, resultando em algumas desconfianças. A agência dos pescadores pode ser considerada em construção, acessando espaços de aprendizagem e construindo gradativamente um processo de participação social, mantendo suas estratégias de lutas, demandas e discursos.

**Palavras-chave:** Mediadores Sociais. Participação. Pescadores artesanais. Políticas públicas.

## ABSTRACT

The aim of this study was to analyze the public policies implemented in the fishing arena of Tramandaí/RS - Brazil, the action of social mediators, the effects of public policies and the action of handicraft fishermen while mobilizing and constructing their organizational and participatory strategies. The study was based on the Actor-Oriented Perspective, which allowed to perceive the social actors, understand how they mobilize and articulate themselves, the relationship with social mediators, how they access, the way they perceive and how public policies change the lives of fishing families. There were conducted interviews with handicraft fishermen who live in several communities in the municipality and with social mediators who work in the fishing arena, and participant observation in fishery events. In the fishing arena of Tramandaí were found many social mediators who are noticed by fishermen according to their acting and involvement: some are considered active and engaged with the category, others are perceived as being involved in their personal projects and political interests, and some are seen as authoritarian, or invasive regarding the world of life of fishermen. The fishermen consider fundamental the interface with mediators, as it promotes the exchange of diverse knowledge. The most cited and considered public policies by the fishermen were: the RS Rural Handicraft Fishing, the Pronaf Fishing, the FEAPER, the Unemployment Insurance, the Retirement benefits and the Fish Fair. It was analyzed the effects of public policies on the lives of fishermen families and the acting strength of the fishermen. According to them, the public policies allowed the diversity of social groups, but they had to put pressure to have this visibility. Through the public policies, they improved the spaces used for fish processing and selling, enabling to reach new markets, acquired new equipment and fishing gear that provided greater safety and agility in locomotion to the fishing sites and reduction of labor stress. They were also considered important for the familiar sustenance and the fishing continuity. There were some limitations in understanding how the bureaucratic processes of these policies work, resulting in some mistrust. The fisheries agency may be considered in a process of building, accessing learning spaces and gradually building a process of social engagement, keeping the strategies of struggle, demands and speeches.

**Keywords:** Social mediators. Participation. Handicraft fishermen. Public policies.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Políticas públicas acessadas pelos pescadores artesanais.....	43
Figura 1 – Localização do município de estudo - Tramandaí/RS e região de lagoas.....	52
Figura 2 – Reunião do Fórum da Pesca.....	72
Figura 3 – Relatório do DRP realizado .....	88
Quadro 2 – Políticas Públicas acessadas pelos pescadores artesanais de Tramandaí .....	78
Quadro 3 – Liberação do FEAPER em 2014 .....	99

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Número e tipo de entrevistas realizadas durante a fase de pesquisa de campo no município de Tramandaí.....	20
Tabela 2 – Número de contratos firmados pelo Pronaf – 2011/2016.....	92

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BACEN	Banco Central do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CECLIMAR	Centro de Estudos Costeiros, Limnológicos e Marinhos
CMDR	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural
CNTCT	Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais
CONAPE	Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca
CONGAPES	Conselho Gaúcho de Aquicultura e Pesca Sustentáveis
DAP	Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
DPA	Departamento de Pesca e Aquicultura
EMATER/RS	Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural
FAO	Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação
FEAPER	Fundo Estadual de Amparo ao Pequeno Estabelecimento Rural
FEE	Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas
IDESE	Índice Desenvolvimento Socioeconômico
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e combate à Fome
MEC	Ministério da Educação
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MPA	Ministério da Pesca e Aquicultura
ONG	Organização não Governamental
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PIB	Produto Interno Bruto
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PND SAP	Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca

POA	Perspectiva Orientada ao Ator
PROFROTA	Programa Sustentável de Modernização da Frota Pesqueira
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PSPA	Plano Safra da Pesca e Aquicultura
RGP	Registro da Atividade Pesqueira
RS Rural	Programa de Manejo dos Recursos Naturais e de Combate à Pobreza
SEAP	Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca
SDR	Secretaria de Desenvolvimento, Pesca e Cooperativismo
SGC	Sistema de Gestão Compartilhada
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SNCR	Sistema Nacional de Crédito Rural
SUDEPE	Superintendência do Desenvolvimento da Pesca

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>13</b>
1.1	PROBLEMÁTICA E OBJETIVOS .....	13
1.2	METODOLOGIA DE TRABALHO .....	18
1.3	ESTRUTURA DO TRABALHO .....	21
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	<b>23</b>
2.1	A PERSPECTIVA ORIENTADA AO ATOR .....	23
<b>2.1.1</b>	<b>Os conceitos centrais da Perspectiva Orientada ao Ator</b> .....	<b>25</b>
2.2	POLÍTICAS PÚBLICAS .....	28
<b>2.2.1</b>	<b>Implementação das Políticas Públicas</b> .....	<b>30</b>
<b>2.2.2</b>	<b>Atores na implementação de políticas públicas – os mediadores sociais</b> .....	<b>31</b>
<b>3</b>	<b>O PESCADOR ARTESANAL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....	<b>34</b>
3.1	A CATEGORIA PESCADOR ARTESANAL .....	34
3.2	AS POLÍTICAS PÚBLICAS NA PESCA NOS PERÍODOS DE GESTÃO DO SETOR PESQUEIRO .....	36
<b>3.2.1</b>	<b>Especificando o foco das políticas para a pesca</b> .....	<b>39</b>
<b>3.2.2</b>	<b>O Enfoque da Participação na Política da Pesca Artesanal</b> .....	<b>41</b>
3.3	AS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS AO SETOR PESQUEIRO .....	43
<b>3.3.1</b>	<b>Incentivo à produção</b> .....	<b>43</b>
<b>3.3.2</b>	<b>Políticas Sociais</b> .....	<b>48</b>
<b>3.3.3</b>	<b>Segurança Alimentar e Nutricional</b> .....	<b>50</b>
3.4	TRAMANDAÍ E A PESCA ARTESANAL.....	51
<b>4</b>	<b>OS PESCADORES, SUAS ENTIDADES REPRESENTATIVAS E OS MEDIADORES SOCIAIS</b> .....	<b>56</b>
4.1	AS ASSOCIAÇÕES DE PESCADORES .....	58
4.2	A COLÔNIA DE PESCADORES .....	60
4.3	O SINDICATO DOS PESCADORES DE TRAMANDAÍ.....	62
4.4	AS ORGANIZAÇÕES E OS MEDIADORES SOCIAIS NA ARENA DA PESCA ....	64
<b>4.4.1</b>	<b>Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Rio Grande do Sul (EMATER/RS)</b> .....	<b>65</b>

<b>4.4.2 O Conselho Municipal Da Pesca .....</b>	<b>67</b>
<b>4.4.3 A Secretaria Municipal da Pesca e Agricultura .....</b>	<b>68</b>
<b>4.4.4 Secretaria Municipal de Educação .....</b>	<b>68</b>
<b>4.4.5 Fórum Permanente de Aquicultura e Pesca do Litoral Médio e Norte do Rio Grande do Sul.....</b>	<b>69</b>
<b>4.4.6 Instituições Financeiras.....</b>	<b>73</b>
<b>4.4.7 Órgãos Ambientais .....</b>	<b>74</b>
<b>4.4.8 Centro de Estudos Costeiros, Limnológicos e Marinhos - CECLIMAR.....</b>	<b>76</b>
<b>4.4.9 E assim, caracterizar a arena da pesca em Tramandaí/RS .....</b>	<b>77</b>
<b>5 POLÍTICAS PÚBLICAS ACESSADAS E A PARTICIPAÇÃO DOS PESCADORES ARTESANAIS .....</b>	<b>78</b>
<b>5.1 O RS RURAL PESCA ARTESANAL EM TRAMANDAÍ.....</b>	<b>78</b>
<b>5.1.2 Percepção dos Pescadores .....</b>	<b>86</b>
<b>5.2 O PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF) .....</b>	<b>90</b>
<b>5.2.1 Percepção dos Mediadores Sociais.....</b>	<b>90</b>
<b>5.2.2 Percepção dos Pescadores Artesanais.....</b>	<b>93</b>
<b>5.3 FEAPER.....</b>	<b>98</b>
<b>5.4 PROGRAMA DE APOIO A CADEIA PRODUTIVA DO PESCADO: FÁBRICAS DE GELO E CÂMARAS FRIGORÍFICAS .....</b>	<b>101</b>
<b>5.4.1 Percepção dos Mediadores Sociais.....</b>	<b>102</b>
<b>5.4.2 Percepção dos Pescadores .....</b>	<b>102</b>
<b>5.5 PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) .....</b>	<b>103</b>
<b>5.5.1 Percepção dos Mediadores Sociais.....</b>	<b>103</b>
<b>5.5.2 Percepção dos Pescadores.....</b>	<b>104</b>
<b>5.6 SEGURO DESEMPREGO .....</b>	<b>105</b>
<b>5.6.1 Percepção dos Mediadores Sociais.....</b>	<b>105</b>
<b>5.6.2 Percepção dos Pescadores .....</b>	<b>106</b>
<b>5.7 APOSENTADORIA .....</b>	<b>108</b>
<b>5.7.1 Percepção dos Mediadores Sociais.....</b>	<b>108</b>
<b>5.7.2 Percepção dos Pescadores Artesanais: .....</b>	<b>109</b>
<b>5.8 BOLSA FAMÍLIA .....</b>	<b>110</b>

5.9	POLÍTICAS MUNICIPAIS E A FEIRA DO PEIXE DA SEMANA SANTA (PÁSCOA)	110
	.....	
<b>5.9.1</b>	<b>Percepção dos Mediadores Sociais.....</b>	<b>111</b>
<b>5.9.2</b>	<b>Percepção dos Pescadores Artesanais: .....</b>	<b>111</b>
5.10	CONSIDERANDO AS POLÍTICAS PÚBLICAS IMPLEMENTADAS .....	115
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>117</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>124</b>
	<b>APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA OS PESCADORES .....</b>	<b>133</b>
	<b>APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM OS MEDIADORES SOCIAIS .....</b>	<b>134</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A pesca artesanal, praticada ao longo da costa e nas águas interiores do Brasil, envolve pescadores artesanais que se constituem em categoria profissional que garante a sua reprodução através da apropriação direta dos recursos naturais de uso comum e do conhecimento tradicional passado de geração em geração. Esses pescadores artesanais, que por um longo período histórico foram relevados a segundo plano, atualmente tem diversas formas organizativas e se articulam na busca por políticas que venham atender efetivamente a categoria.

### 1.1 PROBLEMÁTICA E OBJETIVOS

A pesca artesanal, no Brasil, é realizada por populações costeiras e ribeirinhas que desenvolveram técnicas de pesca específicas e, com o conhecimento acumulado, garantem a sua reprodução social. Poucas foram as políticas públicas voltadas às necessidades dos pescadores artesanais, pois esta categoria permaneceu sem reconhecimento ou definição jurídica por muito tempo. Em 2003, a categoria profissional foi objeto de regulamentação específica, mas somente com a lei 11.326/2006 e posteriormente com a Lei 11.959/2009, o seu novo regime legal foi efetivado, enquadrando o pescador no regime de economia familiar, assim como os agricultores familiares. Até então, as políticas públicas eram direcionadas quase que exclusivamente à pesca industrial.

Assim, torna-se relevante entender como os pescadores artesanais, ao longo desse curto período de tempo, estão percebendo e acessando as políticas públicas voltadas a eles, como os mediadores institucionais executam a interface com essa categoria, promovendo o acesso a essas políticas públicas, e se de fato essas políticas públicas são adaptadas às especificidades e atendam as necessidades da categoria.

Campos e Chaves (2016) apontam que, em 2013, os pescadores artesanais correspondiam à ampla maioria dos pescadores brasileiros, ou seja, 90,3% (440.266 trabalhadores). Salientam que muitas vezes, no cerne de diversas políticas públicas “parecem haver pouca clareza sobre esses pescadores, sobre sua distribuição pelo território, os atributos de seu trabalho, as características de sua organização”.

No Rio Grande do Sul, segundo dados do recadastramento emitidos pela Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca (SEAP) (RIO GRANDE DO SUL, 2006), haviam 16.467 pescadores documentados, sendo que destes 76,7% eram homens e 23,3%, mulheres. A Superintendência Federal do Ministério da Pesca e Aquicultura no Rio Grande do Sul indica

uma existência de aproximadamente 22 mil pescadores artesanais e 30 mil piscicultores (ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2011). Os pescadores profissionais artesanais estão divididos, no Rio Grande do Sul, em sete macrorregiões: Rio Jacuí; afluentes e Lago Guaíba; Lagoa dos Patos; Estuário da Lagoa dos Patos; Lagoa do Peixe; Lagoa Mirim; Litoral Norte e rio Uruguai (GARCEZ; SÁNCHEZ-BOTERO, 2005).

Atualmente, no Rio Grande do Sul, os pescadores artesanais estão organizados em 31 colônias, 09 cooperativas, 06 fóruns regionais, diversas associações e um movimento social (MPPA). Esses pescadores são responsáveis por 30% do volume de desembarque registrado do Estado, e que enfrentam importantes desafios para a garantia de sua produção social (ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2011).

Muitos problemas são apontados na realidade da pesca profissional artesanais no Rio Grande do Sul. O aumento de esforço de pesca pode provocar rápida diminuição dos estoques e problemas ambientais com morte prematura de diversas espécies de peixe. Também relatam conflitos com outros grupos sociais com o uso dos ambientes aquáticos, como o trânsito de dragas e a retirada de areia na beira dos rios, competição com pescadores esportivos que são bem equipados e utilizam malhas de pesca não permitidas, a ação de órgãos fiscalizadores, que pouco orientam, e problemas com agentes da Marinha Argentina no Rio Uruguai (GARCEZ; SÁNCHEZ-BOTERO, 2005).

Os desafios para a garantia da manutenção dos pescadores são apontados por Garcez e Sánchez-Botero (2005), que consideram importantes as particularidades ambientais, sociais e culturais de cada região. São questões também apontadas por Silva (2014), que destaca a interferência humana que ameaça os recursos pesqueiros de interesse econômico e o ambiente, indicando existir um atraso no que diz respeito às tecnologias e políticas mais adequadas aos anseios dos pescadores.

No Rio Grande do Sul, o crescimento da atividade pesqueira é favorecido por haver um litoral propício para a pesca marítima, lagos e as lagoas interiores ideais para a pesca de água doce e a área Sul da Lagoa dos Patos é adequada à pesca estuarina (SOUZA, 2010). No Litoral Norte do Estado, também encontramos a pesca estuarina, mais especificamente no município de Tramandaí. Para Pasquotto (2005), essas regiões apresentam na sua história a presença de pescadores artesanais que tem a pesca como seu modo de reprodução social. Assim, esses diferentes locais de pesca são marcados por diferentes sistemas de pesca que mostram uma heterogeneidade de pescadores com seus projetos de vida e que interagem com diversos mediadores na arena da pesca. Entretanto, esses pescadores são vistos de forma homogênea na categoria pescador artesanal quando se trata de políticas públicas e em determinadas abordagens

acadêmicas (PASQUOTO, 2005). Esses aspectos, bem como outros problemas motivaram esta pesquisa, tendo como universo empírico o município de Tramandaí/RS.

Assim, esta dissertação tem como tema central os pescadores artesanais e as políticas públicas voltadas à pesca artesanal. Como espaço empírico, para analisar os efeitos das políticas públicas sobre a pesca, foi eleito o município de Tramandaí, situado no Litoral Norte do Rio Grande do Sul, no qual se considera recente a história de políticas públicas específicas para a pesca.

O impulso inicial para a realização deste estudo se deu em função de significativa presença de pescadores artesanais que vivem da pesca e que se envolveram em dado momento com um programa de política pública e que mobiliza nessa arena diversos atores sociais embrenhados no fortalecimento da categoria. Pretende-se com essa aproximação tornar esta realidade mais compreendida, academicamente, e que contribua para que, os pescadores artesanais de Tramandaí e os gestores públicos/organizações com os quais interagem possam se apropriar das ações e decisões voltadas à pesca.

Conecta-se a essa motivação de estudo, a influência tanto das minhas experiências profissionais anteriores e da percepção de um olhar da sociedade muitas vezes “sem importância desse profissional”, aliando ao entendimento da pesca como alimento e como atividade econômica, onde os pescadores, também entendidos como comunidades tradicionais, tem o conhecimento da natureza com uma rica percepção do meio ambiente e de seus fenômenos naturais, aliado ao saber-fazer na sua arte de pesca.

Na fase inicial deste estudo, enquanto elaboração do projeto de pesquisa considerou-se fundamental um estudo exploratório no município de Tramandaí para buscar o reconhecimento da realidade pesqueira, interagindo com entidades e pescadores. Dessa forma, possibilitou uma reflexão do que posteriormente se transformou no meu objetivo de pesquisa. A parte central da pesquisa teve a metodologia caracterizada de forma qualitativa tendo como foco o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, sendo parte da realidade social dos pescadores profissionais artesanais que é muitas vezes modificada/alterada pela ação das políticas públicas.

Através das ações e decisões do governo, criam-se políticas públicas e que os atores sociais buscam em dado momento para a sua reprodução social. A pesquisa se propôs a apresentar as políticas públicas voltadas à pesca, diante de um contexto histórico das políticas públicas nos períodos de gestão que influenciaram a pesca. As políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades e assim acontecem inter-relações entre estado, política, economia e sociedade (SOUZA, 2006).

No Brasil, segundo Marques (2006), o estudo das políticas públicas teve seu início efetivo nos anos 1980, sendo que até então as formulações e análises abordavam, principalmente aspectos macroestruturais do papel do Estado no processo de desenvolvimento, com poucos casos de análises mais internas e voltadas ao estudo da constituição e processamento de políticas públicas específicas. Abdallah (1998) corrobora dizendo que as políticas de regulamentação da pesca foram concebidas dentro de uma orientação de políticas macroeconômicas que se pautaram pela criação de órgãos regulamentadores de atividades de extração de recursos naturais renováveis e de concessão de incentivos fiscais ao desenvolvimento regional ou setoriais. Marques (2006) também enfatiza que, nos anos 1990, amplia-se a literatura sobre casos de políticas públicas particulares, mas marcadas fortemente pela fragmentação temática, disciplinar e analítica (MARQUES, 2006).

Durante os períodos de gestão da atividade pesqueira no Brasil, houveram poucas ações por parte dos governos, centrados ora no desenvolvimento industrial do setor, ora na conservação e preservação dos recursos, resultou na descapitalização dos pescadores artesanais e a ausência de políticas públicas de crédito oficial, sendo que dessa forma os pescadores e suas comunidades ficaram em um quadro de vulnerabilidade e condições de vida muito precárias. Desse modo, os pescadores artesanais se constituíram nas principais vítimas da crise dos recursos pesqueiros, empobrecidos e tendo que enfrentar a concorrência desigual com a pesca industrial e a aquicultura empresarial (AZEVEDO; PIERRI, 2014).

A importância de discutir as políticas públicas voltadas à pesca decorre da relevância do reconhecimento dessa categoria social. Por isso, considera-se fundamental, na busca, no tencionamento e na implementação de políticas públicas, a atuação dos mediadores sociais que integram as organizações no sentido de que divulguem e proporcionem acesso ao conhecimento e informação das políticas que possam chegar aos pescadores, que sejam adaptadas às especificidades e que atendam as reais necessidades da categoria.

Outros elementos que provocaram as reflexões e que geraram este estudo foram percebidos no município de Tramandaí, que, historicamente, com a ocupação dos espaços, os pescadores tiveram que seguir um modelo impositivo da Marinha do Brasil de filiação à Colônia de Pescadores, obedecendo a normas e fidelidade ao mesmo e que objetivava a segurança nacional do território. Esta situação, segundo Dietz (2011), contribuiu para que estes trabalhadores não se rebelassem quando seus territórios foram sendo ocupados, urbanizados e mercantilizados. Desta forma, exigiu-se a formação de Colônias, mas nenhuma política pública ou organização que trabalhasse com esse público.

No ano de 2000, a EMATER amplia seu público aos pescadores artesanais e passa a executar o Programa RS Rural, que visava através de projetos de geração de renda, infraestrutura social básica e manejo dos recursos pesqueiros, possibilitar a realização de ações integradas para o desenvolvimento social e ambiental das comunidades de pescadores. Dessa forma, em Tramandaí, o escritório municipal da EMATER, implementou este Programa, conjuntamente com a rede de atores do município, sendo um marco inicial de atuação junto aos atores pescadores. Surge o contexto de que não se conhecia esse público, onde estão os pescadores? Quem são eles? A prefeitura municipal não tinha na sua estrutura administrativa um setor que atendesse a esse público e o Conselho Municipal de Desenvolvimento Agropecuário demandava somente sobre a agricultura e não havia qualquer Fundo Municipal que destinava recursos para a atividade pesqueira do município. Diante deste contexto, o cenário da pesca em Tramandaí começa a se modificar, evidenciando os mediadores sociais que passam a se comprometer com o trabalho da pesca e a ação/reação dos atores pescadores que perceberam esse “olhar” das entidades, aproveitando para mostrar todos os problemas que a categoria enfrentava. Assim, a arena da pesca em Tramandaí é modificada, onde os atores pescadores em dado momento tem a capacidade de agência, reafirmando a busca por um maior reconhecimento e o acesso a políticas públicas que pudessem contribuir para o fortalecimento da pesca.

Dessa forma, neste estudo se destacam elementos centrais que orientam a discussão. Assim, partir da abordagem teórico-metodológica da Perspectiva Orientada ao Ator é uma forma de compreender a capacidade de agência dos atores sociais, de como processam as informações e articulam estratégias na implementação das políticas públicas e da afirmação da categoria.

Discutir a conceituação de políticas públicas se torna relevante para compreender o universo dos significados no momento da implementação junto ao público alvo. Dessa forma, Muller (2002) aponta que uma política pública deva ser constituída por um conjunto de medidas concretas, compreender decisões e formas de atribuição dos recursos, que se insira num “marco geral de ação”, que tenha um público e finalmente que tenha metas ou objetivos para conseguir êxito. À luz das discussões de conceituação, cabe lançar um olhar às políticas públicas implementadas historicamente no país de modo que provoque futuros estudos e contribuições no sentido de comprometimento da sociedade em geral para que se efetivem ações que realmente atendam as especificidades de públicos.

Os mediadores sociais são elementos importantes para uma efetiva implementação das políticas públicas, uma vez que a implementação afeta e é afetada por uma infinidade de atores

e deve haver um esforço para obter cooperação entre as pessoas incumbidas de promovê-las de modo que haja uma abordagem de natureza participativa e dialógica e que possibilite a ação dos atores sociais.

Dessa forma, no contexto da presença de pescadores artesanais no oceano e em lagoas, onde os mesmos se constituem em uma realidade enriquecedora para o estudo, propomos algumas questões de pesquisa: Quais políticas públicas destinadas a pesca foram implementadas no município? Como se constitui a rede de atores, grupos e instituições envolvidos na implantação das políticas? Quais são e qual o papel dos mediadores sociais? O processo de implantação das políticas possibilitou a participação dos pescadores? Quais os efeitos das políticas públicas na vida das famílias pescadoras? Em relação aos efeitos das políticas, pode-se afirmar que estas contribuíram com um processo de empoderamento dos pescadores? Nesse sentido, o presente estudo objetiva de forma geral compreender o processo de implementação e os efeitos das políticas públicas relacionadas e a pesca artesanal do município de Tramandaí, situado no Litoral Norte do Rio Grande do Sul.

Este conjunto de perguntas contribuiu para a construção deste estudo, assim objetiva-se conhecer a arena da pesca composta por diversos mediadores sociais, as políticas públicas implementadas e a participação dos atores sociais. Assim, estabelece-se os seguintes objetivos específicos: a) identificar a rede de atores, grupos e instituições envolvidos na implementação das políticas; b) descrever e analisar as políticas públicas implementadas junto aos pescadores; c) analisar o papel dos mediadores sociais; d) analisar o efeito das políticas no contexto da pesca artesanal do município e na vida das famílias; e) avaliar os efeitos do processo de implantação das políticas na ativação da participação social e no empoderamento das famílias.

## 1.2 METODOLOGIA DE TRABALHO

Definir o objeto de pesquisa é um momento importante do pesquisador. Para tanto, durante a elaboração do projeto de pesquisa, considera-se fundamental um estudo exploratório no município de Tramandaí para buscar o reconhecimento da realidade pesqueira, interagindo com entidades e pescadores. Dessa forma, possibilita-se uma reflexão do que posteriormente se transformou no meu objetivo de pesquisa.

A pesquisa teve a metodologia caracterizada de forma qualitativa “uma vez que esta trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes, sendo parte da realidade social”, engloba o mundo das relações humanas no seu

agir e pensar sobre o que faz. A pesquisa qualitativa procura interpretar suas ações dentro e a partir da realidade vivida e partilhada com seus semelhantes (MINAYO, 2009, p. 21).

O estudo exploratório, ou fase exploratória, é uma das etapas do ciclo da pesquisa qualitativa, e é o tempo dedicado para definir e delimitar o objeto e a desenvolvê-lo teoricamente e metodologicamente (MINAYO, 2009, p. 26). Para tanto, procurou-se o escritório da EMATER de Imbé e Tramandaí para uma conversa aberta, uma vez que a ideia inicial do estudo seria com os pescadores da Barra do Imbé. Entendendo que seria um público pequeno de pescadores profissionais artesanais, e por almejar saber o que os pescadores pensam das políticas públicas, considera-se importante interagir com pescadores de diversas localidades de um município e que tem a arte da pesca diversificada. Essa definição, além de muitas informações sobre as políticas públicas implementadas no Litoral Norte, teve a contribuição desses mediadores sociais no sentido de mapeamento a respeito dos pescadores e a arena envolvida. Por estar residindo no município de Tramandaí, optou-se por delimitar as pesquisas somente neste município.

O objeto de estudo foi a arena da pesca de Tramandaí RS e o trabalho de campo foi desenvolvido entre os meses de março a dezembro de 2016, adotando a amostra intencional, onde na coleta de dados se elegeu 21 atores pescadores residentes nos Bairros da Tirolesa, Cruzeiro do Sul, Recanto da Lagoa, Zona Sul, Indianópolis, da Barra e São Francisco, de modo que contemplasse pescadores das diversas áreas do município. Além da escolha por Bairros, também se observou diferentes vínculos, onde, alguns são sócios da Colônia de Pescadores, do Sindicato dos Pescadores e das Associações de Pescadores. A pesquisa de campo contemplou a participação em quatro (04) reuniões do Fórum da Pesca, uma (01) reunião do Conselho da Pesca.

Ainda mencionando o público pesquisado, torna-se relevante integrar na amostra, os técnicos da EMATER, o Sindicato dos Pescadores de Tramandaí, Secretaria municipal da Pesca e Agricultura, secretaria municipal da educação, funcionário do Banco do Brasil S.A. e do Banco do Estado do Rio Grande do Sul, mediadores sociais que trabalham diretamente ou trabalharam em dado momento com os pescadores artesanais na divulgação e ou execução das políticas públicas para a pesca.

**Tabela 1 – Número e tipo de entrevistas realizadas durante a fase de pesquisa de campo no município de Tramandaí.**

Condição do entrevistado	Entrevistas
	Semiestruturada
Pescadores	21
Extensionistas da EMATER/RS	3
Representantes do poder público	3
Agentes financeiros	2
Colônia de Pescadores	1

Fonte: Elaborado pela autora (2017).

Com a pretensão de seguir os atores sociais e assim compreender a ação dos pescadores artesanais, formou-se uma rede de contatos para a realização das entrevistas com os pescadores. Contou-se com o apoio dos mediadores sociais, representados inicialmente pela EMATER, para situar a arena da pesca em Tramandaí e possibilitar a apresentação do pesquisador aos atores sociais, tanto pescadores como mediadores sociais, mas os atores da instituição não interviram ou direcionaram os contatos.

Dessa forma, entendeu-se que seria importante participar das reuniões do Fórum da Pesca, sendo que a primeira reunião de acompanhamento foi no mês de março de 2016, realizado no município de Tavares (também houve participação no Fórum em Imbé, no mês de maio, em Tramandaí no mês de junho e dezembro). Esse foi o ponto de partida para a aproximação com os pescadores e as entidades envolvidas com a pesca artesanal, visto que foi possível conversar com os mesmos e me apresentar como pesquisadora. Outro ponto fundamental para a aproximação com os pescadores da região de Tramandaí, foi visitar a Feira municipal do Peixe, realizada na semana que antecede a Páscoa, ou seja, “a Semana Santa” como é denominada por muitos pescadores e entidades, onde se conversou com os pescadores e agendada as visitas.

Na observação participante, segundo Gerhardt et al. (2009, p. 75), “o pesquisador participa até certo ponto como membro da comunidade ou população pesquisada, obtendo informações sobre a realidade dos atores sociais em seus próprios contextos”. Para Minayo (2009, p. 70), “a filosofia que fundamenta a *observação participante* é a necessidade que todo pesquisador social tem de relativizar o espaço social de onde provém, aprendendo a ser colocar no lugar do outro”.

Nos procedimentos foi realizada revisão bibliográfica de publicações, como dissertações, artigos, relatórios e capítulos de livros relacionados à pesca e à região de estudo. Foi realizada a observação participante na reunião do Conselho da Pesca e reuniões do Fórum da Pesca do Litoral Norte, com atenção a participação dos pescadores, seu envolvimento e a

própria forma dessa participação. Nesse Fórum, utilizei também a observação para perceber a interação pescadores/mediadores sociais. A observação participante se deu através do processo eleitoral para escolha da nova diretoria da Colônia de Pescadores. E, ainda, o acompanhamento documental com a análise de dados das atas das reuniões anteriores do referido Fórum.

Nessas reuniões, além de acompanhar toda a discussão da pauta e as formas de atuação e participação conversou-se com os pescadores, tanto antes do horário de início, bem como no final da reunião, para colher informações e procurar perceber as percepções dos mesmos. E, igualmente, conversou-se com os mediadores sociais presentes.

Foi utilizada a entrevista semiestruturada, preferencialmente com a totalidade dos membros da família, onde os atores eram, ora deixados a falar livremente, ora questionados sobre determinado assunto e narravam as suas interpretações e depois percorrido o espaço onde guardam seus instrumentos de trabalho, como redes, motores, barco, local de pesca (alguns). Na entrevista semiestruturada, segundo Marconi e Lakatos (2009, p. 279) o pesquisador organiza um conjunto de questões (roteiro) sobre o tema que está estudando, mas permite, e às vezes até incentiva, que o entrevistado fale livremente sobre os assuntos que vão surgindo como desdobramentos do tema principal.

As questões orientadoras para as entrevistas semiestruturadas aplicadas a representantes de organizações dos pescadores, assistência técnica, o poder público e das instituições financeiras foram elaboradas a partir do estudo exploratório inicial, dos primeiros contatos com entidades e pescadores, apoiado na revisão bibliográfica. Dessa forma, foi necessária a elaboração de questionários específicos de acordo com a representatividade. Essas entrevistas foram gravadas e transcritas.

A análise dos dados dessa pesquisa teve por base a percepção das políticas públicas e seus efeitos na vida dos pescadores, procurando ficar atenta a todas as observações das famílias pescadoras. E, dessa forma, conectaram-se essas observações com as ponderações dos mediadores sociais.

### 1.3 ESTRUTURA DO TRABALHO

Para atingir a esses objetivos, o trabalho está organizado nos seguintes capítulos: no capítulo introdutório está contextualizado o tema proposto e destacado os objetivos, as motivações deste estudo, os procedimentos metodológicos e a estrutura do trabalho. No segundo capítulo se apresentam os referenciais teóricos que fundamentaram este trabalho, onde, inicialmente descreve sobre o referencial teórico da Perspectiva Orientada ao Ator – POA,

tendo como grande referência Norman Long e Jan Douwe van der Ploeg, da Universidade de Wageningen, na Holanda e os conceitos que perpassam, como ator, agência, arena, rede e domínios. No capítulo é evidenciado o conceito de Política Pública, trazendo a contribuição de autores que colaboraram na construção conceitual, debatendo sobre o papel dos governos e conectando com a discussão de implementação de políticas públicas e os atores/mediadores sociais que atuam nessa implementação.

No terceiro capítulo, traz-se as contribuições de autores que conversam sobre as definições da categoria de pescador profissional artesanal, esta que teve seu reconhecimento quase que concomitantemente com o reconhecimento da agricultura familiar. Aborda-se o enfoque das políticas públicas nos períodos de gestão do setor pesqueiro no Brasil e a importância da participação evidenciada no sentido de que os pescadores devam estar envolvidos nos processos e qual o enfoque da participação na política da pesca no Brasil. Aliado a essa discussão, apresenta-se a descrição de algumas políticas públicas, de caráter produtivo, social e de segurança alimentar e nutricional, consideradas importantes neste estudo e, finalmente descrito a localização espacial e as características do ambiente em que permeiam os atores sociais deste estudo. O quarto capítulo está construído, visando a descrição dos resultados, apresentando a arena da pesca em Tramandaí, evidenciando a rede de atores com a representatividade dos pescadores e os implementadores das políticas públicas no município, ou seja, os mediadores sociais. O quinto capítulo abordará as políticas públicas implementadas para a pesca em Tramandaí, evidenciando como estas foram implementadas, a percepção dos pescadores e os efeitos que surtiram na vida dos atores sociais, bem como a forma de envolvimento e a sua participação. E finalmente o sexto capítulo abordará as considerações finais sobre o estudo.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este estudo teve por objetivo analisar as políticas públicas implementadas na arena da pesca no município de Tramandaí/RS - Brasil, a ação dos pescadores e dos mediadores sociais e os efeitos das políticas públicas. Para isso, houve a necessidade de esclarecimento sobre os conceitos que permeiam a abordagem teórico-metodológica da Perspectiva Orientada pelo Ator numa forma de seguir os pescadores artesanais e compreender a capacidade de agência desses atores sociais, de como processam as informações e articulam estratégias na implementação das políticas públicas e da afirmação da categoria.

O objeto de estudo, os pescadores artesanais, acessam políticas públicas e interagem com diversos mediadores sociais na arena da pesca. Assim, discutir a conceituação de políticas públicas se torna relevante para compreender o universo dos significados de sua implementação na vida dos atores sociais e compreender o papel dos mediadores sociais.

### 2.1 A PERSPECTIVA ORIENTADA AO ATOR

Para explicar os diversos fenômenos sociais, os pesquisadores e instituições utilizam ou dão ênfase em uma ou outra abordagem ou teoria social em dada época ou período. Assim, para a análise do objeto de pesquisa utilizou-se o referencial teórico da Perspectiva Orientada ao Ator – POA, tendo como grande referência Norman Long, Jan Douwe van der Ploeg e Alberto Arce, da Universidade de Wageningen, na Holanda.

Neste estudo, concentrar-se-á nos esforços para evidenciar a Perspectiva Orientada ao Ator que vem para propor uma abordagem teórica centrada nos atores e que se difere dos enfoques dos dois modelos estruturais de desenvolvimento, ou seja, a teoria da modernização e a teoria neomarxista (LONG; PLOEG, 1994).

A teoria da modernização aponta que o desenvolvimento é um processo contínuo, com formas tecnológica e institucional mais complexas e integradas da sociedade, envolvimento crescente em mercados de *commodities* e intervenções com a transferência de tecnologias, conhecimentos, recursos e formas de organização do mundo desenvolvido para aqueles menos desenvolvidos (LONG; PLOEG, 1994).

As teorias neomarxistas acentuam a natureza expropriativa desses processos, com tendência expansionista ditado pelo capitalismo mundial, a busca por novos mercados, aumento do nível de obtenção de excedentes e de acumular capital, evidenciando interesses capitalistas (LONG; PLOEG, 1994).

Essas duas perspectivas, da modernização e neomarxista, representam posições ideologicamente opostas, onde a primeira tem um ponto de vista liberal e a segunda um ponto de vista radical. Entretanto, apresentam similaridade por entendem que o desenvolvimento e as mudanças sociais emergem primeiramente dos centros de poder através das intervenções pelo estado ou por interesses internacionais, e seguindo um caminho de desenvolvimento com estágios de desenvolvimento ou sucessão de modos de produção dominantes. Mas isso restringe a vida das pessoas, reduzindo sua autonomia e desconsiderando formas nativas ou locais de cooperação e solidariedade, resultando em diferenciação socioeconômica onde as organizações e políticas poderosas conseguem maior controle (LONG; PLOEG, 1994).

Segundo Schmitt (2011),

[...] a emergência, nas ciências sociais, de uma agenda de pesquisa mais sensível à heterogeneidade e particularidade das experiências de desenvolvimento, e, em boa medida, mais fortemente comprometida com uma análise voltada à perspectiva dos atores, não é um fato inteiramente novo, tendo seu início já na década de 80. Esse esforço de reconstrução de modos de explicação e crescente dissociação entre a produção acadêmica e o “mundo real” das práticas e da ação, refletindo, também, as transformações que, com o advento do neoliberalismo, afetaram as geometrias de poder das políticas de desenvolvimento. (SCHMITT, 2011, p. 88).

Dessa forma, desponta a Perspectiva Orientada ao Ator, cujo enfoque é analisar a partir dos atores e de como eles reagem diante dos processos. A noção de estrutura não proporciona uma explicação suficiente quando se introduz a heterogeneidade na análise, mas não se pretende excluir a ideia de estrutura e sim considerar a construção, a reprodução e a transformação das relações sociais específicas como tema central da análise (DEPONTI, 2010, p. 3). A emergência da Perspectiva Orientada ao Ator pega como objeto de investigação as múltiplas interfaces estabelecidas pelas políticas e ações voltadas à promoção do desenvolvimento, em diferentes regiões do mundo (SCHMITT, 2011, p. 93).

Essa abordagem tem o interesse no ator e entende que, mesmo que as mudanças estruturais resultem do impacto de forças externas, essas intervenções externas invadem os mundos da vida dos indivíduos e grupos sociais afetados e que por isso mesmo elas são mediadas e transformadas por esses mesmos atores e estruturas locais (LONG; PLOEG, 1994).

A Perspectiva Orientada ao Ator se apresenta como um arcabouço teórico-metodológico que tem no seu caráter teórico o foco de auxiliar a analisar fenômenos sociais quanto aos efeitos das políticas de desenvolvimento e, no caráter metodológico, o sentido de focar nos atores sociais onde o pesquisador necessita ter a sensibilidade de compreender o ponto de vista dos atores (GONZÁLES; PEREIRA; DAL SOGLIO, 2014).

Assim, focar nos atores sociais, é perceber que o ator social é socialmente construído, ele age a partir dos processos de interação outros (LONG; PLOEG, 1994; LONG, 2007). Esses autores justificam que as estratégias e construções culturais que os atores sociais aplicam são retiradas de discursos disponíveis há mais tempo, que são partilhados em alguns momentos com outros indivíduos.

A abordagem centrada nos atores parte do interesse em explicar diferentes respostas, mesmo que as condições pareçam homogêneas, e elas emergem, pois em parte são criados pelos próprios atores e estes são vistos como participantes ativos que processam informações e utilizam estratégias nas suas relações com diferentes atores (LONG; PLOEG, 1994). Dessa forma, os atores não devem figurar como meros destinatários passivos, mas como participantes ativos que processam as estratégias de informação e de modelos em seus relacionamentos com várias instituições locais (LONG, 2007, p. 11). Os diversos tipos de atores mantêm interações e lutas sociais, o que faz surgir diferentes padrões de organização social (LONG; PLOEG, 1994).

A Perspectiva Orientada ao Ator visa compreender o modo como distintos agentes influenciam a formulação e a implementação de políticas e projetos de desenvolvimento, afetando seus resultados (SCHMITT, 2011, p. 92). Na investigação de como as práticas são organizadas e representadas nas ações do dia a dia, se vê que o conhecimento é gerado a partir das contingências e batalhas do dia a dia que formam a vida social, sendo resultado de interações e interfaces entre os diferentes atores e as suas visões de mundo (ARCE; LONG, 1994).

### **2.1.1 Os conceitos centrais da Perspectiva Orientada ao Ator**

A importância da agência humana está no centro dos paradigmas que reforçam os atores sociais. Assim, a noção de agência atribui ao ator individual a capacidade de processar a experiência social e de traçar formas de enfrentar a vida, mesmo que haja forte coerção. Os atores são “detentores de conhecimento” e capazes, eles podem apresentar diversos limites, mas procuram resolver problemas e aprender a intervir no que acontece ao seu entorno; são capazes de monitorar suas próprias ações e observar a reação e comportamento dos outros, percebendo as circunstâncias inesperadas (GIDDENS, 1984).

A agência não diz respeito às intenções que as pessoas têm para fazer determinadas coisas, mas a sua capacidade de fazer essas coisas, onde a ação depende da capacidade do indivíduo de provocar uma mudança e que todos os atores (agentes) exercem um determinado tipo de poder, mesmo aqueles em posições de extrema subordinação (GIDDENS, 1984). Assim,

quando emerge uma rede de atores que se envolvem nos projetos e práticas de outros indivíduos, ou seja, influenciam outros, então se concretiza a agência (LONG; PLOEG, 1994). Para Giddens (1984), os atores são reflexivos, pois tem a capacidade de trazer para a consciência e refletir sobre suas escolhas.

A agência para se efetivar, requer capacidade organizativa ou estratégica onde os atores possam exercer influências dentro das redes de relações sociais e assim vencer conflitos sobre a atribuição de significados sociais específicos a eventos, ações e ideias particulares (GUIVANT, 1997). A agência é exercida quando o ator apresenta a capacidade de gerar interesse e envolver outros atores e, dessa forma, continuar a estender seus projetos a um projeto comum (PLOEG, 2003).

Assim, é relevante entender como a noção de agência é constituída no universo da pesca artesanal de Tramandaí e, que o ator, segundo González, Pereira e Dal Soglio (2014) por meio de sua agência intervém e se manifesta nos processos de desenvolvimento, não sendo apenas o que recebe as políticas públicas. Aliado a isso, Long e Ploeg (1994) salientam que as concepções diferenciadas de poder, influência, conhecimento e eficácia podem modelar respostas e estratégias dos diferentes atores, neste caso, os pescadores artesanais, organizações dos próprios pescadores e instituições.

A capacidade de agência é exercitada pelos atores sociais em um espaço denominado de arena, que são situações sociais onde há o confronto entre os atores, que mobilizam as relações sociais e utilizam discursos para ganhar fins específicos. Nas arenas se fazem esforços para resolver as divergências nas interpretações de valor e os diferentes interesses dos atores. Nessa arena, a interface entre os atores e suas relações sociais se torna o centro e, a partir de regras e costumes constituem uma arena específica em que se formam seus projetos, e cada projeto individual é articulado com os projetos e perspectivas de outros atores (LONG, 2001).

Na atual pesquisa, a noção de arena é importante para analisar os espaços que permeiam na pesca artesanal na definição dos atores envolvidos e suas ações estratégicas para o acesso e o uso das políticas públicas. Assim, no universo das arenas se observa a convivência dinâmica de muitos atores, eles têm seus costumes, suas opiniões, seus modos de vida e seu jogo de linguagem de forma interativa e há práticas de negociação e estratégias diversas de interesse desses atores, constituindo-se num processo de mediação social (BRACAGIOLI NETO, 2014).

No espaço entre diferentes mundos e formas de conhecimento, a interconexão se dá através de redes que mobilizam relações, recursos e significados e vão além dos domínios institucionais específicos, interligando diversas arenas, e é nesse encontro, com os processos de

luta, negociação e acomodação, em diferentes campos de batalha, que se constrói o desenvolvimento (SCHMITT, 2011).

E é nessa rede que ocorrem as interfaces entre os diversos atores sociais. Assim, por exemplo, pode-se dizer que ocorrem situações de interfaces de conhecimentos que se definem como “os pontos críticos de intersecção entre diferentes campos sociais, ou domínio das práticas dos atores, nos quais provavelmente serão encontradas descontinuidades, por sua vez fundadas a partir das diferenças entre as múltiplas visões de mundo, valores e interesses sociais” (LONG, 1989<sup>1</sup> *apud* ARCE; LONG, 1994, p. 8).

Um desses tipos de interface nas intervenções realizadas por governos para implementar programas de desenvolvimento em algum contexto local, mostra que ocorrem encontros e interações entre os atores das organizações e os grupos sociais, que geram situações, tanto de conflitos de conhecimento e de interesse e que essas interações devem ser percebidas como parte de um processo permanente de negociação, de adaptação, e transferência de significados que surge entre os atores em questão (ARCE; LONG, 1994). Essa interface entre os diversos atores sociais, tanto indivíduos ou com grupos que têm diferentes interesses e poder, transmite a ideia de um encontro direto cara a cara, sendo que o estudo das interfaces destaca as descontinuidades e as interações, mostrando que ao longo do processo as percepções, interesses e relações se modificam (LONG, 2007).

Nos processos de intervenções externas estão ligados problemas de heterogeneidade social, de diversidade cultural e conflitos e pra entender esses problemas, a noção de interface social é importante porque ela contém a ideia de algum tipo de encontro (LONG, 1988, 2001). Nas intervenções realizadas por governos para implementar programas de desenvolvimento, é possível visualizar um tipo de interface, onde o encontro dos funcionários e os grupos locais geram situações que provocam conflitos de conhecimento e de interesse, sendo essas interações como parte de um processo contínuo de negociação, adaptação que surge entre os atores (LONG, 2007).

Nesse sentido, as situações de interface são importantes para compreender os processos na implementação das políticas públicas na arena da pesca porque os mediadores sociais se deparam com o conflito entre os seus interesses, os da organização em que trabalham e com os interesses dos atores sociais alvo. Na interface entre os mediadores sociais e os pescadores pode haver mudança de percepções porque há interesses e objetivos distintos, assim, as percepções podem ser redefinidas. Nos encontros se constroem os conhecimentos, e Long (2001) aponta

---

<sup>1</sup> LONG, N. Encounter at the interface: A perspective on social discontinuities in rural development. **Wageningen Studies on Sociology**, v. 7, 1989.

que o conhecimento emerge dessa interação entre os atores específicos e o mundo de vida dos atores.

A Perspectiva Orientada ao Ator tem também no seu contexto o conceito de domínio, que, segundo Long (2001), representam valores sociais compartilhados pelos atores sociais, um lugar de certas regras, normas e valores. Os domínios nesse estudo, no universo da pesca, podemos dizer que são a família, as associações, a colônia de pescadores, os sistemas de pesca, pois implicam em grau de compromisso social. Assim, pela noção de domínio torna-se possível entender sobre disputas de valores sociais e como surgem as fronteiras sociais e simbólicas, de modo que no choque entre domínios se expressam os valores e os interesses e que podem ser vistos como elementos constitutivos e habilitadores que formam a opção dos atores dentro dos espaços de manobras, ou seja, as arenas (LONG, 2001).

Reportando ao objeto deste estudo, os sistemas de pesca definem o domínio dos pescadores artesanais, assim como os mercados que constituem ao longo da sua trajetória de reprodução social, sendo que Long (2001) aponta que os mercados passam a ser entendidos como modos e espaços de interação que são as interações econômicas em interface entre atores sociais e os contextos em que vivem. Há uma heterogeneidade em termos de estratégias que os pescadores, objeto do nosso estudo, adotam para solucionar problemas e, segundo Long (2001), essas decisões são assentadas em preferência de valores, os conhecimentos que possuem ou alcançam e recursos.

## 2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS

Considerando a importância de ações que contribuam para melhoria da reprodução social dos atores sociais e procurando atender ao objetivo deste trabalho que, foi discutir as políticas públicas para a pesca acessadas pelos pescadores artesanais do município de Tramandaí/RS, considerou-se importante evidenciar algumas definições de políticas públicas e alguns autores que construíram ao longo da história esses estudos.

Na Europa, a área da política pública surgiu como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e das instituições do Estado – o governo, produtor de políticas públicas. Já nos EUA, a política pública enquanto área do conhecimento e disciplina acadêmica passou direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos (SOUZA, 2006). No Brasil, a ênfase se deu na ação dos governos, sendo que apenas no final dos anos de 1970 e começo dos anos 1980 tiveram início efetivo os estudos de políticas públicas (DIAS; MATOS, 2012).

A área das políticas públicas contou com quatro grandes “pais” fundadores: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton. Souza (2006) cita as contribuições desses autores, apontando que Laswell (1936) introduz a expressão *policy analysis* (análise de política pública); Simon (1957) introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*), em que essa racionalidade é sempre limitada por problemas tais como informação incompleta ou imperfeita, tendo para a tomada de decisão, auto-interesse dos decisores; Simon (1957) afirma que a racionalidade pode ser maximizada até um ponto satisfatório pela criação de estruturas (conjunto de regras e incentivos); Lindbolm (1959; 1979) propõe variáveis como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório; e Easton (1965) definiu a política pública como um sistema, que inclui formulação, resultados e o ambiente e que as políticas públicas recebem *inputs* dos partidos, da mídia e grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos (SOUZA, 2006).

Várias definições são encontradas na literatura sobre o que seja política pública. Muller (2002) traz as contribuições de Yves Mény e Jean-Claude Thoenig pela sua amplitude nos elementos de definição, no qual identificam cinco elementos que podem fundamentar a existência de uma política pública, sendo:

- Uma política pública está constituída por um conjunto de medidas concretas que conformam à verdadeira “substância” de uma política pública.
- Compreende decisões e formas de atribuição dos recursos “cuja natureza é mais ou menos autoritária”. Dessa forma, a coerção sempre está latente.
- Uma política pública se insere em um “marco geral de ação”, o que permite distinguir, em princípio, uma política pública de simples medidas isoladas.
- Uma política pública tem um público, é dizer alguns indivíduos, grupos ou organizações cuja situação está atingida por essa política. Alguns seriam passivos e outros se organizariam para influir na elaboração ou na colocação em prática dos programas políticos.
- Finalmente, uma política pública define, obrigatoriamente, metas ou objetivos para conseguir êxito definidas em função de normas e valores. (MULLER, 2002, p. 56-57).

Essa identificação poderia elucidar “o que é, quem, quando, para quem, o que” esta política pública está definindo. Mas fica evidente que, de acordo com Souza (2006), as mais diversas definições de políticas públicas convergem para o governo, o *locus* onde acontecem os embates em torno de interesses e preferências. Este autor também destaca que, ciente da definição, vale considerar que as políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, sendo assim, há inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade.

Para Costa (2015), as políticas públicas, refletem a natureza conflitiva de cada sociedade, sendo fundamental levar em conta as realidades sociais e históricas, culturais e

identitárias de cada sociedade que tem sua história própria e com isso desafios diferentes, sendo assim, há inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade.

Para Dye (2009), a relação entre políticas públicas e instituições governamentais é muito próxima, uma vez que uma política não se transforma em política pública antes que seja adotada, implementada e feita cumprir por alguma instituição governamental, mas ressalta que essa abordagem institucional não indaga que impacto as características institucionais têm nos resultados das políticas.

Outros segmentos também se envolvem na formulação de políticas públicas, tais como os grupos de interesses e movimentos sociais, com maior ou menor influência, mas não há empiricamente comprovação da diminuição da capacidade do governo de intervir, formular políticas públicas e de governar (SOUZA, 2006). A política pública pode ser considerada como um programa de ação de um governo, que pode ser executada pelos próprios órgãos governamentais ou por organizações do terceiro setor (ONGs, OSCIPs, fundações, etc.) através de parcerias com o Estado. E, mesmo que de modo geral são reguladas pelo Estado, mas também envolvem preferências, escolhas e decisões privadas, e, nesse caso, podem e devem ser controladas pelos cidadãos (DIAS; MATOS, 2012).

### **2.2.1 Implementação das Políticas Públicas**

A política pública, segundo autores como Souza (2006), Dias e Matos (2012) e Costa (2015), se apresenta como um ciclo com vários estágios, mas que são interligados, e Dias e Matos (2012) aponta que há uma constante interação recíproca dos atores, das restrições, das decisões e resultados.

Neste estudo, evidencia-se o estágio da implementação de políticas públicas, que, segundo WU et al. (2014, p. 98),

[...] é um processo dinâmico que envolve elementos de todas as “fases” anteriores da criação de políticas e todas as incertezas e contingências que elas podem acarretar [...] e é na implementação que as decisões políticas se traduzem em ações (WU et al., 2014, p. 98).

Para colocar em prática as ações do governo, é preciso que a política relacione a causa do problema com o efeito que deseja, sendo que os resultados dessa etapa do processo constituem-se no impacto do programa ou política implementada. Quando se coloca em prática uma política pública, podem ser identificadas duas perspectivas de análise que podem ser opostas ou complementares entre si, sendo que o modelo *top-down* corresponde à concepção

tradicional do trabalho administrativo que se desenvolve de cima (*top*) para baixo (*down*) e o modelo *bottom-up* considera a partir de onde existe o problema, um processo ascendente, de baixo para cima (DIAS; MATOS, 2012).

Na implementação, há, muitas vezes, decisões que são tomadas de forma autônoma e que contribuem, inclusive, para orientar novas políticas, de modo que possam ser fonte de informação para a formulação de políticas públicas (DIAS; MATOS, 2012). A implementação das políticas públicas ocorre através de redes de agentes públicos e também por agentes não governamentais, e quase nunca está a cargo de um agente apenas, tornando-se assim um campo interorganizacional (SILVA; MELO, 2000). Nesse estágio da política pública, é preciso que esteja claro o objetivo da política para que os implementadores saibam o que se espera deles e que há qualidade dos recursos humanos e da estrutura organizacional (LIMA; D'ASCENZI, 2013), e “dependerá da correlação de forças entre os diversos grupos envolvidos, ou seja, um equilíbrio instável existente entre os diversos grupos sociais envolvidos na arena política e que constituem um bloco através de política de alianças” (DIAS; MATOS, 2012, p. 40).

### **2.2.2 Atores na implementação de políticas públicas – os mediadores sociais**

A implementação de políticas públicas, concentrada nas mãos dos gestores e daqueles que fazem o seu acompanhamento, monitoramento ou controle interno deve, segundo Rodrigues (2010), também ter contribuição de indivíduos de natureza privada na realização de tarefas para que haja efetivação da mesma. Heidemann (2010) corrobora dizendo que na implementação de uma política deve haver um esforço para obter cooperação entre as pessoas responsáveis de promovê-las de modo que haja uma abordagem de natureza participativa e dialógica.

Assim, a implementação afeta e é afetada por muitos atores e organizações, que definem problemas e soluções em um determinado domínio de políticas públicas plano, com interesses diversos e eles interagem em uma trajetória de pontos de decisão nos quais suas perspectivas se expressam (WU et al., 2014; PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984). Aliado a isso, os atores mudam com o passar do tempo, e com isso também a interação também muda uma vez que mudam as perspectivas e as percepções que um ator tem do outro (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984).

Meyers e Vorsanger (2010<sup>2</sup>, *apud* Dias, Matos, 2012), destacam que os agentes que atuam na linha de frente são os que têm sua interface entre os cidadãos e o Estado, eles não só executam as políticas, mas moldam seus resultados. Esses agentes, para Lipsky (1980<sup>3</sup>; *apud* LIMA; D'ASCENZI, 2013), são denominados como burocracias de nível de rua e os define como as agências nas quais os trabalhadores interagem diretamente com os cidadãos no curso de suas tarefas.

A literatura também apresenta autores que denominam esses implementadores de políticas públicas, como “mediadores sociais”. Neste estudo, optamos por essa definição de mediadores sociais por entender que no empírico encontramos agentes que, atuam simultaneamente na implementação de diversas políticas públicas e se envolvem em diversos trabalhos com os atores sociais.

Para Cowan Ros e Nussbaumer (2011) numa diversidade e heterogeneidade de situações, o termo mediação é se apresenta como “pontes” entre indivíduos ou organizações, de modo que busca apreender o papel desempenhado por agentes na interconexão de universos sociais diferenciados (COWAN ROS; NUSSBAUMER, 2011<sup>4</sup>, *apud* BRACAGIOLI NETO, 2014). O mediador é uma interface incontornável entre um projeto e seus destinatários, de modo que possa ser um o “porta-voz” dos conhecimentos técnico-científicos, e assim redefini-los em conhecimentos populares. É importante também que esse mediador conheça a lógica de ação dos atores (BRACAGIOLI NETO, 2014).

Dessa forma, a representação do mediador social não se limita a aplicar leis, regulamentos e normas, mas engloba a articulação de fragmentos de significados produzidos em contextos diversos de modo a escutar as demandas, apoiando-as e legitimando-as ou condenando-as (NEVES, 2008, p. 29-30). Portanto, a importância do mediador social está no exercer um papel de promover, articular e estabelecer relações entre políticas públicas e suas arenas públicas, conhecendo a lógica de ação dos atores, perceber as forças presentes numa localidade e a capacidade do grupo para diagnosticar todos os desafios. Nesse sentido, destaca-se a importância de saber escutar os atores sociais e em tudo o que acontece (BRACAGIOLI NETO, 2014).

---

<sup>2</sup> MEYERS, M. K.; VORSANGER, S. Burocratas de nível de rua e a implementação de políticas públicas. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (Org.). **Administração pública**: coletânea. Brasília: ENAP, 2010. 649p.

<sup>3</sup> LIPSKY, M. **Street-Level Bureaucracy**: dilemmas of the individual in public services. New York: Russel Sage Foundation, 1980.

<sup>4</sup> COWAN ROS, C.; NUSSBAUMER, B. Trayectoria conceptual de la mediación social: expedicionários, patrones, políticos y profesionales técnicos de la interconexión y producción de mundos de significados. In: COWAN ROS, C.; NUSSBAUMER, B. (Ed.). **Mediadores sociales**: en la producción de prácticas e sentidos de la política pública. Buenos Aires: CICCUS, 2011. p. 17-68.

Nessa relação, é promovido o encontro entre mediadores e atores sociais e que através desse encontro e da mediação entre diversos atores com os seus projetos surge a organização de estratégias de desenvolvimento que resulta na interação de projetos sociais (LONG; LONG, 1994). Quando na interação de projetos sociais, pode haver fragilidade na interface entre os mediadores sociais e os atores sociais, sendo possível que muitos processos sociais só sejam compreendidos depois de mais de uma década de constituição (SANTOS, 2002).

Nesse encontro entre mediador social e os atores sociais, os mediadores podem perpetuar a dependência dos atores sociais através dos saberes técnicos que possuem, mas esta relação pode ser provisória em termos temporais (BRACAGIOLI NETO, 2014), sendo que Neves (2008) corrobora dizendo que a mediação não deve ser entendida como passagem e que na análise dos processos de mudanças a partir do ator ativo, de mediadores e mediados, deva-se perceber o conjunto das forças sociais em jogo, colocando o ator como elemento central.

Neste estudo, pela complexidade das diversas organizações que se envolvem na implementação das políticas públicas da pesca, sentindo a limitação de classificar algumas dessas organizações (inclusive por muitos destes estarem embrenhados ora em ações de tencionamento, formulação e implementação) utiliza-se a denominação de mediadores sociais. Os mediadores sociais ou atores que fazem parte deste estudo fazem parte das seguintes organizações: EMATER, Prefeitura Municipal através da Secretaria Municipal da Pesca e Agricultura, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), o Sindicato dos Pescadores, o Conselho Municipal da Pesca, o Fórum da Pesca, o Centro de Estudos Costeiros, Limnológicos e Marinhos (CECLIMAR).

E finalmente no desfecho deste capítulo, salientamos que o mesmo teve como objetivo trazer as contribuições do arcabouço teórico-metodológico da Perspectiva Orientada ao Ator para conectar com o debate das políticas públicas e o papel dos mediadores sociais de modo que contribua para compreender diferentes respostas em condições que pareçam homogêneas e de como elas emergem na medida em que estas diferentes respostas em parte são criadas pelos próprios atores.

### 3 O PESCADOR ARTESANAL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

A definição do objeto de estudo, os pescadores artesanais, teve contribuição de diversos autores de modo a compreender a amplitude da categoria de pescadores. Ao longo da história brasileira, a categoria dos pescadores artesanais foi sendo percebida e reconhecida gradativamente, de modo que neste capítulo procurou-se trazer elementos do enfoque de políticas públicas para a pesca. O reconhecimento da categoria é um paralelo com o reconhecimento da agricultura familiar, período no qual foi praticamente o início das políticas públicas para a categoria de pescador artesanal.

#### 3.1 A CATEGORIA PESCADOR ARTESANAL

No universo de atores que interagem nas ações ao longo da história, a categoria pesca artesanal tem seu surgimento a partir de interações da pesca indígena com os colonizadores europeus e escravos africanos e é realizada no Brasil por populações costeiras e ribeirinhas que tem na pesca a sua fonte de alimentação e renda (DIEGUES, 1999; SILVANO, 2004). Diegues (1999) menciona que a atividade pesqueira deu origem a inúmeras culturas litorâneas ligadas à pesca, entre os quais, o açoriano, no litoral de Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

Segundo Diegues (2001a), os pescadores artesanais possuem saber aprofundado do meio em que vivem e seu conhecimento é repassado de geração em geração, mantendo constante a identificação das áreas de pesca e o acesso aos recursos aquáticos. Pasa (2004) salienta que essas comunidades de pescadores desenvolveram técnicas de pesca específicas e com o seu conhecimento e habilidade garantem a sobrevivência dos membros.

Diegues (1983) foi um dos primeiros autores a definir a categoria de pescadores, apontando para a existência de pescadores-lavradores, pescadores artesanais e pescadores embarcados. O pescador artesanal surgiu da decomposição da produção dos pescadores-lavradores e que tem uma produção mercantil simples uma vez que são proprietários dos meios de produção, participam diretamente do processo do trabalho e possuem o controle do conhecimento tradicional. Os pescadores artesanais vivem exclusivamente da pesca, sendo que comercializam o excedente para garantir a sua reprodução social e se identificam como um grupo possuidor de uma profissão, e o que os caracteriza não é somente o viver da pesca, mas ter a apropriação real dos meios de produção e ter o controle da pesca (DIEGUES, 1983). Entretanto, Cotrim (2007) constata que os pescadores artesanais realizam atividades fora da pesca, alternando com a construção civil, pedreiros, carpinteiros e pintores e as mulheres

passaram a trabalhar como faxineiras no verão e Pasquoto (2005) menciona sobre a pluralidade (o que em outros momentos, foi denominada de busca de alternativas “fora” da pesca propriamente dita) é uma das importantes explicações para o fenômeno da permanência das formas familiares.

O pescador artesanal se define por utilizar pequenas embarcações, com um regime de trabalho familiar onde os indivíduos da família, além da pesca propriamente dita, realizam trabalhos de beneficiamento do pescado e a manutenção dos equipamentos de pesca. A sua definição também reporta ao fato de deter a propriedade parcial ou total dos meios de produção, de combinar a pesca com outras atividades, como a agricultura e a construção civil, para possibilitar a reprodução social (PASQUOTTO, 2005).

Para conhecer melhor os pescadores, é preciso perceber que há uma diversidade interna como “tipos de pescadores” e seus “sistemas de produção”, Pasquoto (2005), aponta que o sistema pesqueiro é composto pelas diferentes formas de pesca praticadas em uma região no qual se estabelece e, como subsistema do sistema pesqueiro, o autor apresenta uma diversidade interna no que se refere aos tipos de pescadores, as relações que eles estabelecem entre eles e sistemas de produção colocados em prática.

Essas populações costeiras e ribeirinhas, assim como os indígenas e quilombolas, receberam um olhar mais atento da sociedade a partir dos anos 1980. Esse período representa um marco em relação ao reconhecimento dos povos e comunidades tradicionais no Brasil, especialmente com a Constituição de 1988 e com a instituição de políticas específicas, mas que mesmo assim permaneceu um modelo de desenvolvimento alicerçado nos grandes projetos que ameaçam os modos de vida considerados tradicionais (MOTA, SCHMITZ, 2015).

O Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, define os Povos e Comunidades Tradicionais (no qual está inserido o Pescador Artesanal) como, “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, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição” (BRASIL, 2007).

Com a Lei 11.959/09 de 29 de junho de 2009 volta-se um olhar mais atento aos pescadores. Esta lei dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, regula as atividades pesqueiras, que no seu art. 2º, inciso XXII define pescador profissional como a pessoa física, brasileira ou estrangeira residente no País que, licenciada pelo órgão competente, exerce a pesca com fins comerciais.

Essa lei, na Seção II, define a atividade pesqueira como a que compreende todos os processos de pesca, e exploração e exploração, cultivo, conservação, processamento, transporte, comercialização e pesquisa dos recursos pesqueiros. E considera atividade pesqueira artesanal 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.

### 3.2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS NA PESCA NOS PERÍODOS DE GESTÃO DO SETOR PESQUEIRO

A pesca artesanal no Brasil apresentou períodos de gestão que influenciaram a atividade e a formulação de políticas públicas para a categoria. Assim, na linha do tempo da organização institucional para a gestão da pesca no Brasil, identificam-se três períodos distintos: 1) nos anos de 1962 e 1989 o controle da pesca foi pela Superintendência do Desenvolvimento da Pesca; 2) entre 1989 e 1998, a vigência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) – teve a responsabilidade exclusiva da gestão da pesca no Brasil; 3) entre 1998 e 2003 foi o período de divisão de competências entre o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) (AZEVEDO; PIERRI, 2014).

Entre 1962 e 1989, a Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE) implementou uma política desenvolvimentista, voltada para a pesca industrial com incentivos fiscais e tributários e medidas subsidiadas para o setor (AZEVEDO; PIERRI, 2014). Nesse período, o Governo Militar toma o poder (1964) entendendo que a agricultura e a pesca deveriam cumprir o papel de produzir alimentos a baixo custo e direciona recursos públicos por meio de incentivos fiscais e de crédito subsidiado (CAPELESSO, 2010). Para Abdallah (1998), o Decreto-lei 221 de 1967 concedeu incentivos fiscais à pesca e assim impulsionou a atividade pesqueira no país, mas também nesse período a Superintendência de Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE), criou várias portarias para regulamentar a atividade no sentido de explorar racionalmente o recurso pesqueiro, embora já no final desse período observa-se o aparecimento da sobrepesca de algumas espécies de pescado. Nesse período também se renovaram as legislações do Código da Pesca. E, segundo Perucchi e Coelho de Souza (2015), em 1973, foi lançado o Plano de Assistência à Pesca Artesanal (PESCART), caracterizando assim os subsetores da pesca, artesanal e industrial.

Segundo Abdallah (1998), através da Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, foi extinta a SUDEPE e suas atribuições e competência passaram para o IBAMA, instaurando-se, neste

período que vai até 1998, investimentos focados para políticas conservacionistas. Azevedo, Pierri (2014) destaca a atuação do IBAMA baseado na conservação e preservação dos recursos pesqueiros, com poucas ações de incentivo ao desenvolvimento e fomento à atividade.

O terceiro período de gestão da pesca se iniciou em 1998, onde foi criado o Departamento de Pesca e Aquicultura (DPA) no interior do Ministério da Agricultura com a retomada da política desenvolvimentista, sem haver a tutela ambiental do setor (AZEVEDO; PIERRI, 2014). Essa decisão se destinava a resgatar o papel ativo do Estado em promover a produção e o fomento às atividades pesqueiras e aquícolas, mas prevaleceu o agronegócio da pesca (CAPELESSO, 2010).

Segundo Vasconcelos, Diegues e Sales (2007), apesar de poucas políticas de fomento para a pesca artesanal na década de 1990, algumas conquistas e experiências inovadoras de gestão dos recursos pesqueiros se efetivaram, com o estímulo das organizações não-governamentais, com destaque para a Pastoral da Pesca; algumas instituições estatais, como o IBAMA e as universidades públicas; e pela ação política dos pescadores, como as mobilizações contra os problemas ambientais em Pernambuco.

Com poucas ações por parte dos governos nesses três períodos, centrados ora no desenvolvimento industrial do setor, ora na conservação e preservação dos recursos, resultou na descapitalização dos pescadores artesanais e a ausência de políticas públicas de crédito oficial, sendo que dessa forma os pescadores e suas comunidades ficaram em um quadro de vulnerabilidade e condições de vida muito precárias. Desse modo, os pescadores artesanais se constituíram nas principais vítimas da crise dos recursos pesqueiros, empobrecidos e tendo que enfrentar a concorrência desigual com a pesca industrial e a aquícola empresarial (AZEVEDO; PIERRI, 2014). Isso também é apontado por Graziano Da Silva, (1982), em que nessa linha de estímulo à modernização, os pescadores artesanais não possuíam garantias materiais necessárias para acessar o crédito junto às instituições financeiras o que dificultou o acesso às políticas.

No Rio Grande do Sul, na década de 1990, surgiram algumas políticas públicas estaduais também dirigidas aos pescadores artesanais, como o Fundo de Amparo ao Pequeno Estabelecimento Rural (FEAPER) e o RS-RURAL Pesca Artesanal. Este conjunto de incentivos financeiros, aliado à extensão do seguro desemprego ao pescador artesanal, pela Lei nº 8.287 de 20 de dezembro de 1991 passam a incluir o pescador artesanal na agenda de políticas públicas do governo.

Com a mudança institucional no Governo Federal, em 2003, foram formuladas políticas públicas que passaram a contemplar uma maior diversidade de grupos sociais, com ênfase para

as chamadas comunidades tradicionais: populações quilombolas, extrativistas, pescadores artesanais, indígenas, etc., além de programas para segmentos específicos dessas categorias, notadamente mulheres e jovens (SCHNEIDER; MATTEI; CAZELLA, 2004).

Em 2003, o governo federal cria a Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca (SEAP), vinculada à Presidência da República com a responsabilidade de elaboração e condução da política pesqueira no país (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA, 2016). Entretanto, a SEAP herdou a mesma divisão de competências com os órgãos ambientais que existiram no período do DPA/MAPA, permanecendo os conflitos institucionais na administração pesqueira (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA, 2006).

Resultado desses conflitos foi a transformação da SEAP no Ministério da Pesca (MPA) através de Projeto de Lei nº 11.958 de 26 de junho de 2009 onde cabia ao MPA a primazia na função de administração pesqueira e ordenamento aquícola. A fixação de normas e medidas para o ordenamento do uso dos recursos pesqueiros cabia ao MPA e ao Ministério do Meio Ambiente (MMA) conjuntamente, mas com coordenação do MPA, assim sendo essa atuação conjunta foi instituída pelo Decreto nº 6.981 de 13 de outubro de 2009, que criou o Sistema de Gestão Compartilhada dos Recursos Pesqueiros (AZEVEDO; PIERRI, 2014).

Em 2009 foi aprovada a Lei nº 11.959 de 29 de junho de 2009 que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca (PNDSAP), um novo marco ao desenvolvimento da atividade pesqueira no país, com um discurso de desenvolvimento sustentável de modo a unir crescimento econômico, lado ambiental e redução da pobreza. Essa lei traz avanços, pois estabelece que o ordenamento deva considerar as particularidades da pesca artesanal e garantir a sua permanência, reconhecer toda a cadeia produtiva da atividade pesqueira e assim os direitos previdenciários (AZEVEDO; PIERRI, 2014).

A Lei nº 11 959/2009, no seu art. 8.º, I,a, reconhece a atividade de pesca artesanal como uma atividade familiar, onde a pesca artesanal é praticada “diretamente por pescador profissional, de forma autônoma ou em regime de economia familiar, com meios de produção próprios ou mediante contrato de parceria, desembarcado, podendo utilizar embarcações de pequeno porte”. Já a pesca industrial é definida nessa mesma lei, no art. 8.º, I, a, “como aquela quando praticada por pessoa física ou jurídica e envolver pescadores profissionais, empregados ou em regime de parceria por cotas-partes, utilizando embarcações de pequeno, médio e grande porte, com finalidade comercial”.

### 3.2.1 Especificando o foco das políticas para a pesca

A atuação inicial da SEAP trouxe um viés focado no crescimento da produção, destacando o aumento da produção da aquicultura e da pesca, o aumento do consumo *per capita*, a modernização da cadeia produtiva da aquicultura e da pesca e a ampliação ordenada de seu parque industrial. Resultado disso, em 2008 surgiu o primeiro plano sistemático para o setor pesqueiro, o “Mais Pesca e Aquicultura”, onde o foco do governo foi o incentivo da produção da pesca industrial oceânica. Assim, dentre os programas de ação, foi criado o Programa Sustentável de Modernização da Frota Pesqueira Nacional – Programa Profrota, uma política de crédito para fabricar barcos com expectativa de incrementar a pesca de espécies como os grandes atuns e similares, e o Programa de Subvenção ao Óleo Diesel, o combustível usado para as embarcações (AZEVEDO; PIERRI, 2014).

O Pronaf (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar), que já beneficiava pescadores artesanais, a partir da Resolução do BACEN nº 2409 de 1997 (HAIMOVICI et al., 2004), se amplia em 2003, é estendido mais claramente para a pesca artesanal, através da linha Pronaf Pesca. Contudo, essa política de crédito tem se deparado com algumas dificuldades, como o baixo acesso nacional (CAZELLA; BÚRIGO, 2008) e a inadimplência observada em muitas agências do Banco do Brasil (BB) que operam com pescadores artesanais, o que levou à suspensão de novas liberações do Pronaf Pesca em vários municípios litorâneos.

A expansão do crédito para o setor pesqueiro foi outra ação do governo, consolidado com o lançamento do 1º Plano Safra das Águas, em 2010 (MPA, 2009a), com novas linhas de crédito e ampliação dos limites para a pesca industrial e para a aquicultura. Embora, desde o início da atuação da SEAP, o discurso governamental é direcionado ao atendimento prioritário da pesca artesanal, mas relacionando a quantidade de pessoas de cada setor, os pescadores artesanais do país receberam relativamente menos que os empresários industriais e armadores. Contudo, as políticas desenvolvidas pelo Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA) buscam atender, em alguma medida as demandas do setor pesqueiro artesanal, visto que até então estava marginalizado nas políticas desenvolvidas anteriormente (AZEVEDO; PIERRI, 2014).

Para a pesca artesanal, as ações pelo MPA estavam focadas na redução de custos, diminuição da dependência do atravessador e retenção de maior renda, onde, além do Programa de Revitalização da Frota Pesqueira Artesanal – Revitaliza que objetivava promover a reforma e modernização das embarcações de pequeno porte, desenvolveram-se outras ações, referente à fase produtiva com o objetivo de diminuir os custos de insumos, tais como acesso à subvenção

ao óleo e a distribuição de fábricas de gelo. Sobre esta última ação, houveram dificuldades na operação no que diz respeito a problemas de gestão por falta de capacitação e custo elevado de energia elétrica. E, posteriormente, o governo incluiu o pescado no Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, no Programa Nacional de Alimentação Escolar, para garantir um mercado consumidor regular (AZEVEDO; PIERRI, 2014).

Em 2009 foi formulada a Política Territorial da Pesca e Aquicultura com proposta de formação de um Colegiado e a construção de Planos Locais de Desenvolvimento da Pesca e Aquicultura onde os territórios serviriam como critério para a alocação dos recursos do MPA, mas por falta de recursos orçamentários, não ocorreram mais ações nacionais. (AZEVEDO; PIERRI, 2014).

Outra política com ações para a pesca é o Seguro Desemprego que consiste no pagamento de um salário mínimo mensal aos pescadores artesanais envolvidos na pesca de determinadas espécies. Foi aprovada em 1991 pela Lei n. 8287 de 20/12/91 e revogada pela Lei n. 10.779, de 25 de novembro de 2003 (AZEVEDO; PIERRI, 2014). Posteriormente, segundo Mota, Schmitz (2015), alterado pela lei nº 13.134, de 16 de junho de 2015.

Para Maia, Pereira (2010) o Seguro Desemprego do Pescador Artesanal pode ser considerado um dos instrumentos mais importantes na proteção das espécies e também na movimentação da economia nos municípios, mas que não há dados que comprovem que o período defeso, a paralização da pesca e o benefício tenham contribuído para o controle efetivo na reprodução das espécies. De acordo com BRASIL (Portal Brasil, 2015), a lei nº 13.134, de 16 de junho de 2015 dá ênfase à necessidade de exercer a atividade pesqueira de forma exclusiva e ininterrupta, de forma a coibir fraudes.

Um elemento central para a diferenciação da política pesqueira para a pesca e a aquicultura artesanal é o do registro, ou seja, Registro da Atividade Pesqueira (RGP). Criado pelo governo federal para contribuir na gestão e no desenvolvimento sustentável dessas atividades de modo que o pescador possa obter a concessão, a permissão, a autorização e a licença para o exercício legal da pesca, da exploração, do cultivo, da conservação, do processamento, do transporte, da comercialização e da pesquisa dos recursos pesqueiros. Esse instrumento, instituído em 1967, foi reorientado em 2009 e a regulamentação foi definida em março de 2015 (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA, 2016).

A partir da reforma administrativa realizada em outubro de 2015, todas as funções exercidas pelo Ministério da Pesca e Aquicultura foram incorporadas ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Assim, o MAPA tornou-se o órgão

responsável pela política nacional pesqueira e aquícola, pela gestão do RGP e demais ações relacionadas à pesca. Atualmente, existe o Plano Safra da Pesca e Aquicultura (PSPA) 2015/2016, lançado em 2015, tendo como pilares o crédito, a assistência técnica e a comercialização (FAO, 2016).

### **3.2.2 O Enfoque da Participação na Política da Pesca Artesanal**

A participação social nos diversos processos de gestão e/ou controle das políticas de ações governamentais foi uma reivindicação dos agentes sociais e políticos no processo de redemocratização brasileira (SILVA; MARQUES, 2009).

Segundo Dias e Matos (2012), no Brasil, surgiram intensos debates e ajustes à nova Constituição (1988) assim como para as legislações estaduais e municipais, o que para Coelho e Nobre (2004), impulsionou a democracia e novos mecanismos de participação política e começaram a aflorar como as experiências de orçamento participativo, os conselhos, conferências, agências de regulação, legislação participativa e audiências públicas.

No início da década de 1990, o Banco Mundial e diversas agências tornaram a participação como parte da estratégia ao condicionarem a participação como parte da estratégia para a liberação de empréstimos, de modo que possibilitou o surgimento de arenas públicas e de arranjos participativos nas políticas públicas e nos projetos de desenvolvimento (BRACAGIOLI NETO, 2014).

Quando os atores se envolvem em organizações, a participação social é fortalecida por provocar um momento de maior segurança e integração. Basso (2009) menciona a relação entre associativismo e processos de participação social:

[...] há evidências de uma estreita relação entre associativismo e participação. Os agricultores, ao adentrarem no campo da política, através dos movimentos sociais e das organizações, rompem com o isolamento social e cultural, criando assim um processo de socialização política que permite que seus integrantes um momento pedagógico sobre o significado da organização e da participação (BASSO, 2009, p. 212).

O caráter participativo nas decisões e iniciativas esteve presente no Pronaf com a instituição do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR) e no Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR) que estimulou a participação dos agricultores familiares e de seus representantes (BRACAGIOLI, 2014). No Programa RS Rural também houve o enfoque de participação das famílias nas decisões dos investimentos a serem realizados e das

famílias a serem beneficiadas, através dos DRP's (Diagnóstico Rápido Participativo) e dos CMDR's (Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural) (AGUIAR, 2011).

Para haver a participação social, há fatores, como a mobilização de recursos necessários, que podem limitar à participação, como afirmam Silva e Marques (2009),

A necessidade de deixar o trabalho e arcar com os custos de deslocamento para as sedes dos municípios (onde, em geral, se realizam as reuniões), entre outras exigências que se colocam para a participação dos agricultores, não se expressa da mesma forma para os representantes governamentais [...]. Esse diferencial nos custos da participação torna-se mais emblemático se levarmos em conta o fato de que, em geral, são os agricultores que apresentam menores rendas e disponibilidade de tempo [...] (SILVA; MARQUES, 2009, p. 17).

Esse aspecto é relevante quando se pensa na implementação das políticas públicas, uma vez que pode limitar a participação dos atores e assim restringir o momento de interação e conhecimento dos programas das políticas públicas em ação.

A participação e os espaços de interlocução com a sociedade civil envolvida no setor começaram a ser através do Conselho Nacional da Pesca (CONAPE, criado em 2003) e as Conferências Nacionais, precedidas das Conferências Estaduais para obter as demandas da sociedade civil e que se configurava em objetos de disputa simbólica e ideológica na determinação de seus significados conteúdos sociais concretos na hora da implementação (AZEVEDO; PIERRI, 2014).

O CONAPE é um órgão colegiado, criado em 2003/2004, vinculado ao MAPA, tem a formação paritária por representantes do Estado e da sociedade civil e tem seu trabalho voltado a subsidiar a formulação da Política Nacional para a Pesca e a Aquicultura e promover o debate entre os níveis de governo e a sociedade civil (FAO, 2016).

O sistema de gestão compartilhada para o uso sustentável dos recursos pesqueiros, criado em 2009, dispõe sobre a atuação conjunta do MAPA e MMA, sendo que a estruturação do sistema prevê uma comissão técnica coordenadora, de caráter consultivo, e de fóruns e colegiados participativos, como os Comitês Permanentes de Gestão e as Câmaras Técnicas setoriais (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA, 2016).

Os pescadores e pescadoras participam, ainda, da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNTCT) (FAO, 2016); como instrumentos de participação estadual, através do Conselho Gaúcho de Aquicultura e Pesca Sustentáveis (CONGAPES) e participação local na arena da Pesca em Tramandaí, através do Conselho Municipal da Pesca e o Fórum da Pesca. Este Fórum da Pesca, segundo Perucchi

(2013) pode ser considerado como o elo entre as escalas local, regional, estadual e nacional, pois é neste ambiente que estes se encontram e dialogam e ocorrem as interações interescolares.

### 3.3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS AO SETOR PESQUEIRO

Ao mapear as políticas públicas para o setor pesqueiro verifica-se que essas são de incentivo à produção, soberania e segurança alimentar comercialização, seguridade social, meio ambiente, educação, saúde, etc..

Dessa forma, detalhar-se-á algumas políticas públicas que são acessadas pelos pescadores artesanais e que são consideradas relevantes para o presente estudo.

**Quadro 1 – Políticas públicas acessadas pelos pescadores artesanais.**

<b>CATEGORIZAÇÃO</b>	<b>POLÍTICA PÚBLICA</b>
Incentivo à Produção	Pronaf
	Programa De Apoio A Cadeia Produtiva – Fábrica de Gelo
	RS Rural Pesca Artesanal
	Feaper
Sociais	Aposentadoria
	Seguro Desemprego
	Bolsa família
Segurança e Soberania Alimentar	PNAE

Fonte: Elaborador pela autora (2017).

#### 3.3.1 Incentivo à produção

Durante muito tempo, os pescadores estiveram às margens das ações do Estado Brasileiro, cenário este que foi mudando gradativamente, iniciando uma nova trajetória para a categoria social, destacando políticas públicas para este grupo.

Algumas políticas públicas foram pensadas e voltadas a diminuir as desigualdades que haviam, aliado a melhoria da base técnica dos cidadãos e que são destacados nesta seção.

##### 3.3.1.1 Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)

O Pronaf (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar) surge num contexto de antigas reivindicações dos movimentos sociais do campo, objetivando buscar políticas e ações para compensar os efeitos nocivos da política econômica levada a cabo durante o período da ditadura militar (1964-1985). No discurso governamental, essa nova política

pública teria a missão de combater as desigualdades presentes até então nas políticas estatais que estimulavam a mudança da base técnica da agricultura do país. (AQUINO; SCHNEIDER, 2015).

O Pronaf foi instituído pelo decreto presidencial nº 1.946 de 28 de junho de 1996, atendendo, em parte, às reivindicações dos movimentos sociais e a demandas dos setores menos capitalizados da agricultura brasileira. Segundo Haimovici et al. (2004) o PRONAF beneficiava pescadores artesanais, a partir da Resolução do BACEN n. 2409 de 1997.

A criação do Pronaf foi considerada marcante na esfera das políticas públicas para o meio rural brasileiro no período recente em que fica reconhecida a categoria de agricultores familiares como uma nova categoria social. (SCHNEIDER; CAZELLA; MATTEI, 2009). Com isso, a agricultura familiar passa a ser compreendida como uma categoria política que envolve diversos segmentos, dentre eles os pescadores artesanais, que passam a ser enquadrados como “agricultores familiares”, por terem, assim como os agricultores, a produção familiar como forma de organização do trabalho e também por terem sofrido as consequências de uma “modernização excludente” (BARBOSA, 2009, p. 33).

Em 2003, com a mudança institucional no Governo Federal, foram formuladas políticas públicas que passaram a contemplar uma maior diversidade de grupos sociais, com ênfase para as chamadas comunidades tradicionais: populações quilombolas, extrativistas, pescadores artesanais, indígenas, etc., além de programas para segmentos específicos dessas categorias, notadamente mulheres e jovens (SCHNEIDER; CAZELLA; MATTEI, 2009).

As novas modificações focaram para um número maior de beneficiários, incluindo no Plano Safra 2003/04 a criação do PRONAF Pesca com o objetivo de apoiar os pescadores e para que, de modo formal, os pescadores artesanais acessarem o sistema de crédito oficial, da mesma forma que os agricultores familiares já haviam sido contemplados há quase oito anos. O acesso ao Pronaf é realizado por diversas formas, dentre as quais o Pronafinho (contratos para custeio, sem carência e o pagamento no ano seguinte ao da retirada) (PORTO, 2010). Destaca-se essa forma inicialmente por ter sido a primeira a ser acessada pelos pescadores artesanais deste estudo.

O PRONAF é a principal política que foi adaptada na sua origem na agricultura familiar e segundo o Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), para os Pescadores profissionais que se dediquem à pesca artesanal e aquicultores familiares que desenvolvam atividades de cultivo de pescado com fins comerciais, detentores da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) e do Registro Geral da Atividade Pesqueira – RGP.

A portaria nº 21 de 27 de março de 2014 e alterada pela portaria nº 33 de 15 de março de 2014, estabelece condições e procedimentos gerais para a emissão da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP). Nos artigos 3º e 9º são especificados o público e os órgãos emissores de DAP física e jurídica, para pescadores e aquicultores.

De acordo com o Plano Safra 2015/2016, são várias linhas de crédito para os pescadores artesanais, como de Pronaf microcrédito, Pronaf mulher, Pronaf jovem, Pronaf para agregação de renda agroindústrias familiar custeio: custeio do beneficiamento e industrialização da produção, inclusive aquisição de embalagens, rótulos, condimentos, conservantes, adoçantes e outros insumos, formação de estoques de insumos, formação de estoques de matéria-prima, formação de estoque de produto final e serviços de apoio à comercialização, adiantamentos por conta do preço de produtos entregues para venda, financiamento da armazenagem e conservação de produtos para venda futura em melhores condições de mercado.

Através do Pronaf Pesca, o pescador artesanal pode investir na compra de embarcação, aquisição de máquinas e equipamentos, custeio da atividade pesqueira. No Pronaf Custeio, o pescador pode financiar despesas feitas pela atividade de pesca durante o ano, tais como: combustível, gelo, mão de obra, manutenção da embarcação e do motor, dentre outros. No Pronaf Investimento, é possível financiar embarcações, motores, redes novas, guinchos, instalações para armazenagem, beneficiamento e comercialização do pescado e outros.

Capellesso (2010) aponta que, na pesca artesanal verificam-se alguns problemas que podem comprometer o sucesso e a continuidade dessa política de crédito, como as limitações em contemplar as especificidades dos pescadores que contribui para que haja forte participação dos sistemas de financiamento informais, sendo que isto diminui os ganhos e dificulta a reprodução social na atividade (CAPELLESSO, 2010).

As dificuldades e possível inadequação do programa à pesca artesanal são apontadas por Barbosa (2009) sobre as dificuldades que os pescadores possuem para avaliar seus empréstimos junto às instituições financeiras, o pouco envolvimento com os bancos e as exigências destes sobre documentos para acesso ao crédito.

Barbosa (2009) destaca a importância dos pescadores terem êxito no acesso ao crédito e para isso considera que é importante a participação de agentes públicos e financeiros e das organizações locais que possam atuar como mediadores em todo o processo.

### 3.3.1.2 Programa de Apoio a Cadeia Produtiva do Pescado: Fábricas de Gelo e Câmaras Frigoríficas

O Programa do Ministério da Pesca e Aquicultura, entre os anos de 2008 e 2011 objetivava implementar ações de fortalecimento da cadeia produtiva da pesca artesanal disponibilizando equipamentos de Fábricas de Gelo. Dessa forma, o programa objetivava a fabricação e distribuição de gelo para a melhoria das condições de conservação do pescado, a redução de custos e aumento da renda dos pescadores artesanais e a oferta de pescado de melhor qualidade e com preço mais acessível aos consumidores. (SEAP, 2009).

Para a execução do Programa, foram firmadas parcerias com os Estados, Municípios ou Entidades de Organização da Categoria, incentivando a organização, o associativismo e o cooperativismo.

### 3.3.1.3 O Programa RS Rural Pesca Artesanal

O Programa RS-Rural, que inicialmente foi denominado de Pró-Rural (Programa de Conservação dos Recursos Naturais e Combate à Pobreza e ao Êxodo Rural), teve como estratégia trabalhar o manejo dos recursos naturais tomando por base as microbacias hidrográficas e visando a melhoria da renda das comunidades rurais pobres (BRACAGIOLI NETO, 2014, p. 74).

O Pró-Rural teve sua primeira revisão a partir do novo governo do estado que assume em 1999, sendo que as mudanças do Programa, com a ampliação o público beneficiário, incluíram os assentados da reforma agrária e comunidades de pescadores artesanais, com um enfoque de participação das famílias nas decisões sobre os investimentos realizados e famílias beneficiadas, através dos DRP's (Diagnóstico Rápido Participativo) e dos CMDR's (Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural) (AGUIAR, 2011).

A EMATER, através dos seus escritórios municipais, executava o Programa, mediando o trabalho com os municípios e os grupos de pequenos agricultores beneficiários das ações. Os recursos para manter o Programa, eram oriundos de ajuda e cooperação internacional, pela transferência de recursos do orçamento do estado e dos municípios, pela contrapartida dos beneficiários e por outras receitas eventuais que por lei vinculam-se aos objetivos do Programa (TRENTIN, 2001).

Os Conselhos municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR) foram criados por demanda do PRONAF Infraestrutura e serviços municipais (SCHNEIDER; MATTEI; CAZELLA, 2004) e no programa RS Rural tinham a incumbência de escolher a comunidade beneficiada e aprovar as ações do programa no município (TRENTIN, 2001).

O Manual Operativo do Programa (RIO GRANDE DO SUL, 2003 p. 33) apontava a direção para projetos integrados sendo que o RS Rural Pesca Artesanal foi destinado ao pescador artesanal, através de projetos de geração de renda, infraestrutura social básica e manejo dos recursos pesqueiros, possibilitando a realização de ações integradas para o desenvolvimento social e ambiental das comunidades de pescadores.

#### 3.3.1.4 O Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento dos Pequenos Empreendimentos Rurais – FEAPER

O Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento dos Pequenos estabelecimentos Rurais (FEAPER) foi criado pela Lei Estadual nº 8.511, de 06 de janeiro de 1988 e regulamentado pelo Decreto nº 32.785, de 25 de março de 1988. Esse Fundo é vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo (SDR), cujos recursos são destinados para operações de crédito, aporte recursos em convênios, concessão de financiamentos, conferência de subsídios e o fortalecimento de cooperativas, associações, pequenos estabelecimentos rurais, agricultores familiares, assentamentos da reforma agrária, comunidades indígenas, de pescadores, quilombos e condomínios rurais, com vista ao desenvolvimento rural (ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 1988). Mas, segundo Souza (2001), a primeira liberação para a pesca via FEAPER aconteceu no triênio 1991-94.

O FEAPER é constituído de recursos de dotações orçamentárias específicas do Governo Estadual, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, outras captações junto ao Governo Federal, resultado operacional próprio, produto decorrente da cobrança de créditos sub-rogados e outras fontes, definidas em seu Regimento Interno.

O FEAPER atua com apoio técnico da Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e extensão Rural (EMATER/RS), de prefeituras e empresas privadas (na elaboração de projetos e assistência aos beneficiários) (RIO GRANDE DO SUL, 2001) e o Banco do Estado do Rio Grande do Sul atuava e atua como agente financeiro do Fundo (GULLO, 2001).

De acordo com o Decreto nº 52.914, de 18 de fevereiro de 2016, art. 5º, a execução das demandas, terão subsídio parcial de 80% (oitenta por cento) em cada parcela sobre o capital, como bônus de adimplência, sendo que dentre os diversos programas financiáveis, encontra-se o Programa de Desenvolvimento Rural – Projeto/Atividade 6679 – Desenvolvimento da Aquicultura Familiar e Pesca. Para este projeto, a concessão de financiamentos será definida

pelo Projeto Técnico e limitada, para Pessoa Física, ao valor máximo individual de R\$10.000,00 (RIO GRANDE DO SUL, 2016).

O Decreto nº 52.914, art. 8º especifica que as concessões de financiamentos estão condicionadas ao orçamento de 2016 da Secretaria de Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo e à disponibilidade financeira do Estado. O Art. 9º especifica que a carência nessas concessões de financiamento será de até três anos.

São beneficiários deste fundo os agricultores familiares que obtém sua renda proveniente da atividade, além de outros requisitos. Segundo informações do FEAPER, podem beneficiar-se também do programa os pescadores artesanais que se dediquem à atividade com fins comerciais, com meios de produção próprios ou em regimes de parceria com outros pescadores artesanais e formalizem contrato de garantia de compra de pescado com cooperativas e indústrias (RIO GRANDE DO SUL, 2016).

### **3.3.2 Políticas Sociais**

As políticas sociais ganharam maior destaque com a promulgação da Constituição de 1988 e se efetivaram mais fortemente a partir do final dos anos 1990, das quais trata-se nesta seção que surgiram para melhorar a qualidade de vida dos cidadãos.

#### **3.3.2.1 Previdência Social/Aposentadoria**

Com a Constituição de 1988, há uma relevante inovação no sentido de incluir o regime de economia familiar no sistema de seguridade familiar. Dessa forma, incluído no sistema de seguridade social e via de consequência na Previdência Social, na condição de segurado especial, o trabalhador desse regime gozará de todas as garantias dos demais segurados, como o piso de benefício no salário mínimo, idade de aposentadoria reduzida de 60 anos para homens e 55 anos para as mulheres. Posteriormente, as leis regulamentares como, Lei nº 8.212 e Lei nº 8.213 de 1991 estabeleceram critérios específicos para comprovação da relação de trabalho, contagem de tempo de trabalho, forma de contribuição, etc. A última modificação foi com a Lei nº 11.718/2008, que reconceitua o regime de economia familiar, ampliando-o (DELGADO, 2015).

Assim, o pescador artesanal, enquadrado como segurado especial, tem direito a aposentadoria por idade quando comprovar o mínimo de 180 meses de trabalho, além da idade mínima de 60 anos, se homem, ou 55 anos, se mulher (BRASIL, 2015).

### 3.3.2.2 Seguro Desemprego

O Seguro Desemprego (Seguro Defeso) decorre da constatação da redução dos estoques pesqueiros e o conseqüente decréscimo da produção. Este procedimento de “defeso” determina um período de tempo que impossibilita o pescador de pescar, visando proteger as espécies durante o período da reprodução para que, dessa forma, seja garantida a manutenção de maneira sustentável dos estoques pesqueiros.

Aprovado pela Lei n. 8287 de 20/12/91, e revogado pela Lei n. 10.779, de 25 de novembro de 2003, o Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal (SDPA), segundo Lourenço, Henkel e Manescy (2006), é um benefício definido a partir da inclusão plena dos trabalhadores rurais no sistema previdenciário oficial. Posteriormente, segundo Mota, Schmitz (2015), alterado pela lei nº 13.134, de 16 de junho de 2015, o seguro desemprego é um benefício temporário recebido durante os meses de defeso, que é fixado pelo IBAMA, em relação à espécie marinha, fluvial ou lacustre a cuja captura o pescador se dedique.

Com a regulamentação da atividade da pesca artesanal, pela lei nº11.959/2009, enquadrando o pescador no regime de economia familiar, também se formaliza o reconhecimento das mulheres como profissionais da pesca ligadas o regime de economia familiar, garantindo dessa forma o seguro desemprego às mulheres.

O reconhecimento da pescadora foi tema da 1º Encontro Nacional das Trabalhadoras da Pesca e Aquicultura, realizado em 2004 que objetivou propor políticas setoriais voltadas para a superação e desigualdades sociais das mulheres trabalhadoras da pesca e aquicultura. Posteriormente foram realizados encontros estaduais e que, segundo a ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA (2016), a mobilização das mulheres repercutiu na formulação da política nacional, que reconheceu as pescadoras artesanais como agentes produtivos.

### 3.3.2.3 Programa Bolsa Família

O Bolsa Família é um programa de transferência de renda direta aos beneficiários, objetivando alívio imediato da pobreza e sua superação a médio e longo prazo, sendo que unifica outras ações do governo federal para auxílio das pessoas de baixa renda, como o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação, o Cartão Alimentação e o Auxílio Gás (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA, 2016).

O Programa Bolsa Família está assentado em quatro pilares: a) transferência de recursos diretamente aos beneficiários (sem intermédio de outros agentes, públicos ou privados); b) pagamento via sistema financeiro, que se organizou para atender milhões de famílias excluídas do sistema bancário; c) pagamento preferencial às mulheres, como forma de contribuir para o empoderamento nas decisões sobre o uso dos recursos da família; d) cumprimento das condicionalidades de educação e saúde pelas famílias, para garantir sua continuidade no programa e o acesso a direitos sociais básicos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA, 2016).

A gestão e a fiscalização do Programa Bolsa Família é descentralizada de modo que o Ministério do Desenvolvimento Social coordena o trabalho de fiscalização de recebimento indevido de benefícios, assim como os estados e municípios. Já o controle social é realizado pelos Conselhos Municipais e Estaduais de Assistência Social, que conhecem a realidade local dos beneficiários do Bolsa Família (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA, 2016, p. 19).

### **3.3.3 Segurança Alimentar e Nutricional**

A construção de possibilidades para novos mercados une as questões de produção, comercialização e acesso a alimentos que proporcionem segurança alimentar e nutricional, são reforçados na agenda das políticas públicas no Brasil, abrindo possibilidades para agricultores familiares e pescadores profissionais artesanais.

#### **3.3.3.1 Programa Nacional de Alimentação Escolar**

O Programa Nacional de Alimentação Escolar é uma das políticas alimentares mais antigas no Brasil, mas somente na última década que ela passa a ser discutido como instrumento de desenvolvimento rural a partir das compras públicas de pequenos agricultores. Com essa mudança nos princípios e regulamentos das aquisições públicas, que ocorreu em 2009 com a promulgação da lei nº 11.947, e pela resolução nº 38/2009 (revista pela resolução nº 26/2013), e que começa o apoio efetivamente do propalado desenvolvimento sustentável a partir de novos mercados (TRICHES, 2015).

A lei nº 11.947/2009 propõe a aquisição de gêneros alimentícios produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos e ser de no mínimo, com

no mínimo 30% (trinta por cento) do valor total. E para se candidatar como fornecedor para o PNAE, o agricultor familiar e o pescador artesanal necessitam a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP).

Assim, de acordo com a Resolução nº 26, de 17 de junho de 2013, art. 3º, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), visa-se contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de práticas alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricionais e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo.

A lei estadual nº 13.370, de 15 de janeiro de 2010, atualizada pela lei nº 13.466, de 09 de junho de 2010, menciona no seu Art. 1º - inclui a carne de peixe no cardápio da merenda escolar da rede pública estadual de ensino, preferencialmente pescado ou produzido no Estado do Rio Grande do Sul.

### 3.4 TRAMANDAÍ E A PESCA ARTESANAL

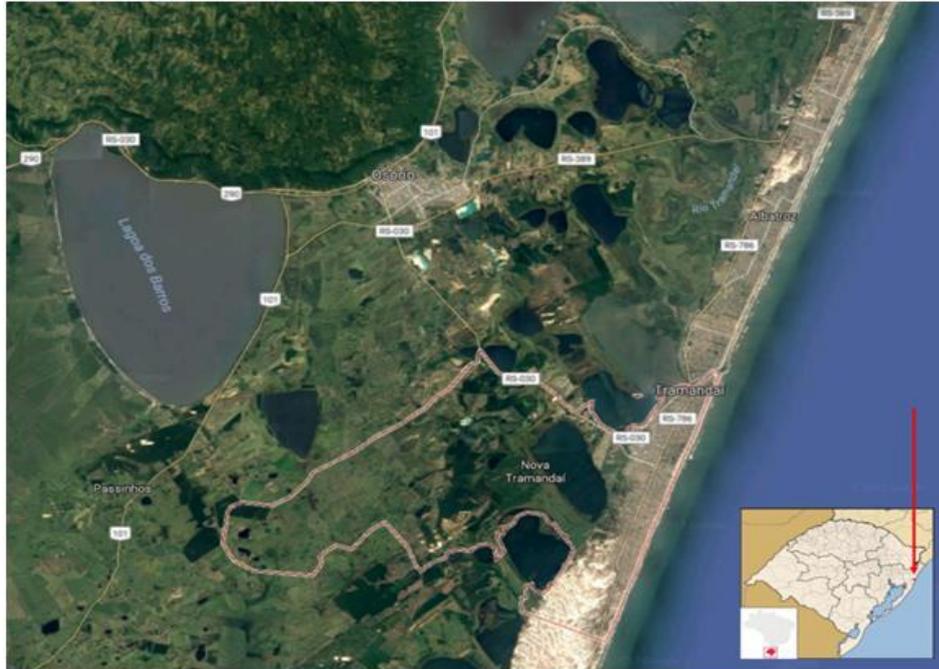
O município de Tramandaí está situado no Litoral Norte do Rio Grande do Sul, região esta que, segundo Perucchi (2013), abrange uma área de 3.700Km<sup>2</sup> e é composto por 19 municípios: Torres, Morrinhos do Sul, Três Cachoeiras, Arroio do Sal, Três Forquilhas, Itati, Terra de Areia, Maquiné, Capão da Canoa, Xangri-Lá, Osório, Imbé, Tramandaí, Cidreira, Santo Antônio da Patrulha, Balneário Pinhal, Dom Pedro de Alcântara, Mampituba e São Francisco de Paula.

Neste contexto, está inserido a Bacia Hidrográfica do Rio Tramandaí, que é o território delimitado pelo caminho das águas, desde seu ponto mais alto onde se situam nascentes e arroios (micro bacias) até a porção mais baixa em sua foz no oceano, através de conexões superficiais entre afluentes e o rio principal. Na Bacia Hidrográfica há um Complexo Lagunar, situado sobre a Planície Costeira que tem uma sequência de lagoas interligadas por canais. Este sistema hídrico tem dois subsistemas 1) norte, iniciando na lagoa Itapeva, no município de Torres, e após passar por canais e receber águas de outras lagoas, chega ao Estuário, na Laguna Tramandaí; e 2) sul, que se inicia na lagoa Bacopari, no município de Mostardas e após a sequência de lagoas e canais, despeja suas águas na Laguna do Armazém (CASTRO; MELLO, 2013).

Assim, Tramandaí está inserida nesta Bacia Hidrográfica, possuindo uma orla de 12 km de extensão. Sua sede está situada à praia e ao sul da foz do rio Tramandaí a uma altitude de

1,8 metros de altura em relação ao nível do mar e está a uma distância de 118 Km de Porto Alegre, capital do estado do Rio Grande do Sul. Há no município três ambientes distintos de pesca, onde, adentrando no continente, há os estuários e mais no interior do continente, há rios e lagoas de água doce, que são distintas das demais (DIETZ, 2011; COTRIM, 2007).

**Figura 1 – Localização do município de estudo - Tramandaí/RS e região de lagoas**



Fonte: Google Maps<sup>5</sup> (2017).

A Foz do Rio Tramandaí e as lagoas Armazém e Tramandaí formam o Estuário do Tramandaí, na porção centro-leste da Bacia, onde ocorre a deságua no Oceano Atlântico que, por sua vez, envia suas águas salgadas para esta Laguna. Este vai e vem das águas aporta nutrientes, sedimentos e sais, criando um fértil ambiente conhecido como maternidade de diversas espécies aquáticas (CASTRO; MELLO, 2013). Cotrim (2008) corrobora dizendo que por este ambiente ficar junto à Foz do Rio Tramandaí e apresentar uma condição estuarina de qualidade, fez com que as principais comunidades de pescadores se estabelecessem, razão pela qual a pesca neste território sempre teve grande importância econômica. Na atualidade, os pescadores estão entremeados com outros habitantes do município por causa do crescimento urbano, mas mantém a tendência de morarem próximo da água, consideradas de área de

<sup>5</sup> GOOGLE MAPS. **Tramandaí**. (2017). Disponível em: <<https://www.google.com.br/maps/place/Tramanda%C3%AD+-+RS/@-29.9689167,-50.2972946,35788m/data=!3m1!1e3!4m5!3m4!1s0x95186cd1ca4eb565:0x3fb778daa806a18a!8m2!3d-29.9846105!4d-50.1326727>>. Acesso em: jul. 2017.

preservação ambiental. Assim, alguns pescadores têm dificuldades de ampliação e melhorias das habitações (COTRIM, 2008; DIETZ, 2011).

Na década de 50, a estratégia de comércio dos pescadores era através da Cooperativa dos Pescadores de Tramandaí, que comercializava o pescado para Porto Alegre, Santa Catarina e demais locais. Entretanto, a cooperativa enfrentou a concorrência com os atravessadores que estavam mais bem equipados, o que resultou no seu fechamento (COTRIM, 2007).

No Litoral Norte, assim como em Tramandaí, através da criação de vias como a BR-101 e outras rodovias durante os anos de 1970, como a RS -030 e RS-040 possibilitaram uma maior conexão com a capital e outras regiões ao litoral, sendo que a nova faixa que ligava Porto Alegre a Osório, conhecida como a BR-290, também denominada de freeway, proporcionou um acesso mais rápido para chegar aos balneários mais próximos da região metropolitana. Esses acessos ao Litoral Norte aumentaram consideravelmente a população na época de veraneio, mudando e diversificando suas atividades econômicas e sociais, contribuindo também para a criação de condomínios e loteamentos para a construção de segundas casas (casas de temporada) e empreendimentos locais (AGUIAR, 2006).

A instalação do Terminal Almirante Soares Dutra (Tedut) da Petrobrás no início da década de 1970 impulsionou a cidade como polo regional, ao lado de Osório, que, com a inauguração da freeway, assume papel cada vez mais importante na região (RIO GRANDE DO SUL, 2005). Mas também criou problemas em relação aos vazamentos de óleo que foram registrados em momentos distintos, atingindo principalmente os pescadores artesanais que tem sua renda direta da fauna das águas (AGUIAR, 2006).

A construção civil e as ações imobiliárias impactaram na realidade dos pescadores, visto que foram estimulados a venderem seus lotes para dar espaço a novos empreendimentos, fixando assim suas residências em locais mais distantes da área de pesca. Com o impulso da construção civil, muitos pescadores abandonaram a arte da pesca para se transformarem em pedreiros, carpinteiros e pintores e as mulheres passaram a trabalhar como faxineiras no verão, onde a demanda é grande (COTRIM, 2007). Embora muitos pescadores alternem suas atividades entre a pesca, a construção civil, nos bares e restaurantes e nas faxinas durante o verão em que a demanda é grande para garantir um incremento na renda, estimulado muito mais recentemente com a proibição da pesca do bagre. Isso vem de encontro ao que Pasquoto (2005) mencionou sobre a pluralidade (o que em outros momentos, foi denominada de busca de alternativas “fora” da pesca propriamente dita) é uma das importantes explicações para o fenômeno da permanência das formas familiares.

A população de Tramandaí, estimada pelo IBGE (2016) em 46.962 mil habitantes em 2016, na baixa temporada, supera os 200 mil com a invasão de turistas a partir de setembro e pelo menos dois milhões de pessoas se aglomeram nas praias dos principais municípios nos meses de verão. A característica socioeconômica do município está voltada economicamente para o fluxo de veranistas e dos investimentos e consumo que estes turistas fazem na área de serviços, lazer e construção civil, característica de todos os municípios da bacia Hidrográfica de Tramandaí, especialmente dos municípios costeiros (RIO GRANDE DO SUL, 2004).

Na atualidade, Tramandaí possui 404 profissionais na pesca profissional artesanal, conforme o número de Registro Geral de Pescador (RGP), emitido pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

As comunidades de pescadores, nas últimas décadas, sofreram impactos com o crescimento urbano e o avanço do turismo que modificou as condições ambientais e, ao mesmo tempo, houve redução dos estoques pesqueiros por causa de diversas fontes de poluição ambiental que gerou queda na produção de pescador e fragilidade econômica, havendo no município a priorização aos turistas e outras categorias nas políticas públicas locais, excluindo os pescadores artesanais da região na tomada de decisão (COTRIM, 2008). Entretanto, a partir do ano de 2000, com a implantação do Programa RS Rural, focado na pesca artesanal, houve significativas mudanças, como a criação de uma secretaria específica para atender a categoria, ou seja, a Secretaria Municipal da Pesca e Agricultura. Posteriormente, evoluiu-se para a criação do Conselho Municipal da Pesca.

Na atualidade, os problemas enfrentados são a escassez do camarão, que se deve pelas condições climáticas que não se mostraram favoráveis para o desenvolvimento dos crustáceos, deixando vulneráveis as famílias que dependem dessa atividade. Da mesma forma, a proibição da pesca do Bagre, pelo Decreto 51.797/2014, que visa garantir o repovoamento de espécies ameaçadas de extinção no Rio Grande do Sul, afetou consideravelmente os pescadores, que tinham nesse pescado sua maior renda. Dessa forma, aumentou a procura por atividades fora da pesca para a reprodução da família. A Portaria 445/2014, do Ministério do Meio Ambiente que proíbe a pesca de 475 espécies no Brasil, também dificultou ao pescador no aspecto da renda (EMATER, 2016).

A preocupação com a poluição ambiental é evidenciada no Plano da Bacia Hidrográfica de Tramandaí (2005), o qual demonstra que a expansão das lavouras de arroz irrigada sobre os campos úmidos e banhada, o uso de agrotóxicos nas lavouras hortifrutigranjeiras, a atividade de mineração, poluição química e industrial e pesca predatória, vêm trazendo sérios danos à

fauna aquática, impedindo a reprodução e desenvolvimento da ictiofauna local (RIO GRANDE DO SUL, 2005).

Cotrim (2008) aponta algumas políticas públicas destinadas aos pescadores artesanais de Tramandaí, como o Pronaf Pesca e o Programa RS Rural Pesca, mas que tiveram um recorte equivocado quando se refere entre atividades rurais e urbanas. Embora tenha se verificado que através dessas políticas públicas criou-se um cenário de melhorias na arte da pesca e a inserção dos pescadores em diversos segmentos da comunidade.

Finalmente, consideramos que este capítulo teve como objetivo trazer as contribuições das políticas públicas na pesca nos períodos de gestão do setor pesqueiro no Brasil, no qual mostra que por um longo período houveram poucas ações voltadas especificamente à pesca artesanal por parte dos governos, mas centrados ora no desenvolvimento industrial do setor, ora na conservação e preservação dos recursos. O capítulo trás à luz da discussão também as informações de políticas públicas acessadas pelos pescadores e ainda elementos que caracterizam e apresentam o contexto empírico em que o estudo foi realizado. Estas contribuições podem servir para seguir os atores sociais de modo que se compreenda como emergem as ações desses atores a partir de experiências já experimentadas historicamente e na sua atual trajetória.

#### 4 OS PESCADORES, SUAS ENTIDADES REPRESENTATIVAS E OS MEDIADORES SOCIAIS

Este capítulo tem como propósito apresentar a arena da pesca em Tramandaí, evidenciando os atores sociais, objeto deste estudo, com sua representatividade e os mediadores sociais que atuaram e ou atuam na implementação das políticas públicas.

Neste primeiro momento o enfoque será nos pescadores artesanais e suas entidades representativas. Assim, evidencia-se que Tramandaí possui 404 profissionais na pesca profissional artesanal, conforme o número de Registro Geral de Pescador (RGP), emitido pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Estes pescadores realizam a sua atividade de pesca nas lagoas de água doce, rio, estuário e mar e estão distribuídos em comunidades no entorno dos corpos d'água, sendo cinco comunidades bem distintas dentro do município, quanto ao local, modos de pesca e organização associativa.

Os pescadores residem nos Bairros: Tirolesa, da Barra, Cruzeiro do Sul, Recanto da Lagoa, Indianópolis, Zona Sul ou São Francisco e muitas vezes resistindo à pressão do avanço imobiliário que já fez com que muitos pescadores fossem residir em áreas mais distantes do seu local de pesca. Muitos pescadores têm na bicicleta ou motocicleta o veículo para o deslocamento até o local da pesca.

Os sistemas de pesca em Tramandaí atualmente são tão diversos que, dependendo da opção de pesca, acabam geralmente determinando o local de residência das famílias pescadoras. Os sistemas de pesca são: sistema de produção na pesca de cabo, sistema de produção na pesca de bote, sistema de produção na pesca tarrafa peixe, sistema de produção na pesca do aviãozinho, sistema de produção na pesca da tarrafa camarão e sistema de produção na pesca comércio<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> De maneira explicativa, são definidos como: a) **sistema de produção na pesca de cabo**: acontece na beira da praia, na zona de pesca do mar e o sistema técnico de captura é formado por uma poita, corda, bóia e um ponto de praia, sendo montada na beira-mar no início de cada temporada e posteriormente desfeita no final do período (COTRIM, 2008). Passou por intervenções desde o ano de 2010, para de regulamentar a pesca na praia, o que ocorreu com a publicação da lei municipal nº 3952/2015, sancionada em 12 de janeiro de 2016, em cumprimento a lei estadual 13.660/2011 (M1); b) **Sistema de produção na pesca de bote**: acontece na zona de pesca do mar, utiliza bote inflável e um motor de popa, obtidos pelos grupos de pescadores por meio da política pública do RS Rural (COTRIM, 2008). Esta modalidade também está citada na lei 3952/15, porém não possui períodos de limitação de pesca (M1); c) **Sistema de produção na pesca tarrafa peixe**: é realizada entre a zona agroecológica do mar e do estuário, com sistema técnico de captura a tarrafa (Cotrim, 2008); d) **Sistema de produção na pesca do aviãozinho**: localizado na zona de pesca do estuário e utilizam-se instrumentos que necessitam estarem presos em trapiches ou andainas dentro da água (COTRIM, 2008); e) **Sistema de produção na pesca da tarrafa camarão**: localizada na zona de pesca do estuário, sendo usado preferencialmente as lagoas da Custódia e Armazém e o rio Camarão que interliga as duas (COTRIM, 2008). Nesse sistema, acontecia a pesca do bolo, uma forma coletiva de pesca, mas foi extinta por causa do avanço da construção de condomínios, em que os proprietários proibiram o acesso aos pescadores (M1); f) **Sistema de produção na pesca comércio**: os

Os sistemas de pesca definem os domínios dos pescadores, conceito este que permeia a Perspectiva Orientada ao Ator, sobre a qual Long (2001) menciona que esses domínios representam valores sociais compartilhados pelos atores sociais, podendo ser a família, a comunidade, o Estado, e nesse estudo, da arte da pesca e até dos diferentes modos de pesca.

Assim, dentro dos seus domínios, os pescadores definem os seus mercados, no qual acontece a interface entre os eles e os contextos em que vivem. A comercialização do pescado é realizada de diversas formas, sendo: venda diretamente ao consumidor na saída do local da pesca (mar e rio) e na vizinhança, logo após a pesca; armazenados para venda futura, de acordo com a demanda do consumidor; na feira do peixe e em determinados períodos nas feiras de produtores; nos pontos de venda dos próprios pescadores; para os atravessadores (peixarias) e produtos processados como “bolinhos de peixe”, “siri na casquinha”, são comercializados para clientes fidelizados. No inverno, há pouca procura do pescado pelos consumidores, aliado à diminuição da produção. Assim, alguns pescadores de sardinha comercializam o produto para as iscarias de Tramandaí, Cidreira e Capão da Canoa. Nessa estação do ano, no período do defeso e na época de veraneio (verão) muitos pescadores buscam alternativas de renda na construção civil, na faxina de residências e trabalhos em bares e restaurantes.

Percebe-se que os pescadores estão em constante expectativa na busca por sobrevivência, cientes das incertezas do que vão encontrar nas lagoas ou mar. Os pescadores são produtores de alimentos que mantém relações estreitas com a natureza e a arte da pesca muitas vezes se estende por diversos dias, o que contribui para certo isolamento dos demais companheiros de trabalho. Este fato explica algumas dificuldades de articulação coletiva. A lagoa ou o mar são considerados como uma parte de seus lares.

Na arena da pesca no município de Tramandaí, as entidades representativas da categoria dos pescadores profissionais artesanais são o Sindicato dos Pescadores, a Colônia de Pescadores e as Associações de Pescadores. Dessa forma, descreve-se o encontrado no campo empírico.

---

pescadores trabalham na zona de pesca do estuário, ocorre o uso da combinação das atividades de pesca com as de comercialização do pescado, com ocupação desses espaços informais de comércio local (COTRIM, 2008). Esta modalidade apresenta tendência a ampliar-se, visto ao acesso a condições de adquirir equipamentos de armazenamento da produção e agregar valor significativo (M1).

#### 4.1 AS ASSOCIAÇÕES DE PESCADORES

Até o ano de 2000, existia apenas uma Associação dos Pescadores, que englobava tanto pescadores profissionais como amadores e tinha abrangência municipal. Com a implementação do Programa RS Rural Pesca Artesanal, que exigia a liberação de recursos para os pescadores por meio de organização da categoria, os mediadores sociais, como a EMATER e a Prefeitura Municipal, sugeriram que o mesmo fosse feito através dessa Associação existente. Isso não foi aceito pelos pescadores. O técnico da EMATER (M1) ressalta que inicialmente se pensou em reorganizar a Associação existente, promovendo a eleição de uma diretoria para coordenar o trabalho dessa Associação, mas “não houve consenso, percebeu-se que havia uma disputa bairrista, onde cada bairro queria indicar o presidente”. Essa visão difere dos relatos dos pescadores, pois suas falas demonstram que ter Associação por bairro, onde todos se conheciam, facilitaria a sua organização e a comunicação seria mais imediata.

O técnico da EMATER (M1) relata que,

Os pescadores nunca foram uma instituição que tinha uma representação. Só existia naquele momento a Colônia da Barra. Com a constituição de 1988, as Colônias passam a ter status de Sindicato, então a Colônia Z-16 se transforma em Sindicato, muda-se o estatuto. Bom, isso também se justifica um pouco por que não queriam uma só Associação, para os pescadores, as organizações são propriedade dos presidentes, muitos falam do Sindicato do Fulano, representam a Associação do presidente, como se fosse o dono. E isso se refletiu nas associações, a maioria nasceu e morreu com o mesmo presidente. Então com isso, foram constituídas sete Associações: elas naquele momento cumpriram uma função e isso acirrou o Sindicato, estavam numa situação muito cômoda, e de repente se viram com núcleos. Essas associações não tinham um diálogo muito amistoso com o presidente do Sindicato (M1).

A questão acima também foi percebida nas entrevistas com os pescadores, que relataram esse momento de mobilização para criar as Associações. Esses atores manifestam que foi um momento diferente porque eles se estimularam com a proposta de formação de associação e mobilizaram os parceiros de pesca residentes no seu bairro.

Dessa forma, os pescadores se mobilizaram e se organizaram nas seguintes Associações: Associação da Tirolesa, Associação da Barra, Associação Cruzeiro do Sul, Associação Recanto da Lagoa, Associação Indianópolis, Associação da Zona Sul e, Associação São Francisco.

Essas associações se consolidaram de acordo com modelos/estratégias de pesca bem distinto de cada um: os pescadores da Associação da Barra, quase só pescam de tarrafa na Barra do Rio Tramandaí; os pescadores da Associação da Tirolesa fazem a pesca do bagre na baliza e pesca do aviãozinho; os associados da Associação do Recanto da Lagoa e Cruzeiro fazem a

pesca do bagre na baliza e pesca do aviãozinho, mas na Cruzeiro do Sul (no rio Camarão) se diferenciam pois tinham a Pesca do Bolo (ficavam a noite pescando e jogavam o camarão no bolo e no final da pesca dividiam); os associados da Associação da Zona Sul, são os que pescam no mar e os pescadores da Associação de Indianópolis e São Francisco, são pescadores mais dispersos no meio do Bairro.

O representante do Sindicato dos Pescadores de Tramandaí (M3) menciona que “no período do RS Pesca, para a liberação dos recursos, os pescadores tiveram que se organizar em Associações para garantir os recursos do RS Rural Pesca Artesanal (exigência do Programa), mas foi por interesse próprio não pela consciência da organização em si”. Mas os pescadores relatam que as associações foram organizadas com objetivo além do recurso a ser disputado, que foi um despertar para a importância da organização e que dessa forma eles se sentiam mais fortes e poderiam se relacionar melhor e com mais segurança com a EMATER que começou a trabalhar com eles. Destacam também que através das associações perceberam o quanto estavam isolados e isso os motivou a participar do processo, mostrar para as instituições sobre quem são eles e que necessitavam do apoio desses mediadores.

Segundo o presidente da Associação (P7), “A Associação foi fundada com o incentivo da EMATER porque o Programa RS Pesca Artesanal exigia essa organização para liberar recurso. Foram fundadas mais Associações e se recebeu a fundo perdido materiais de pesca, rede, vidro cabeçote, lampião, chumbo”.

O presidente da Associação (P7) menciona que,

[...] a nossa associação tem CNPJ, fizemos a declaração de isentos... poderíamos fazer compras de forma coletiva, mas os pescadores não são unidos... eu penso que além disso, eles não são mobilizados e não tem clareza das coisas. Eu ajudo os sócios da Associação a preencher o Talão do Produtor porque eles têm dificuldade de preencher (P7).

As observações do presidente da Associação (P7) retrata a fragilidade de capacidade de agência dos pescadores em dado momento, o que também aparece na fala do Pescador (P1): “eu era sócio da Associação Tirolesa, mas não tenho mais informação se funciona ou não”. Já a pescadora (P18) relatou que “fui presidente da Associação de pescadores do meu bairro, a Associação Cruzeiro do Sul, e nós fazíamos a documentação dos pescadores, como o encaminhamento para a licença de pesca e a renovação da carteira de pesca, mas quando abriu a Colônia Z-40, parou o trabalho de encaminhar documentos pela Associação”.

Quando os pescadores se envolvem em organizações, a participação social é fortalecida por provocar um momento de maior segurança e integração, evidenciado por Basso (2009, p.

212) que falava das experiências com agricultores, “ao adentrarem no campo da política, através dos movimentos sociais e das organizações, rompem com o isolamento social e cultural, criando assim um processo de socialização política que permite que seus integrantes um momento pedagógico sobre o significado da organização e da participação”.

Atualmente, as Associações que continuam ativas são: a Associação da Tirolesa, a Associação Recanto da Lagoa e Associação Cruzeiro do Sul. Embora algumas Associações não se mantenham, pode-se dizer que elas foram significativas em dado momento, visto que mobilizou os pescadores para um processo coletivo e proporcionou um aprendizado de organização e participação, dando visibilidade à categoria.

#### 4.2 A COLÔNIA DE PESCADORES

Com a Constituição federal de 1988, a entidade ganhou status de organização sindical independente. As Colônias de Pescadores, as Federações e a Confederação Nacional dos Pescadores, segundo a lei nº 11.699, de 13 de junho de 2008, art. 1º, ficam reconhecidas como órgãos de classe dos trabalhadores do setor artesanal da pesca, com forma e natureza jurídica próprias, obedecendo ao princípio da livre organização previsto no art. 8º da Constituição Federal.

A Colônia de Pescadores Z-40, foi criada no ano de 2013. Seu estatuto foi elaborado no dia 29/05/2013. Tem sua sede em prédio alugado, contando com 150 associados. Segundo o presidente da Colônia de Pescadores (P20), “nós tínhamos uma associação forte e por essa razão a federação dos pescadores contatou com os associados sugerindo transformá-la em Colônia e a função principal da Colônia é de encaminhar as carteiras de pesca e o seguro defeso”.

A Colônia de Pescadores tem representatividade junto ao Conselho Municipal da Pesca e Fórum da Pesca e são ligados à Federação Estadual dos Pescadores. Na sua atuação, realiza o encaminhamento das carteiras de pesca e do seguro defeso. Além disso, possibilita aos associados a Carteira Social que, do mesmo modo como o Sindicato dos Pescadores, proporciona um plano assistencial aos seus associados, em que, pagando uma taxa de R\$100,00 por ano, a família recebe desconto nas consultas médicas, odontológicas e na realização de exames médicos.

O plano assistencial é considerado pelos atores como muito importante, vibram ao falar disso, onde, na fala de muitos pescadores, “é só dizer que é pescador, aí ganha desconto”. Percebe-se que esses atores se sentem incluídos no processo, na sua organização enquanto Colônia se afirma na sociedade por promover certo amparo assistencial à categoria, assim como

muitos empregadores oferecem a seu quadro de funcionários. Isso é ressaltado pelo presidente da Colônia (P20) “isso é importante para o nosso associado, então a Colônia deve ajudar”.

O mandato da diretoria da Colônia de Pescadores é de três anos, sendo que a eleição para a nova composição foi realizada no dia 29 de maio de 2016, sendo o presidente reconduzido ao cargo, por meio de chapa única. No dia da eleição, acompanhou-se a finalização da eleição, que contou também com a presença da EMATER e do Sindicato dos Pescadores. Neste ato, percebeu-se, assim como apareceu também na fala dos representantes das entidades citadas, que esses mediadores sociais consideram importante e valorizam a organização dos pescadores enquanto Colônia, e a presença neste momento mostra a parceria pretendida para com os pescadores artesanais.

Na conversa nesse momento, soube-se que não houve um expressivo comparecimento dos associados para a votação, e isso reflete o que se percebeu na fala dos pescadores nas entrevistas. Estes atores relatam, primeiramente, que o trabalho diário os absorve muito, mas que confiam na diretoria da Colônia, considerando satisfatória a atuação do presidente. Essa falta de participação faz refletir sobre a contribuição de Long; Ploeg (1994) apontando que a agência depende da emergência de atores que se tornam, parcialmente envolvidos nos projetos de outro indivíduo. Ao mesmo tempo, remete à reflexão das contribuições de Giddens (1984) no sentido de que todos os atores exercem um determinado tipo de poder, sendo que no empírico deste estudo, o poder do presidente da Colônia de Pescadores.

No processo eleitoral, com a finalização da eleição na presença dos mediadores sociais, percebeu-se que estes interagem com os pescadores e os estimulam a participação do processo. Vale lembrar que os mediadores sociais compõem a arena da pesca, pois sua atuação é voltada a um trabalho de orientação, estímulo à organização. Segundo Bracagioli Neto (2014), e que aqui transporte para a arena da pesca, os mediadores sociais atuam na mobilização dos pescadores, auxiliam na sua organização, facilitam a logística para a presença de atores, contribuem para que os atores conheçam e tenham acesso às políticas públicas.

Os pescadores identificam a colônia como um grupo de pessoas a que fazem parte, com vivências similares e que se fortificam coletivamente através dela. Os projetos sociais dos pescadores se encontram na Colônia de Pescadores, pois garante as suas necessidades de encaminhamento de documentações e a sua atenção assistencial, que proporciona melhor qualidade de vida. Para os pescadores, participar da Colônia de Pescadores é uma forma de pertencimento onde eles compartilham o mesmo espaço e vivenciam experiências comuns. É uma forma de se sentir enquanto grupo de onde se fala de onde buscam seus direitos e lutam por benefícios.

A Pescadora (P8) menciona que “era sócia da outra Colônia, que se transformou em Sindicato, mas eles não se interessavam muito – ele não batalhava muito pelos pescadores, agora sou sócia da Colônia Z-40, sendo sócio da colônia eu pago uma taxa e aí consigo desconto nos laboratórios para exames”. O pescador (P10) comenta que “sou sócio da Colônia de pescadores Z-40, considero bom e ainda tem convênio com médicos, dentistas e laboratório”.

A Colônia é vista como uma segurança para os pescadores, pois busca os benefícios governamentais e ações que melhoram o acesso a necessidades diárias. As formas de participação social da Colônia são na representatividade junto ao Fórum da Pesca, nas audiências públicas, nas pautas de reivindicações que acontecem em eventos que são realizadas no Litoral Norte.

#### 4.3 O SINDICATO DOS PESCADORES DE TRAMANDAÍ

O Sindicato dos Pescadores de Tramandaí surge a partir da transformação da Colônia de Pescadores Z-6 Anita Garibaldi em sindicato, no ano de 1989, a partir das discussões sobre a regulamentação dos pescadores constante na Constituição de 1988, no seu artigo 8º. A Colônia Z-6 Anita Garibaldi, fundada em 1921, com sede na Barra de Tramandaí, segundo o presidente do Sindicato dos Pescadores, foi transformada em Sindicato por considerarem que teria efetivamente maior representatividade.

Segundo o presidente do Sindicato (M3), há certa competição com relação à Colônia de Pescadores existente no município, ressaltando que “o Sindicato tem mais poder e efetividade para todas as negociações em defesa ao pescador artesanal, pois está registrado no Ministério do Trabalho”. O presidente também alega que o Acordo de Cooperação Técnica 19/2013 junto ao Ministério da Pesca garante que o Sindicato possa renovar a Carteira de Pescador e que o artigo 8º da Constituição Federal fala que não pode ter mais que uma Representação Sindical no município (área).

Através do Sindicato, os pescadores encaminham o seguro desemprego, a aposentadoria, e a renovação da carteira de pescador. Além disso, proporciona ao pescador, tanto profissional como amador, serviços assistenciais, com acesso a convênio para consulta e exames médicos e odontológicos. Proporciona também o atendimento jurídico aos seus associados, através de um escritório jurídico.

Segundo o presidente do Sindicato, ao longo da história do Sindicato (M3), já tiveram 24 mil associados, período em que não havia o reconhecimento jurídico do pescador profissional artesanal, sendo que muitos associados eram pescadores amadores e com outras

profissões bem definidas e que se asseguravam no Sindicato para fins assistenciais e o acesso à carteira de pesca. Atualmente possuem aproximadamente dois mil associados (mas muitos não são profissionais e sim amadores e com interesses assistenciais). Desse total, acredita que cerca de 800 são pescadores profissionais (industrial e artesanal). O último encaminhamento do seguro defeso que o Sindicato encaminhou, teve a solicitação de aproximadamente 300 pescadores, dizendo que isso certamente representa o número de pescadores profissionais artesanais.

O Sindicato realiza trabalho educativo para escolares sobre a importância da questão ambiental como modo de preservação das espécies. Presidente do Sindicato (M3) comenta que “acredito que as crianças assimilam e incorporam melhor a noção da preservação das espécies. Há dificuldades de aceitação por parte dos pescadores na preservação, mas a gente entende, pois sempre tiveram uma vida difícil, sofrida”.

A atuação do presidente e vice-presidente do Sindicato dos Pescadores de Tramandaí apresenta-se com visão e perspectivas muito diferentes. Enquanto o primeiro, no cargo desde 1987, ainda enquanto formação de Colônia tem a preocupação de garantir um grande número de associados, inclusive pescadores amadores, e garantir benefícios assistenciais aos pescadores, o segundo, ou seja, o Vice-presidente tem um olhar centrado na categoria como profissional, engajado na defesa pela legislação e busca pela proteção à esta categoria e políticas públicas. Assim percebe-se o quanto a perspectiva pessoal do mediador interfere na relação com os atores e com as políticas públicas.

Dentre os pescadores entrevistados, muitos são sócios do Sindicato desde a sua organização enquanto Colônia e consideram a organização como importante para encaminhar as documentações dos seus associados e oferece o convênio com laboratórios e clínicas médicas para a realização de exames e consultas médicas. Já os pescadores entrevistados que são sócios da Colônia Z-40, mais recentemente fundada, relatam que migraram para esta uma vez que a antiga colônia não deu a devida atenção aos pescadores. A Pescadora (P8) afirma que inicialmente “éramos sócios do Sindicato da Barra, mas pouco fazia pelos pescadores, então se associamos na Colônia de Pescadores”. E o Pescador (P9) afirma que eram sócios do Sindicato da Barra, mas se deligaram e associaram-se na Colônia “foi num momento de problemas de saúde da esposa, que precisei de licença-doença”.

Outros pescadores apostam e confiam no trabalho atual do Sindicato. O pescador (P1), afirma que não procura muito o Sindicato ou EMATER, quando tem alguma política pública disponível para os pescadores, é avisado por essas entidades nos Programas de Rádio. O Pescador (P6), considera que,

[...] o Fulano, do sindicato é um dos únicos que batalham pelos pescadores, é fundamental no Sindicato, a nossa sorte é ter ele. Ele luta muito pelo pescador, arruma empréstimo. O Fulano arrumou o empréstimo para eu e ele disse que na próxima vez que tiver recurso, vão beneficiar os pescadores que ainda não receberam recurso. A sorte do pescador de Tramandaí desse rapaz entrar no sindicato, se não já tinha terminado o sindicato. Ele arruma muito para o pescador e a pesca tá ruim. O empréstimo ele arrumou, esse da rede, mas ele tá lutando para o próximo ano, arrumar mais para os outros que não tiraram, aí eles estão fazendo o cadastro dos pescadores, aí para saber quem é mesmo pescador, quando vem o empréstimo, aí ver, esse aí já pegou, esse aí não, para dar para outros que não tiraram ainda empréstimo (P6).

A fala do pescador acima evidencia que alguns atores consideram o dirigente da entidade como atuante, sendo que reforça uma relação de confiança e de aproximação do pescador. Nessa rede de atores são construídas relações com percepções diferentes, relações de confiança ou então de dependência no sentido de esperar que os mediadores busquem as políticas públicas pretendidas.

Percebe-se que houve dificuldades na interface dos atores pescadores e mediadores sociais enquanto Sindicato e que muitos atores pescadores tomaram posição de ajudar a construir uma Colônia de pescadores mais atuante e com coordenação pelos próprios pescadores, o que se caracteriza como a agência dos pescadores.

Assim, apresenta-se o contexto dos pescadores artesanais, situando-os nos seus domínios, ou seja, seus locais de moradia, seus sistemas de pesca e seus mercados. Estes espaços representam os valores sociais que os atores sociais compartilham e articulam na interface com outros atores. As entidades representativas dos pescadores são espaços de mobilização e articulação dos projetos individuais que muitas vezes se transformam em projetos coletivos e são espaços que expressam o poder de alguns desses atores sociais que, representam os outros pescadores em dados momentos. Nesses espaços, há mediadores sociais que, atuam como representantes dos pescadores, mas que, em dado momento, criam estratégias para contemplar seus projetos individuais.

#### 4.4 AS ORGANIZAÇÕES E OS MEDIADORES SOCIAIS NA ARENA DA PESCA

As políticas públicas da pesca em Tramandaí foram implementadas com o envolvimento de uma rede de atores que tem ou tiveram sua atuação junto aos pescadores artesanais em dado momento.

Esses atores que, designa-se como mediadores sociais, em dados momentos se fazem presente na implementação das políticas públicas, e em outros momentos também articulam e levantam propostas conjuntas para tencionar a formulação de novas políticas públicas.

Na rede de atores envolvidos no universo da pesca em Tramandaí, encontra-se atores que fazem parte de diversas organizações e que atuam ou atuaram em dados momentos na implementação das políticas públicas na dimensão da pesca na região de Tramandaí. Esses mediadores sociais, em dados momentos, também articulam e levantam propostas conjuntas para tencionar a formulação de novas políticas públicas. As organizações encontradas foram: Sindicato dos Pescadores, Colônia de Pescadores, Associação do Bairro Tiroleza, Associação do Recanto da Lagoa, EMATER, Secretaria Municipal da Pesca e Agricultura, Secretaria Municipal de Educação, Conselho Municipal da Pesca, Fórum da Pesca, Instituições Financeiras (Banco do Brasil e Banco do Estado do Rio Grande do Sul/Banrisul), IBAMA, Centro de Estudos Costeiros, Limnológicos e Costeiros (CECLIMAR).

Os mediadores podem ter discursos que expressam seus projetos individuais ou coletivos e interagem em uma trajetória de decisão expressando suas perspectivas. Assim, neste estudo, não expressam necessariamente o discurso oficial da sua organização. Dessa forma, procurou-se entender como esses atores operaram, apoiaram ou como poderiam dificultar o conhecimento e acesso às políticas públicas.

#### **4.4.1 Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Rio Grande do Sul (EMATER/RS)**

A EMATER (Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Rio Grande do Sul) tem suas ações voltadas à agricultura e aos povos tradicionais. Ela é estruturada em nível de Estado e dispõe de escritórios nos municípios que desejam realizar convênio para a prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural (EMATER/RS-ASCAR, 2017).

Atualmente, em torno de 50 escritórios locais trabalham com os pescadores, com assistência técnica na sua organização, no associativismo, no cooperativismo, comercialização do peixe e na assistência a suas famílias (EMATER/RS-ASCAR, 2017).

Em Tramandaí, o escritório municipal da EMATER foi instalado no ano de 1990, mas somente em 2000, começou a trabalhar com pescadores artesanais, quando foi implementado o programa RS Rural Pesca Artesanal, momento em que iniciou nova postura da EMATER em nível de Estado, valorizando o processo participativo e parceria com outros atores. Dessa forma, os servidores/atores da EMATER receberam treinamento de um dia sobre o trabalho que

deveriam desempenhar a partir daquele momento com esse novo público. As primeiras sensações e impressões são relatadas pelo mediador social (M1),

Aí eles trouxeram assuntos como o problema da barragem, a portaria 104, coisas da ordem de aposentadoria. A gente falava em nota do produtor, eles nem sabiam o que era, não sabiam o que era abrir conta em banco, tudo isso foi novidade para eles. A maioria já acessava naquela época o Seguro Defeso, o Sindicato havia trazido essa novidade para eles. Eles diziam que muitas pessoas acessavam o seguro defeso, mas que nem pescador era (M1).

Perguntado sobre o conhecimento da arte da pesca, o técnico da EMATER relata “eu não sabia nem elaborar um projeto. A gente não entendia nada da arte da pesca, eu não sabia nem como confeccionar uma rede. O primeiro projeto foi emblemático. Os pescadores chegavam e diziam: eu quero 10 panos de rede, malha tal, tantos metros de cabo, cabo número tal, tantas boias, boia número tal. Eu tive que aprender tudo” (M1).

Os atores da EMATER municipal trabalham na elaboração de projetos, realizam visitas periódicas às famílias de pescadores e agricultores e tem representatividade junto ao Conselho Municipal da Pesca, Conselho Municipal Agropecuário, Fórum da Pesca, atua na organização e mobilização das feiras municipais, mobilizam os pescadores para participação em eventos. Esses mediadores sociais são percebidos pelos pescadores como atores fundamentais e que há boa relação com todos os funcionários que já passaram pelo escritório municipal, os quais são vistos como profissionais preocupados com a categoria dos pescadores. Em algumas falas dos pescadores, percebeu-se uma desconfiança sobre o que solicitaram nos projetos e o que realmente foi atendido. Isso será mais bem detalhado na descrição do Programa RS Rural Pesca Artesanal.

O Pescador (P1) menciona que “procuro muito a EMATER, quando há alguma política pública disponível para os pescadores, eles avisam, e ainda tem os programas de rádio deles. Mas essas entidades deveriam de avisar não só rádio, mas nos locais de Concentração de Pescadores sobre reuniões e outros assuntos”. A Pescadora (P4) na sua fala diz que “a EMATER é uma entidade importante que veio para ajudar o pescador, quando tenho dúvidas, logo procuro o escritório”. O casal de Pescadores (P3) diz que “os funcionários da EMATER sempre ligam avisando quando há recurso via financiamento”. A Pescadora (P5) relatou que “quando veio ajuda do governo, o governo com a EMATER começou a ajudar nós, com a ajuda da EMATER e do governo a gente se ergueu”, já o casal de Pescadores (P9) aponta que “antes não tinha direito nenhum. Depois que a EMATER veio prá cá ficou melhor, tem financiamentos, conseguimos financiar e assim adquirir equipamentos, conseguindo aumentar o pescado”.

Os atores da EMATER atuam com diversas ações, tanto sociais, políticas, organizacionais, ambientais junto ao seu público alvo. Sua atuação é facilitada, pois a instituição oferece um suporte regional e estadual, com permanente capacitação e troca de experiências entre as suas diversas estruturas. Essa interface contribui para um maior conhecimento de diversas temáticas e que reflete na ação desses mediadores junto aos pescadores artesanais.

#### **4.4.2 O Conselho Municipal Da Pesca**

O Conselho Municipal da Pesca foi criado em Tramandaí entre os anos de 2005/2006, para atender a elaboração das diretrizes principais da pesca e a aplicação dos recursos e dessa forma, atender as especificidades dos pescadores artesanais, cuja discussão, anteriormente era deliberada pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Agropecuário.

Segundo Cotrim (2008), a criação do Conselho Municipal da Pesca foi marcante num processo de rearticulação política dos pescadores, sendo este Conselho um órgão consultivo da prefeitura por onde perpassam as discussões de políticas públicas da pesca, no qual, todas as associações de pescadores tiveram assento.

Para uma aproximação com o Conselho Municipal da Pesca, acompanhou-se uma reunião, cuja pauta estava centrada principalmente na avaliação da Feira do Peixe realizada na semana que antecede a Páscoa e a proposta de adesão pelos pescadores na comercialização do pescado nas três feiras municipais de produtores que são realizadas na quinta-feira e sábado.

O Conselho municipal da pesca é um espaço dentro da arena de pesca em Tramandaí onde os pescadores, através dos seus representantes, ampliam o debate dos projetos sociais, que são os que são acordados na arena da pesca. Vale lembrar que a arena é formada por espaços sociais e segundo Long (2001), nesse caso a interface entre os atores é central, ou seja, os atores e as relações sociais são a essência da arena.

Percebe-se que os pescadores artesanais sentem certo descrédito em relação ao Conselho. Segundo a pescadora (P4) “nós éramos membros do Conselho, mas não participo mais porque beneficiaram quem não era pescador, acho que as coisas vinham prontas e não pela discussão dos membros do Conselho”. Foi possível observar na participação da reunião do Conselho da Pesca que os assuntos são diversos e que há certo “conflito” de entendimento, uma vez que normas, leis e prazos são mais difíceis de serem assimilados pelos pescadores. No momento de acompanhamento à reunião deste Conselho, os pescadores participaram, opinando, debatendo e até contrapondo às colocações dos mediadores sociais.

#### **4.4.3 A Secretaria Municipal da Pesca e Agricultura**

A Secretaria Municipal da Pesca e Agricultura foi criada no ano de 2000, dentro das exigências do convênio celebrado entre a Prefeitura Municipal e o Programa RS Rural e desenvolvem muitas ações em parceria com a EMATER, na busca por recursos através de projetos e na realização da feira do peixe/semana santa, disponibilizando a infraestrutura aos pescadores.

Nas falas dos pescadores, fica evidente o descontentamento com os atores/mediadores da secretaria, pois entendem que os servidores não são pessoas comprometidas com a pesca e que não procuram realmente conhecer as demandas dos pescadores e que a secretaria funciona como “cabide de emprego”. Para a pescadora (P4) “eles colocam na secretaria pessoas que não entendem nada sobre a pesca, se depender da pesca, sei não. Já tinha um secretário que era interessado, faz tempo, fazia muito para o pescador e o que não conhecia, ele falava com o pescador para saber como era”.

Na reunião do Conselho Municipal da Pesca e nas reuniões do Fórum da Pesca, percebeu-se a presença dos mediadores da secretaria, demonstrando preocupação em ajudar os pescadores para se integrarem às feiras de produtores municipais e contribuir com as diversas ações da categoria. Entretanto, os atores mudam com o passar do tempo, sendo que na arena da pesca municipal se presenciou esse fato no período eleitoral, com a troca de atores na secretaria, de modo que a interação também muda uma vez que mudam as perspectivas e as percepções que um ator tem do outro. Assim, o depoimento do Pescador (P6) retrata essa percepção, “a administração atual é “osso duro”, não ajuda nada, a secretaria da pesca é um “cabide de emprego”, não ajudam nada, nem deveria existir”.

Os atores da Secretaria Municipal da Pesca e Agricultura tem um suporte limitado da Prefeitura Municipal quanto à estrutura de aparato técnico, sendo que se apoiam frequentemente nos trabalhos conjuntos com os atores da EMATER.

#### **4.4.4 Secretaria Municipal de Educação**

A Secretaria Municipal de Educação teve, em dado momento, sua interface com os pescadores através do Programa de Alimentação Escolar, principalmente com a mediadora responsável pelo programa.

Na atualidade, a Secretaria Municipal de Educação atende 1.500 alunos da educação infantil e aproximadamente 5.000 alunos do ensino fundamental, além do atendimento da alimentação à APAE, somando em torno de 15 mil refeições/dia.

Percebe-se nas falas da mediadora da Secretaria que a interface com os pescadores artesanais não se consolida efetivamente visto que, por parte daquela, não há a compreensão das dificuldades que os pescadores têm para se adequar às normas legais de fornecimento do pescado para o Programa, como: organização de agroindústria e vigilância sanitária. Por outro lado, percebe-se que os pescadores têm dificuldades de organização coletiva de modo que poderia facilitar a organização de agroindústria.

#### **4.4.5 Fórum Permanente de Aquicultura e Pesca do Litoral Médio e Norte do Rio Grande do Sul**

O Fórum Permanente de Aquicultura e Pesca do Litoral Médio e Norte do Rio Grande Do Sul foi criado em 30 de maio de 2007 e é um órgão colegiado de função deliberativa ao setor pesqueiro e aquícola no âmbito político, econômico, social e ambiental, composto por entidades da sociedade civil organizada e poderes públicos dos municípios da área de abrangência.

Segundo o técnico da EMATER (M1), o Fórum da Pesca surgiu a partir da criação da IN 17/2004 que requeria um fórum de debate dos problemas do setor pesqueiro. Já Perucchi (2013) aponta que essa Instrução Normativa surgiu da necessidade de mudança em uma legislação inadequada que normatizava a pesca na bacia do Rio Tramandaí.

A coordenação do Fórum da Pesca é determinada no Artigo 8º, parágrafo 2º do Estatuto do Fórum constando que “Critérios de formação das chapas: Na constituição da chapa de coordenação deve ser obrigatória a presença de três pescadores artesanais entre os cinco membros”.

A competência do Fórum, descrita no seu Estatuto, no capítulo II, Art. 3º, é destacada como: promover ações de propor e divulgar políticas públicas, acompanhar e avaliar a gestão das políticas públicas, promover a organização e o desenvolvimento sustentável das comunidades pesqueiras e aquícolas através do associativismo; zelar pela conservação do ambiente natural e a utilização dos recursos pesqueiros e integrar e articular a função das instituições públicas, privadas e da sociedade civil, no âmbito do Fórum visando o desenvolvimento sustentável das comunidades pesqueiras e aquícolas.

Os encontros do Fórum são realizados em forma de rodízio nos municípios da região de abrangência do Fórum, sendo composto pelos seguintes municípios: Torres, Arroio do Sal, Três Cachoeiras, Capão da Canoa, Xangri-Lá, Terra de Areia, Maquine, Osório, Imbé, Tramandaí, Cidreira, Balneário Pinhal, Palmares do Sul, Mostardas e Tavares.

As representações dos Órgãos e Instituições no Fórum são atualmente: CECLIMAR, Batalhão Ambiental, FEPAGRO, IBAMA, EMATER, MPPA, Sindicato dos Pescadores de Tramandaí, Sindicato dos Pescadores de Torres, Sindicato dos Pescadores de Mostardas, Colônia de Pescadores Z-14 Palmares do Sul, Colônia de Pescadores Z-11 de Tavares, Associação dos Secretários de Agricultura do Litoral Norte, Comitê da Bacia do Tramandaí, UERGS, UNISC, Cooperativa de Pescadores de Torres, Conselhos Municipais (todos os 15 municípios), Pastoral da Pesca, Marinha, Associação dos Pescadores do Bairro São Francisco, Associação dos Pescadores da Prainha Maquiné, Associação dos Pescadores de Terra de Areia, Associação dos Pescadores Amigos de Quintão, Associação dos Pescadores de Osorio, Associação de Pescadores do Recanto da Lagoa, Associação dos Pescadores Balanço das Aguas, Associação dos Pescadores de Mostardas, Associação dos Pescadores de Torres, Associação dos Pescadores de Xangri-Lá, Associação dos Pescadores de Cidreira, Associação dos Pescadores de Imbé, Associação dos Pescadores de Pinhal, Associação dos Pescadores da Zona Norte de Capão da Canoa, Associação dos Pescadores de Capão da Canoa, Associação de Pescadores de Tavares.

No âmbito do Fórum da Pesca, acompanhou-se quatro reuniões que ocorreram entre os meses de março e dezembro. Os assuntos debatidos são sistematizados nos seguintes temas: conjuntura da pesca artesanal, ordenamento da pesca, situação da pesca do bagre, reforma da previdência, plano de gestão da pesca da tainha, zoneamento ecológico e econômico do RS, Registro Geral da Pesca inicial – reprodução social e sucessão, esclarecimentos sobre carteira de pesca, licença ambiental, construção coletiva da proposta de ordenamento da pesca na Bacia do Rio Tramandaí. De acordo com coordenação do Fórum, outros temas são constantemente pauta das reuniões, como: ampliação e fortalecimento do FEAPER na Pesca Profissional Artesanal, Regulamentação da Lei do surf, Plano Estadual de Desenvolvimento da Pesca, ampliação das políticas públicas (Pronaf).

A participação nas reuniões do Fórum da Pesca se dá através da representação das entidades que o compõe, mas é aberto a todas as pessoas interessadas nas discussões. Percebe-se que, além dos representantes dos pescadores, outros pescadores comparecem às reuniões e afirmaram ser importante maior participação para que pudessem acompanhar todas as discussões. Alguns pescadores alegam que não souberam dos eventos, que a EMATER não

avisou, outros relatam dificuldades pessoais que os impossibilitaram de participar. O presidente do Fórum (M7) salienta que a maior dificuldade de participação dos pescadores refere-se ao horário do evento que tem seu início pela manhã, horário esse em que os pescadores realizam o trabalho de recolhimento das redes no local de pesca e que apresentariam proposta de alteração do horário do evento.

Muitos pescadores relatam que gostariam de participar de todos os Fóruns, mas isso implica em deixar de pescar nesse dia (acarreta em deixar de ganhar), de necessidade de locomoção (conseguir carona, muitas vezes a EMATER providencia o transporte), então se deslocar com recurso próprio implica em despesas. Outro detalhe são as despesas de almoço nos dias de evento. Nesse sentido, viu-se a implicação de fatores no processo de participação, mencionado por Silva e Marques (2009) de que os custos da participação dificultam e que é preciso levar em conta que, em geral, são esses atores sociais que apresentam menores rendas e disponibilidade de tempo.

Os diversos atores sociais manifestam que, nas reuniões do Fórum da Pesca, há muitas questões articuladas e encaminhadas sem resultados, sem retorno para saber do andamento da articulação e que há repetição de temas, resultando em pouco interesse na participação dessas reuniões. Percebe-se que diversas questões propostas nas reuniões do Fórum da Pesca ultrapassam as competências das organizações que compõem este Fórum e estes trâmites nem sempre são compreendidos pela totalidade dos pescadores artesanais.

De acordo com o presidente da Colônia de Pescadores Z-40, há pouca divulgação sobre a data dos eventos e, “há muita fala e pouca ação”. Relata também que quase não deixam o pescador falar, mas em nenhum momento relatou sobre o seu papel como presidente da Colônia em contribuir para que os pescadores efetivamente participem dos Fóruns e outros eventos relacionados à pesca artesanal. Outra pescadora participante do evento, pescadora do município de Imbé afirmou que “tem que vir, tem que persistir para que devagar ocorra mudanças”.

Em vários momentos de fala das reuniões, mencionou-se que é fundamental a presença e participação efetiva dos pescadores e que, segundo mediadora social da extensão rural (M4), “os pescadores devem participar de audiências e debates, para se empoderar das discussões que acontecem, caso contrário, o pescador artesanal recebe as leis e simplesmente tem que se adequar”.

**Figura 2 – Reunião do Fórum da Pesca**



Fonte: Registro realizado durante pesquisa de campo (2016).

Percebe-se nas reuniões do Fórum da Pesca e Conselho Municipal da Pesca que muitos pescadores deixam de participar dos eventos relacionados à sua categoria pelo distanciamento de compreensão dos debates e do conhecimento técnico. Há dificuldade de compreensão por parte dos pescadores dos diversos trâmites na formulação de políticas públicas, de leis e seus devidos prazos e das competências de cada órgão. Assim, percebe-se que os indivíduos e os grupos sociais conhecem e são capazes de enfrentar seus problemas, dentro dos limites de suas informações, dos seus recursos e das suas incertezas, porém é preciso ampliar a interface entre os diversos atores de modo que haja um encontro de conhecimentos e assim aprimoramento de todos.

Perguntado sobre a participação nas reuniões do Fórum da Pesca, o Pescador (P6) diz que,

[...] já participei e não quero mais, acho que foi através do Fórum que ajudou sobre a lei de 10 redes por pescador, se já não dá mais com 20 redes, imagina agora com 10 redes. Eu tinha 14 redes, fui, multado. Se passar de 10 redes, a gente é multado, isso aí é lei do Fórum da Pesca, veio o pessoal do IBAMA na reunião do Fórum, aí fizeram a lei. Nas reuniões do Fórum a gente não podia falar, era só alguns (P6).

O Fórum é uma arena que tem várias disputas, onde a interface entre os atores pescadores e os mediadores sociais muitas vezes não se consolida efetivamente esse encontro, pois surgem conflitos frente aos processos que envolvem intervenções externas, como as legislações, as normas e regras que são apresentadas para os atores sociais se adequar. Percebe-se que, pela composição de diversas entidades no Fórum, há um desejo de todos em se

manifestar, e assim permaneceu um sentimento de impotência por parte dos pescadores que esperavam respostas imediatas aos seus problemas e necessidades.

#### **4.4.6 Instituições Financeiras**

As políticas públicas acessadas pelos pescadores artesanais do município de Tramandaí, no que se refere às políticas de crédito, especialmente, tiveram o envolvimento de duas agências bancárias. Obteve-se pouca informação dos agentes das instituições financeiras, alegando que não se tem conhecimento da história do banco com os pescadores em Tramandaí e que há uma renovação constante do quadro de funcionários.

O técnico da empresa da EMATER (M1), que atua no município desde o início das atividades com os pescadores, relata que para atender as reivindicações da categoria dos pescadores profissionais artesanais, o banco enviou um técnico ao escritório da EMATER municipal para entender como elaborar um plano de custeio. Dessa forma, foram elaborados Planos de custeio para Camarão, Plano de Custeio para Bagre, entre outros, uma vez que cada forma de pesca necessita de equipamentos diversos e com períodos diferentes.

O agente financeiro (AF1) informa que a agência do Banco do Brasil S.A. atuou no Programa RS Rural Pesca Artesanal e Pronaf e o agente financeiro (AF2) informou que a agência do Banrisul atuou com o programa do FEAPER e Pronaf. O agente financeiro (AF1) comenta que atualmente poucos pescadores acessam o Pronaf, e que a experiência com o Pronaf custeio (Pronafinho) apresentou considerável inadimplência, sendo que o aval solidário não foi uma alternativa que garantisse a quitação da dívida por parte dos pescadores. Desse modo, foi retirada a exigência do aval solidário.

Percebe-se, na fala dos agentes financeiros, que, na corrida por metas das instituições financeiras e por exigibilidade de critérios para acessar os financiamentos, estas atingem somente alguns projetos da pesca. A contribuição dos agentes financeiros é limitada ao encaminhamento dos projetos, mas sem muito trabalho de informação e divulgação para a categoria. Os pescadores com melhores condições de garantia e aval conseguem acessar os financiamentos. Isso leva a refletir sobre o papel das instituições financeiras no desenvolvimento da pesca em Tramandaí, de modo que as políticas públicas possam efetivamente ser acessadas pelos pescadores e que os projetos sejam mais bem adequados à sua realidade.

#### 4.4.7 Órgãos Ambientais

A fiscalização ambiental é o exercício do poder de polícia previsto na legislação ambiental onde o Poder Público fiscaliza as condutas daqueles que se apresentem como potenciais ou efetivos poluidores e utilizadores dos recursos naturais, de forma a garantir a preservação do meio ambiente para a coletividade. As atribuições de polícia ambiental foram concedidas ao IBAMA pela Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989 (IBAMA, 2017).

O IBAMA tem o poder de polícia para condicionar e limitar o exercício de direitos individuais em prol do bem comum, caracterizado por três atributos: discricionariedade, autoexecutoriedade e coercibilidade (IBAMA, 2017). Essa discricionariedade na implementação de políticas públicas, pode ser indispensável para o exercício da atividade, mas por outro, seu exercício pode modificar a política pública. O IBAMA realiza “abordagens às embarcações no mar e no porto verificando documentação, petrechos, características do pescado, bem como local e período em que ocorre a pesca.” (IBAMA, 2017).

A atuação da fiscalização está presente na fala de todos os pescadores. Muitos relataram que sabem que os agentes estão cumprindo com suas obrigações, mas que há muito abuso de poder de autoridade e os turistas pescam e não são autuados. O Pescador (P15) salienta também que “há incentivo por um lado com financiamentos e proibição por outro – leis ambientais, proibição da pesca de muitas espécies”. Ele também mencionou da angustia permanente da fiscalização do IBAMA e PATRAM, “a gente chega à beira da praia e já encontra a PATRAM, volta do mar, a PATRAM novamente lá, não tem como pescar sempre de forma bem regular, pois muito peixe está proibido, como um pescador vai se sustentar”? Sobre essa fala, ele evidencia a proibição de muitas espécies de peixe, de acordo com a Lei 445/2014.

Sobre a PATRAM E IBAMA, o Pescador (P6) menciona que,

[..] a PATRAM, IBAMA, somos caçados pior que bandido. Eu, já me prenderam duas vezes, o meu guri foi colocar a rede, eu tinha espetado um bagre, esporão na mão, aí passamos 20 minutos do horário de retirada da rede, tive que pagar R\$ 1.400,00 em 2013. Eu recebi o salário desemprego e do meu guri, aí tivemos que pegar o dinheiro e pagar a multa. Aí fui preso e tivemos que pagar multa, levaram nossa rede e nunca mais devolveram. A mulher da PATRAM disse que não há tolerância (P6).

São conflitos que surgem onde os atores pescadores e os atores mediadores, cada um no seu domínio, agem conforme as suas demandas. O Pescador (P1) diz que “a PATRAM fiscaliza somente os pequenos pescadores e os grandes não. A fiscalização deveria direcionar seu trabalho mais para orientação e não tanto recriminatória, os agentes agem de forma muito

agressiva”. Eles argumentam que a pesca industrial, com suas redes de arrasto causam danos e faz com que haja redução de oferta de pescado, então o maior predador é a pesca industrial.

O casal de pescadores (P3) afirma que,

[...] gostamos muito da profissão, mas sempre é humilhante, tanto no atendimento pelo IBAMA como em a fiscalização. E quando nós fomos à SEAP, em Porto Alegre, para renovar a carteira, nós fomos questionados por ser bem vestidos, e para renovar a carteira de pesca o pior é ir no IBAMA, o tratamento parece pior do que marginal (P3).

O casal de pescadores (P3) também relata que “há proibição de pesca na Lagoa do Gentil, alegam que o objetivo é de conservação ambiental, já fomos presos por pescar naquele local, mas muita gente pesca, inclusive Delegado e não são presos”. As falas evidenciam indignação a respeito, considerando que a fiscalização é falha. Afirmam ainda que “desde criança a gente pescava nessa lagoa, tem muito junco e suas características são propícias para os peixes se criarem nela”. Essa fala da pesca na Lagoa do Gentil foi evidenciada por Perucchi, Kubo, Coelho-Souza (2012), onde os pescadores falavam que isso limitava ainda mais os locais de pesca. A proibição nessa lagoa consta na Instrução Normativa MMA nº 17, de 17 de outubro de 2004.

Na fala de muitos entrevistados, relatam que os agentes do IBAMA não enxergam os pescadores como profissionais, a sua “arte de pesca” não é entendida. Para o Pescador (P7),

[...] quando comecei a pescar, havia mais peixes, mas também menos pescadores. Hoje, muitos pescadores usam malha sete onde se retêm peixes muito pequenos, que ainda não estão na fase da desova (reprodução), aí não repovoa. Passam a rede durante o dia e isso também contribui para diminuir o peixe (P7).

Essa fala evidencia a consciência e o compromisso do pescador em contribuir para a preservação da espécie, mas que não está presente no conjunto da categoria. Uma dessas razões se deve à necessidade de sobrevivência, garantindo renda e, a outra, deve-se ao fato de realmente alguns pescadores não ter a consciência de preservação, resultando em conflitos com os mediadores da política ambiental.

Para Pescadora (P8), “temos boa relação com IBAMA e a PATRAM, se tem alguma dúvida, eu vou lá e pergunto, não fico constrangida. Se em alguma reunião eu não posso participar e se tem alguma deliberação sobre proibição, eu vou direto ao IBAMA e PATRAM”.

O Pescador (P15) relata que “a carteira de pesca da minha esposa está vencida desde 2012, por causa da exigência do IBAMA porque ela deveria fazer outra Carteira de Identidade, a ponta estava estragando. Eu não fui habilidoso nisso, e resolvi discutir com os servidores do

IBAMA ao invés de providenciar nova carteira de identidade”. Essa fala evidencia o que se percebeu em muitos depoimentos dos pescadores de que há uma “tensão e conflito” no relacionamento entre eles e o IBAMA.

Os pescadores, quando na participação da reunião do Fórum da Pesca no município de Tavares, reivindicaram a presença do IBAMA neste evento, mencionando que a entidade deve construir junto com os pescadores as formas de acesso e melhor atendimento por parte dos funcionários e que devam articular melhor as informações e liberação da licença ambiental. Nesse evento algumas entidades também questionaram a atuação de alguns servidores do IBAMA de Tramandaí, afirmando que se fará pressão para o fechamento desse escritório e que se dispõe a auxiliar os pescadores quanto à documentação, encaminhando a Porto Alegre.

Relato de pescadora (P4) que mora à beira da lagoa “queriam construir um galpão para guardar as redes, mas não foi possível uma vez que a secretaria do Meio Ambiente alegou que é área da Marinha. Para fazer piso ao redor da casa nós também precisamos de autorização”. Essa preocupação também aparece em outras falas de pescadores sobre as áreas de patrimônio do governo federal, de como são tomadas as decisões sobre o que se pode e o que não se pode fazer nesses terrenos, e os seus questionamentos recaem sobre os condomínios e outras residências que não pescadores.

#### **4.4.8 Centro de Estudos Costeiros, Limnológicos e Marinhos - CECLIMAR**

O Centro de Estudos Costeiros, Limnológicos e Marinhos – CECLIMAR é um órgão auxiliar do Instituto de Biociências da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, localizado no município de Imbé e tem uma aproximação com os pescadores do Litoral Norte no sentido de parceria no monitoramento das espécies de pescado, participando ativamente nas reuniões do Fórum da Pesca. Foi neste espaço que se observou a atuação desses atores como comprometidos na função de pesquisador que troca ideias com os pescadores e demais organizações que atuam na arena da pesca.

Atualmente, trabalham conjuntamente com as entidades para contribuir na construção do ordenamento Pesqueiro, através do projeto que visa realizar o censo da pesca para o camarão, siri, mas principalmente para o bagre, centrando no monitoramento do bagre e outras espécies de importância econômica. Este projeto tem pretensão de 40 meses de liberação da pesca para monitorar o estoque de peixes, saber as espécies que estão aumentando ou diminuindo (ter a informação de espécies em abundância e em extinção de forma atualizada) e permeia a participação dos pescadores para auxiliar no monitoramento. Os pescadores mencionam que

querem fazer parte do projeto de ordenamento da pesca e que neste consta a gestão compartilhada, então, é fundamental esse envolvimento dos pescadores com o CECLIMAR. Ressalta-se que o órgão atua junto ao Fórum da Pesca, contribuindo com as diversas discussões, trazendo os conhecimentos científicos e de pesquisa.

#### **4.4.9 E assim, caracterizar a arena da pesca em Tramandaí/RS**

Na arena da pesca em Tramandaí encontram-se diversas organizações e seus atores, ou mediadores sociais que atuam de forma diferenciada. Esses atores apresentam interesses diversos e interagem em uma trajetória de pontos de decisão onde suas perspectivas, seus projetos se expressam. Assim, nem sempre expressam os discursos oficiais da organização. Aliado a isso, alguns atores mudaram com o passar do tempo, de modo que a interação também mudou porque se percebeu que mudaram as perspectivas e percepções em relação aos atores sociais, alvos de sua atuação.

Em consonância com a percepção dos pescadores, vê-se que entre os mediadores sociais, alguns foram atuantes e engajados com o setor pesqueiro, buscando realmente a aproximação com a categoria, na busca por soluções de problemas e estimulando os atores sociais à participação e tomada de decisões. Outros mediadores estão envolvidos em seus projetos pessoais e interesses políticos e ainda alguns são vistos como autoritários, e que invadem o mundo de vida dos pescadores. A interface entre esses diferentes atores promove o encontro de diversos conhecimentos, o que estimulou muitos pescadores na mobilização e busca por ações para a sua categoria, embora alguns pescadores se portem de forma subordinada, entendendo que o mediador é mais instruído. Finalmente, percebe-se a importância da mediação social que se colocou em muitos momentos, próxima aos atores sociais e promoveu adaptações para que as políticas públicas de efetivassem de forma a atender as necessidades dos atores sociais.

## 5 POLÍTICAS PÚBLICAS ACESSADAS E A PARTICIPAÇÃO DOS PESCADORES ARTESANAIS

Conhecendo os atores mediadores e organizações que se envolvem na implementação das políticas públicas na pesca no município de Tramandaí/RS, este capítulo tem como propósito apresentar as políticas públicas acessadas e mais citadas pelos pescadores profissionais artesanais. Também serão evidenciadas as formas de participação dos atores sociais.

Para tanto, são apresentadas como foram implementadas as políticas públicas pelos mediadores sociais e a percepção dos pescadores de como essas políticas públicas são entendidas e o significado na vida desses atores.

**Quadro 2 – Políticas Públicas acessadas pelos pescadores artesanais de Tramandaí**

TIPO DE POLÍTICA	DESTINAÇÃO
Seguro defeso	Um salário mínimo para reprodução da família durante o período da reprodução dos peixes
Pronaf Pesca	Equipamentos de pesca, reprodução da família
PNAE	Fornecimento do pescado para a Alimentação Escolar
Bolsa família	Renda para superar situação de vulnerabilidade e pobreza
Aposentadoria	Garantir a manutenção quando na inatividade por idade
RS RURAL Pesca Artesanal	Equipamentos de pesca, material de construção e equipamentos para mini peixaria
FEAPER	Equipamentos de pesca
Feira do Peixe “Semana Santa”	Incentivo a comercialização

Fonte: Elaborado pela autora (2017).

### 5.1 O RS RURAL PESCA ARTESANAL EM TRAMANDAÍ

O Programa RS Rural Pesca Artesanal foi a política pública mais comentada pelos pescadores artesanais durante as entrevistas, referenciado como um marco inicial de acesso a políticas e de atuação dos mediadores sociais na arena da pesca de Tramandaí/RS. Isso também ficou evidente na fala dos mediadores sociais.

Dessa forma, objetiva-se compreender como aconteceu, na prática, a implementação do Programa RS Rural Pesca Artesanal em Tramandaí, e a percepção dos atores pescadores. Não foi possível analisar os projetos elaborados e executados no município, apenas os contratos, pois não há mais cópia física ou eletrônica daqueles na EMATER, visto que este escritório foi arrombado no período do término do Programa RS Rural Pesca Artesanal, sendo os dados extraviados.

### 5.1.1 A percepção dos Mediadores Sociais

O Programa RS Rural Pesca Artesanal foi executado com a participação direta dos técnicos de extensão rural do Estado, através da EMATER. A prefeitura municipal contribuiu na articulação e implementação do Programa RS Rural Pesca Artesanal através de recursos financeiros e a participação de técnicos, mas pela constante rotatividade dos servidores em cargos de confiança, não foi possível o depoimento daqueles que atuaram no período do Programa. Essa situação vem de encontro ao que Pressman e Wildavsky (1984) salientam de que os atores mudam com o passar do tempo e que pode acarretar em mudanças de perspectivas e percepções que um ator tem do outro. Dessa forma, estaremos evidenciando a fala dos mediadores sociais da EMATER.

O Programa RS Rural Pesca Artesanal foi o divisor, o primeiro programa voltado a atender os pescadores artesanais em Tramandaí. O escritório da EMATER foi instalado no município no ano de 1990, mas somente no ano de 2000, começou a trabalhar com pescadores artesanais.

O RS Rural Pescador Artesanal é filho do Programa Pró-Rural 2000, quando o Rio Grande do Sul era governado por Antônio Brito. No Governo Olívio Dutra esse programa se transforma em RS Rural, ampliando o público para pescadores, quilombolas, indígenas. A partir daí a EMATER começa a trabalhar com pescador (M1).

Para a operacionalização do Programa RS Rural Pesca Artesanal, a Prefeitura Municipal assinou um termo de adesão com o governo do Estado e implementou os critérios exigidos, tais como a criação da secretaria municipal da pesca e agricultura ou equivalente, as deliberações pelo conselho municipal de desenvolvimento rural e criação de um fundo municipal de desenvolvimento rural ou programa municipal de financiamento rural. E como o programa seria executado com a participação direta dos técnicos de extensão rural do Estado, o município deveria possuir atendimento da EMATER. Dessa forma, de acordo com Wu et al. (2014), a implementação afeta e é afetada por diversos de atores, que definem problemas e soluções em um determinado domínio de políticas públicas. Assim, evidenciamos a arena da pesca em Tramandaí, com diversos atores que atuaram em diversos momentos.

Para o técnico da EMATER (M1), “a criação da secretaria municipal da pesca e agricultura em Tramandaí é fruto do Programa RS Rural Pesca Artesanal no ano de 2000”. Relatou também que esse assunto foi pauta de discussões na campanha eleitoral municipal daquele ano uma vez que até aquele momento, não havia políticas públicas municipais

direcionadas tanto para pescadores artesanais como para agricultores familiares. Esse contexto de pressão popular contribuiu para que fosse efetivado o convênio ao Programa RS Rural, com o comprometimento da prefeitura em dispor de recursos dos quais era exigido a contrapartida de quinze por cento nos projetos realizados. Assim, evidencia-se a forma como os atores reagem e exercem a sua agência frente a esse processo.

Os servidores da EMATER receberam treinamento de um dia sobre o trabalho que deveriam desempenhar a partir daquele momento com os pescadores artesanais. Para se aproximar-se desses atores e conhecer onde fixavam suas residências, a prefeitura municipal contratou temporariamente uma pescadora do município que tinha uma atuação de liderança junto a sua categoria. Dessa forma, a pescadora foi cedida pela prefeitura municipal para atuar junto ao escritório da EMATER, que coordenaria a implementação do Programa.

Essa discussão nos remete a reflexão de que as políticas públicas foram formuladas para os pescadores de modo geral. Mas cada região tem suas especificidades. As instituições e os mediadores sociais, incumbidos da implementação dessas políticas, até aquele momento não conheciam o público a quem se destinariam as mesmas. A contratação da pescadora foi um reconhecimento das instituições sobre o desconhecimento do público alvo e, também, o reconhecimento da liderança dessa pescadora, dessa forma atribuído poder a ela. “Essa liderança permanece na atualidade, sendo referência dos pescadores na mobilização de ações” (M1).

A primeira reunião com os pescadores artesanais foi realizada no mês de abril de 2000, junto a Associação dos Moradores da comunidade Cruzeiro do Sul, onde residiam muitos pescadores. As primeiras sensações e impressões são relatadas pelo técnico da EMATER (M1), manifestando que não imaginava sobre os problemas e dificuldades da categoria, nem suas necessidades e que as informações de repassaram para o pescador eram novidades para eles. Fica visível que há diferentes linguagens exercidas por grupos distintos, diversos conhecimentos e significados que se tornam visíveis a partir de uma política pública que amplia o seu público beneficiário e estimula a participação dos pescadores. Destaca-se assim o que Bracagioli Neto (2014) frisa sobre o mediador que deve conhecer a lógica de ação dos atores, percebendo as forças presentes numa localidade, analisando capacidades do grupo e diagnosticando os diversos desafios.

Perguntado sobre o conhecimento da arte da pesca, técnico da EMATER (M1) relata:

Eu não sabia nem elaborar um projeto. A gente não entendia nada da arte da pesca, eu não sabia nem como confeccionar uma rede. O primeiro projeto foi emblemático. Os pescadores chegavam e diziam: “eu quero 10 panos de rede, malha tal, tal, tantos

metros de cabo, cabo nº tal, tantas boias, boia nº tal, Eu tive que aprender tudo. Prá mim num primeiro momento tudo isso era “grego” [...] Porque na primeira reunião que eu fiz com eles, foi para esclarecer tudo isso, foi uma reunião totalmente diferente do que nós estávamos acostumado a fazer com os agricultores (M1, 2016).

Quando os agentes políticos formulam as políticas públicas, nem sempre conseguem imaginar que para colocar essas em ação, surgem vários contextos que podem limitar e exigir formas de adaptação dos mediadores sociais que as implementarão, como menciona a fala acima. Os atores a quem se destinam as políticas públicas têm seus modos de vida e reivindicam a participação nas decisões da implementação, de modo que se adaptem as suas necessidades e anseios.

A metodologia de trabalho adotada e consolidada pela EMATER na implementação do Programa RS Rural foi a realização do Diagnóstico Rápido Participativo (DRP) e as decisões aprovadas pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR's). Aguiar (2011) aponta que os DRP's e os CMDR's foram espaços com enfoque de participação das famílias nas decisões dos investimentos a serem realizados e das famílias a serem beneficiadas.

Dessa forma, foram realizados três DRP's no período entre 2001 a 2002, sendo no o primeiro nos Bairros Cruzeiro do Sul I e II, o segundo DRP nos bairros da Barra, Centro, Centro-lagoa, São Francisco I e II e o terceiro DRP na Zona Sul. O técnico da EMATER relata que esses diagnósticos foram importantes para compreender as rotinas, o cenário institucional aos quais os pescadores são interligados, a construção do mapa da comunidade a partir da visão dos mesmos, a história e o itinerário de desenvolvimento, os sistemas de pesca realizados, as rotinas diárias das famílias e levantamento sobre a saúde e alimentação das famílias.

[...] para nós foi muito importante o DRP, primeiro porque foi uma surpresa muito grande. Quando pensamos a metodologia do 'mapa', os pescadores fizeram o mapa da casa deles até a lagoa – esse era o mundo deles – e nós pensávamos que eles iriam desenhar o seu mapa apontando sua ligação com comércio, bancos (M1).

Dessa forma, através da metodologia utilizada pelos mediadores sociais permitiu com que os atores pescadores pudessem expressar o seu mundo, a sua vivência, foi a afirmação deles que fez com que os mediadores sociais pudessem entender o seu modo de vida. Essa reflexividade é importante estar presente na ação dos mediadores sociais.

O Conselho municipal de Desenvolvimento Rural incumbido de analisar e aprovar os projetos do Programa RS Rural, “num primeiro momento dizia que não tinha condições de avaliar projetos de pescadores, pois não conheciam nada sobre eles”(M1). Os projetos

apresentados inicialmente foram com valores acima dos recursos disponíveis, e coube ao Conselho fazer os devidos ajustes.

A realização dos DRPs foi importante porque ficou visível a realidade dos pescadores artesanais. Muitas questões foram percebidas, tais como: a forma de comercialização circulava em torno da venda direta ao consumidor o que poderia ser vendido imediatamente após a pesca, o que não deixava alternativa a não ser vender para os intermediários uma vez que poucos possuíam freezer para armazenar o pescado; havia pouca compreensão sobre noções de higiene no manuseio do pescado pelos pescadores artesanais, como exemplo a pesca do siri, que naquela época era considerada de grande importância para os pescadores. A “limpeza e coleta da carne do siri eram da seguinte maneira: colocavam o siri em um caldeirão para ferver, depois tiravam para esfriar, usando a água da lagoa. Eles não tinham a menor noção sobre higiene”. A EMATER naquele período tinha no seu quadro técnico uma veterinária que gradativamente foi capacitando os pescadores nesse sentido.

As principais demandas comunitárias levantadas nos DRPs foram a necessidade de ampliação do grau de organização comunitária, o acesso a políticas públicas para aquisição de equipamentos de pesca (RS Rural Pesca e Pronaf Pesca) e ampliação do grau de participação dos pescadores na gestão dos recursos pesqueiros. Através dessas demandas, percebe-se que há projetos individuais que, construídos coletivamente, se transformam em projetos coletivos, no contexto da heterogeneidade dos atores sociais.

A realização do DRP também tornou visível a realidade dos equipamentos utilizados na pesca, sendo que havia poucos pescadores que eram proprietários de motores, e estes equipamentos apresentavam potência baixa, de 4HP, de metal. Era um motor que se trabalhasse 2 a 3 anos, a corrosão destruía. O técnico da EMATER (M1) relata que “mas quem tinha um desses, era o “cara”. Hoje, ninguém mais quer um Motor de 3 ou 4 HP; hoje, só de 15 HP. Também na época, quem tinha um freezer velho, já era um cara que estava bem. Hoje, quem tem um freezer, é um dos mais fracos que tem. Hoje, a maioria tem dois, três ou quatro freezers”.

O presidente do Sindicato dos Pescadores de Tramandaí (M3) menciona da importância do Programa na vida das famílias pescadoras. Lembrou também que “no período do RS Rural, para a liberação dos recursos, os pescadores tiveram que se organizar em Associações, mas foi por interesse próprio não pela consciência da organização em si”. Da mesma forma, colocou em dúvida a quantidade de material recebida.

Os questionamentos e interrogações acima mostram que a implementação de uma política pública dependerá da correlação de forças entre os diversos grupos envolvidos e pode ter percepções diferenciadas de determinadas situações. Aliado a isso, pode-se provocar uma

futura discussão de como os diversos atores realmente se envolvem na implementação de modo que conheçam o processo e possam perceber se realmente houve problemas.

O Programa RS Rural exigia que a liberação dos recursos fosse através de organizações da categoria, sendo que inicialmente se propôs como representação ser a Associação dos Pescadores que existia naquele momento no município. Esta estava sem um trabalho ativo e pensou-se em reorganizar a mesma, promovendo a eleição de uma diretoria para coordenar o trabalho dessa Associação. Essa proposta não foi aceita pelos pescadores, o que mostra a tomada de decisão, um processo de escolha dos atores na decisão de efetivar as associações, onde decidiram mudar o rumo da sua representatividade, criando associações de acordo com suas áreas de domínio.

Na disputa por recursos do Programa RS Rural, uma Associação apresentou a proposta de construir um prédio com sala para reuniões, salas para processamento, ambiente para comercializar o pescado. Mas todas as associações disputaram o recurso. Esse empreendimento teria um custo elevado, o que inviabilizou a concretização desta proposta uma vez que todas as associações disputavam o recurso e também pelo fato da necessidade de um terreno para a construção desse prédio não ter sido aceita pela prefeitura municipal. São projetos individuais e sociais que provocaram essa disputa na arena da pesca.

Dessa forma, os pescadores artesanais organizados em Associações, apresentavam suas demandas, o que era uma novidade para os mesmos. Essa novidade também traz à tona as dificuldades de compreensão e posteriormente até desconfianças em relação à destinação dos recursos.

Quando o pescador pedia preços de material nas lojas, era um preço, uma vez que não emitiam Nota Fiscal. Quando a EMATER verificava na loja, o preço passava a ser maior pois teriam que emitir Nota Fiscal, a loja também não tinha experiência para trabalhar dessa forma de projetos. Esse fato fez com que, pelas dificuldades de compreensão e conhecimento dos pescadores, houvesse desconfiança desses em relação a EMATER e prefeitura municipal. Isso acontecia também com o motor...tivemos que buscar preços em Porto Alegre pois em Tramandaí havia lojas menores e com pouca opção. Pelo prazo entre a elaboração do projeto e a liberação, houve aumento do preço dos materiais. Quando era um material maior, como o freezer e motor, então a diferença o pescador tinha que pagar, se eram mais materiais, era possível negociar, como exemplo, pegar uma rede a menos (M1).

Na implementação das políticas públicas, a liberação dos recursos de forma tardia dificulta os trabalhos e pode criar dificuldades nas relações entre os diversos atores envolvidos. Na primeira etapa do Programa em Tramandaí, os projetos por família disponibilizavam o valor de até R\$500,00 (2000 a 2001) e na segunda etapa (2001-2004) até R\$1.500,00. Até esse valor não precisava retornar, era a fundo perdido. Dessa forma, muitos pescadores optaram por

recursos até o limite que garantia o fundo perdido. Essa tomada de decisão pelos pescadores foi uma forma de evitar compromisso financeiro que, talvez não pudessem assumir, sendo a sua autonomia de decisão.

Pelo Programa eram exigidos três orçamentos dos bens propostos no projeto, que, segundo (M1) “foi uma novidade para os pescadores e no caso de solicitação de motor, foram providenciados três orçamentos de motor, e não venceu a marca ‘Yamara’, para eles tinha que ser dessa marca. Assim também sobre marca de freezer, tinham restrição em relação a algumas marcas (queriam da marca cònsul)”.

Nos contratos firmados com o banco de acordo com os bens financiáveis, estavam: fardos de rede, fio, rolos de cabo, chumbo, freezer, balança digital, tábuas de cedro para confecção de caíque, tinta, materiais para construção de sala de processamento, macacão e canoa de fibra. Os contratos eram de forma individual quando o valor era até o limite disponível para fundo perdido e contratos de forma coletiva (nome de um pescador representando os demais) quando o valor da aquisição por parte dos pescadores era superior ao limite de fundo perdido, devendo haver pagamento de prestações.

O Programa tinha também um viés socioambiental, sendo realizado um projeto para o destino adequado dos resíduos do pescado porque durante a realização dos DRP’s e das diversas visitas aos pescadores, ficou visível que os resíduos eram jogados diretamente nas lagoas.

Dessa forma, através do Programa RS Rural foi contratado uma empresa para elaborar o projeto que foi denominado “Relatório Final – Aproveitamento dos resíduos de pescados de Tramandaí/RS”. Esse documento tinha por objetivo apresentar o diagnóstico da situação, as alternativas para o processamento de resíduos de pescados, visando a obtenção de subprodutos com maior valor de mercado, e uma descrição da unidade de industrialização padrão para a cidade de Tramandaí/RS. O estudo foi considerado importante para mostrar que há um grande volume de resíduos de pescados, e se pretendia concretizar um Programa Municipal de processamento dos resíduos, o que não se efetivou por diversas dificuldades encontradas, entre as quais a falta de recursos para a execução do mesmo.

Os mediadores sociais (M1, M2) relatam que alguns pescadores fizeram parceria com a empresa de coleta de lixo e que passaram a adotar medidas paliativas desse destino. Assim, ao se examinar os diferentes modos das pessoas enfrentarem as mudanças e as estratégias que elaboram, verificou-se que alguns atores tomaram iniciativas próprias, uma autonomia na busca por alternativa para seus problemas, embora essas estratégicas não fossem adotadas por todos os pescadores.

Perguntado sobre os resultados do Programa RS Rural Pesca Artesanal no município, o técnico da EMATER (M1) sintetizou alguns pontos: primeiramente, o Programa foi evidenciado como sendo o “start” para a política da pesca artesanal no município. O fato de o Programa condicionar a criação da Secretaria Municipal da Pesca e Agricultura à implementação foi um grande passo para atender a um público totalmente isolado e sem políticas voltadas a eles; segundo, havia outra demanda represada na época e que apareceu nas discussões nos DRP’s, que foi sobre o regramento da pesca no estuário de Tramandaí, questionado pelos pescadores, o que estimulou uma ação conjunta de conversas com o IBAMA no período de 2003/2004, sendo que as discussões contribuíram para se construiu a portaria IN17/2004, do Ministério do Meio Ambiente, que começou a regar a pesca na Bacia do Tramandaí. Terceiro, o trabalho com as pescadoras artesanais através do uso da técnica de artesanato em escama de peixe nos anos de 2004 e 2005.

A capacitação das pescadoras mencionada acima foi financiada pela prefeitura municipal, como contrapartida ao Programa RS Rural Pesca Artesanal. Esse projeto teve o intuito de resgatar o tipo de artesanato da cultura açoriana (formadora da região) no sentido de proporcionar mais uma oportunidade de inclusão da mulher pescadora na sociedade e gerar uma nova fonte de renda familiar. Segundo relatório da EMATER de Tramandaí, intitulado “Resgate da cultura açoriana – pescadoras de Tramandaí fazem do lixo artesanato em escamas de peixe” (EMATER, 2006), “as flores em escama para além de sua beleza refletem toda a sensibilidade e habilidade que caracteriza a alma açoriana que leva na bagagem o ‘saber e fazer deste povo’”.

Segundo a extensionista da área social da EMATER (M2), “quando começamos a trabalhar com os pescadores, percebemos que as mulheres quase não apareciam e até hoje elas ainda ficam mais retraídas”. O técnico (M1) relatou que através desse trabalho percebeu-se que muitas pescadoras tinham problemas de visão, mas que não se conseguiu provocar políticas de atendimento a estas dificuldades. Atualmente, são quatro pescadoras artesanais que confeccionam e comercializam artesanato com o uso das escamas de peixe.

O relatório da EMATER de Tramandaí/RS, “Resgate da cultura açoriana – pescadoras de Tramandaí fazem do lixo artesanato em escamas de peixe” (EMATER/RS-ASCAR de Tramandaí, 2006), descreve o depoimento de uma pescadora que participou do projeto – “Nunca imaginei que todo esse material que era lixo, ia fora, pudesse se transformar em renda. Antes ia tudo para dentro do rio e lagoa. Em uma simples feira municipal rendeu R\$ 950,00 em peças de adorno, bordados e bijuterias”.

A descrição da implementação do Programa RS Rural Pesca Artesanal e os encaminhamentos ocorridos ao longo do processo e pós Programa, remete ao que Santos (2002)

aponta que os processos sociais só são compreendidos depois de mais de uma década de constituição, há uma dinâmica própria nestes espaços sociais na interação de atores e mediadores sociais.

### 5.1.2 Percepção dos Pescadores

O Programa RS Rural Pesca Artesanal foi citado pela maioria dos pescadores artesanais, embora estes atores sociais não lembrassem, na sua maioria, do nome específico da política pública, e sim de como tiveram acesso a ela, a destinação dos recursos e a forma como foi implementada. Para tanto a identificação dessa política pública foi pela experiência profissional anterior, enquanto extensionista rural da EMATER, com experiência no Programa RS Rural Pesca Artesanal, o que posteriormente foi confirmado pelo técnico da EMATER de Tramandaí.

A fala do Pescador (P7) e de vários outros demonstra que somente tiveram conhecimento da existência do Escritório da EMATER no município no momento que os servidores/mediadores se aproximaram deles e propuseram projetos, no caso o RS Rural Pesca Artesanal. Dessa forma, o Pescador (P7) menciona que “quando foi instalado a EMATER no município, começou a vir recursos, redes, consegui um freezer e freezer de balcão, a fundo perdido”. Já a Pescadora (P8) relata que “faz mais de 10 anos que recebemos um motor 3.3, cabo e pano de rede. Também veio freezer, balança e logo depois ganhei um ponto de venda”.

A pescadora e presidente de Associação (P18) relata que foi contratada pela prefeitura municipal para atuar junto à EMATER, “eu era pescadora, conhecia todos os pescadores e eles confiavam em mim, então eu acompanhei os técnicos da EMATER para eles conhecerem os locais de moradia dos meus colegas”. Ela relata também que continua lutando pelos pescadores, “eu fui lá falar com o prefeito para ajudar a pagar um biólogo, já apareceu camarão e nós precisamos de um biólogo para atestar que o camarão tem o tamanho certo para nós começar a pescar”. Isso remete a capacidade do ator, o poder de provocar mudanças e de envolver outros atores.

O Pescador (P9) também relata que com a vinda da EMATER para o município, os pescadores começaram a ter acesso a financiamentos, “recebemos freezer, rede e motor. Isso ajudou muito, porque a gente não conseguia comprar equipamentos novos com nossos recursos”. Dessa forma, as ações do governo foram implementadas e influenciaram a vida desses atores sociais. Vale refletir até que ponto a ação dos mediadores sociais influenciou os pescadores na aquisição de equipamentos. Nesse encontro, segundo Long (2007) é a ideia de contato face a face entre os indivíduos que tem diferentes interesses, recursos e poder. Essa

interface na arena da pesca, ou seja, os encontros ou contatos entre indivíduos com diferentes interesses permitiu a definição de projetos que contribuíram para facilitar o trabalho e a organização dos pescadores.

Os pescadores mencionam que foram organizadas as associações e que através delas apontam o que adquirir através do Programa do RS Rural Pesca Artesanal. O presidente da Associação (P7) afirma que, “a Associação foi fundada com o incentivo da EMATER porque o Programa RS Pesca exigia essa organização para liberar recurso. Foram fundadas mais Associações e se recebeu a fundo perdido materiais de pesca, rede, vidro cabeçote, lampião, chumbo”. Muitos pescadores relatam que a formação de associações foi um momento importante porque se sentiram mais fortes, estavam lutando juntos e se esforçaram na organização, que sentiram um momento importante de poder decidir, mobilizar, fazer parte. Isso reforça ao que Basso (2009) relaciona da estreita relação entre associativismo e participação, de modo que, adentrando nesses espaços organizativos, os atores rompem com o isolamento social e cultural, resultando num processo de socialização política e assim percebem a importância da organização e participação. Assim, esse ator pescador acredita no seu projeto individual para se consolidar no projeto social da categoria. Entretanto, a falta de união foi apresentada pelo presidente da Associação (P7) que menciona,

[...] a nossa associação tem CNPJ, fizemos a declaração de isentos poderíamos fazer compras de forma coletiva, mas os pescadores não são unidos, eu penso que além disso, eles não são mobilizados e não tem clareza das coisas. Eu ajudo os sócios da Associação a preencher o Talão do Produtor porque eles têm dificuldade de preencher (P7).

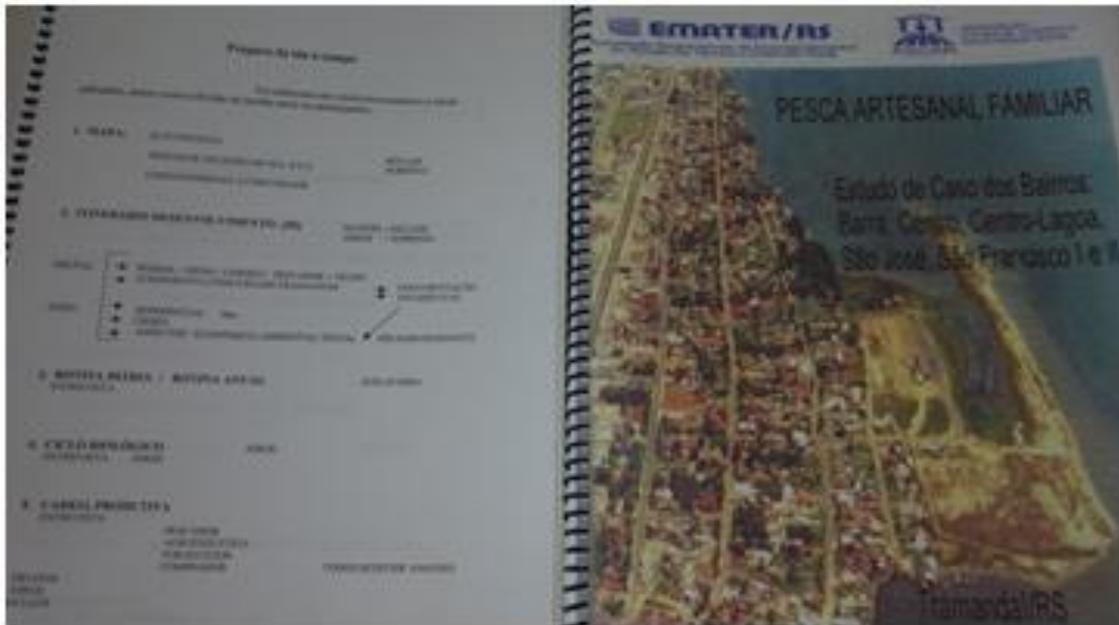
Assim, a fala anterior evidencia que esses atores deixaram de intervir em dado momento nos processos, o que provoca a preocupação de que alguns atores possam ser meros receptores das ações e das políticas públicas.

Os pescadores entrevistados participaram da construção dos projetos através do RS Rural. Por meio da ferramenta do DRP, eles perceberam que poderiam efetivar a sua participação e tencionar atenção à categoria. Esses atores demonstram que perceberam a importância da participação e aproveitaram essa oportunidade para manifestarem os seus anseios, os seus projetos individuais e sociais. A reflexividade dos atores é fundamental nesse processo, de modo que se efetiva a agência dos pescadores.

Assim, evidencia-se uma heterogeneidade na pesca em Tramandaí, com arte de pesca, concepções e projetos distintos. A Pescadora e presidente da Associação (P18) lembra com carinho dos DRPs, e sorria olhando os relatórios dos DRPs do qual teve acesso no momento da

entrevista “olha nós aqui nessa foto, a gente se reuniu, os técnicos vinham e nós falávamos dos nossos problemas, a gente queria projetos”.

**Figura 3 – Relatório do DRP realizado**



Fonte: Registro realizado durante pesquisa de campo (2016).

Além do DRP, os pescadores mencionam sobre as decisões que eram definidas através do Conselho Municipal Agropecuário, sem participação direta da categoria e que foi posteriormente importante a criação do Conselho municipal da Pesca. Assim, a agência dos pescadores foi exercida pela participação nas diversas instâncias, no DRP, no Conselho e nas Associações. É nessa interface entre eles e as organizações dentro da arena da pesca que se consolidou a construção dos projetos sociais. Nos seus diversos domínios, tanto familiar, bairros, Associações e até pela particularidade e afinidade da visão das faixas etárias contribuíram para propor ações na arena de construção dos projetos sociais dos pescadores.

O significado que a política pública teve na vida desses atores é evidenciado por eles quando relatam que, com os equipamentos adquiridos, diminuiu a penosidade do trabalho e garantiu maior segurança na realização do seu trabalho. Mostram também que, percebendo a possibilidade de recursos para a aquisição de materiais e equipamentos, se mobilizaram para atingi-los. Assim, o Pescador (P8) relata que “recebi um motor, ele durou sete anos e para pagar, tinha carência de dois anos e rebate. Antes era a remo e motor fraco estragava, aí era um perigo estar na lagoa”. Essas considerações apareceram em várias falas dos pescadores, aliado ao esforço deles em realmente conseguir esse material.

Já o Pescador (P6) menciona que não houve distribuição correta dos materiais. O que evidencia uma falta ou dificuldade de compreender a forma como esses recursos foram distribuídos. O presidente de Associação (P7), também relata que “o RS Pesca dava dois anos de carência, podiam pegar rede, freezer. Eu desconfio que a loja cobrava R\$200,00 e esse valor era repartido por alguém”.

Esses pontos de desconfianças por parte dos atores já foram mencionados anteriormente na fala do mediador social da EMATER, relatando que o período entre a elaboração dos projetos e a real liberação dos recursos se refletia no aumento dos preços dos equipamentos solicitados pelos pescadores, exigindo uma readequação de quantidade ou potência dos equipamentos e em muitos casos, a necessidade do pescador arcar com a diferença do preço. Nos projetos havia também a contrapartida dos beneficiários com pelo menos vinte por cento (20%) do total do projeto, sendo que, na percepção desta pesquisa, os pescadores não conseguiram ter a clareza sobre esse requisito. Assim, nas situações de interface dos atores com os mediadores sociais na implementação do Programa, a comunicação em alguns momentos foi falha, pois não atingiu ao objetivo de compreensão do processo.

A Pescadora (P8) relata a importância da aquisição de equipamento através de políticas públicas:

Conseguimos comprar um motor 3.3. HP e redes pelo RS Pesca. Então, a gente tem como pagar tranquilo. Ele pifou, não aguentou muito. Ocupamos muito ele na pesca, então não dura muito. Depois compraram com recurso próprio um motor Yamara, de 15HP, \$ 1.000,00 de parcela mensal, em seis (6) vezes. Vivíamos quase 24 horas na lagoa pescando para poder pagar o motor. Mas ele foi roubado. Se a gente consegue nesses projetos, imagina, a gente tem 12 meses para juntar R\$ 900,00, imagina, num ano se paga isso de parcela, aí fica mais fácil (P8).

A fala mostra que a Pescadora (P8) teve clareza da contrapartida no projeto e o quanto no acesso as políticas públicas proporciona tranquilidade no pagamento dos equipamentos. Os recursos adquiridos através do Programa contribuíram para melhorar e facilitar a arte da pesca, com equipamentos novos que proporcionaram maior segurança e menor penosidade.

O Programa RS Rural Pesca Artesanal foi um espaço de afirmação dos atores pescadores, pois aproveitaram a oportunidade de participação, mostrando quem realmente são, onde estão localizados e quais seus anseios. Quanto à forma associativa, mesmo que nem todas as associações persistiram até a atualidade, foram significativas em dado momento para a mobilização conjunta desses atores. E há de se considerar que a pressão exercida pelos pescadores nos diversos momentos de participação resultou em maior comprometimento por parte das organizações que se envolveram na pesca.

## 5.2 O PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF)

As informações sobre a implementação do Pronaf Pesca no município de Tramandaí são apresentadas principalmente pela fala do técnico da EMATER (M1) visto que as instituições financeiras argumentaram que há muita rotatividade de funcionários nas agências, de modo que pouco poderiam contribuir com informações sobre projetos liberados anteriormente. Assim, no primeiro momento, se apresentará a percepção dos mediadores sociais e, a seguir, a percepção dos atores sociais.

### 5.2.1 Percepção dos Mediadores Sociais

No município de Tramandaí, após o término do Programa RS Rural Pesca Artesanal, aconteceu uma corrida dos pescadores para financiamento. Aconteceram mobilizações dos pescadores junto à Agência do Banco do Brasil, reivindicando liberação de recursos. O Banco do Brasil até o momento não tinha elaborado projetos para esse público. Para atender as reivindicações da categoria dos pescadores profissionais artesanais, o banco encaminhou um funcionário ao escritório da EMATER municipal para entender como elaborar um plano de custeio. O técnico da EMATER (M1) relata que “essa dificuldade inicial do banco foi similar à dificuldade que nós enfrentamos quando do início do trabalho com os pescadores artesanais”. Dessa forma, foram elaborados Planos de custeio para Camarão, Plano de Custeio para Bagre, entre outros, uma vez que cada forma de pesca necessita de equipamentos diversos e com períodos diferentes.

Na fase de implementação acontecem as adaptações do programa de políticas públicas às situações concretas de modo que os agentes financeiros se depararam com uma situação diferente, ou seja, se adaptar para atender um público diferenciado, os pescadores artesanais. Ao mesmo tempo, demonstra a capacidade de agência dos pescadores, onde procuram resolver problemas, aprendendo a intervir no fluxo de eventos sociais ao seu entorno, ou seja, pressionar para que o agente financeiro permitisse o acesso ao Pronaf.

Os Planos de custeio foram enquadrados como Pronaf Especial (Pronafinho), com exigência de formação de grupos de no mínimo três famílias (sistema de aval solidário), com possibilidade de financiar valores aproximados de R\$1.500,00, havendo rebate de R\$200,00. Dessa forma, o valor seria utilizado na manutenção das atividades diárias das famílias

pescadoras profissionais artesanais. Nessa modalidade (Pronafinho) não há necessidade de garantias, a não ser pela vinculação aos contratos de outros pescadores, ou seja, os contratos são efetuados em grupos de até cinco pescadores, que se responsabilizam uns pelos pagamentos dos outros beneficiários de seu grupo, pois se algum se tornar inadimplente, impossibilita o outro de acessar novos empréstimos.

O programa de financiamento pelo Banco do Brasil aconteceu aproximadamente durante três anos, com 105 beneficiados que se organizaram em 31 grupos, bem abaixo do público potencial. Houve uma inadimplência de aproximadamente 20% dos pescadores, criando um descrédito com o Banco, uma vez que há tolerância de até 3% de inadimplência ditada pelas normas bancárias.

Perguntado ao técnico da EMATER sobre possíveis causas da grande inadimplência, relata que:

[...] penso que os pescadores não cuidaram em selecionar seus parceiros de grupo de financiamento, e eles não tinham o hábito de banco, e tanto nós, assim como o banco não tínhamos muita experiência e conhecimento sobre a real dificuldade de interação dos pescadores com bancos. Para solicitar financiamento junto ao banco, era necessário abrir conta, que exigia taxa de manutenção de conta, foi disponibilizado talão de cheque e cartão. Nós também não fizemos essa educação (M1).

Este enfoque foi relatado também pelo agente da instituição financeira e pelo Sindicato dos pescadores artesanais de que a inadimplência é uma medida adotada pelos administradores do Banco baseada no Manual de Crédito Rural, que limita em dois (2%) a inadimplência nas operações do Pronaf. O agente financeiro (AF1) relata que o banco percebeu que o sistema de aval solidário deveria ser repensado, não sendo justo algumas pessoas ficarem inadimplentes pelo fato de seu colega de grupo não efetuar o pagamento. Esse motivo fez com que o Banco extinguisse o sistema de aval solidário. Dessa forma, o mediador social engloba a articulação de fragmentos de significados produzidos em contextos diversos de modo a escutar as demandas, apoiando-as e legitimando-as (NEVES, 2008).

Segundo o técnico da EMATER (M1), entre os anos de 2008-2012 praticamente não houve liberação de crédito para pescadores pelo Banco. Entre os anos de 2011 e 2015, foram sessenta e nove (69) projetos do Pronaf, via banco do Brasil, elaborados pela empresa de assistência técnica e extensão rural. No ano de 2013, o Banco do Estado do Rio Grande do Sul (BERGS) possibilitou crédito aos pescadores, via Pronaf Pesca onde houve aquisição de motores. Depois não continuou esse financiamento aos pescadores. Em 2016, Tramandaí possuía 410 pescadores profissionais artesanais cadastrados no Registro Geral de Pesca o que

nos mostra que poucos pescadores acessaram essa política pública. O público potencial do Pronaf pesca é bem superior ao número de contratos até então firmados.

**Tabela 2 – Número de contratos firmados pelo Pronaf – 2011/2016**

<b>Ano</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
<b>Número de ontratos</b>	3	7	23	29	9	1

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados da pesquisa de campo (2017).

É possível perceber através da Tabela 2, que o número de contratos firmados pelo Pronaf, é muito reduzido em relação ao número de pescadores artesanais. Segundo o técnico da EMATER, esses financiamentos foram feitos individualmente, com exigência de fiador, possibilitando ao pescador utilizar o recurso para recuperação de rede, efetuar pagamento da energia elétrica, dando condições para armazenar o peixe para venda futura, no momento de maior procura e valorização do pescado.

Para o técnico da EMATER, inicialmente, com a exigência de fiador, houve alguns problemas de pagamento das parcelas do financiamento, de acordo com a afirmação:

Para o banco era conveniente que o financiamento vencesse em um ano. Então foi colocado a data limite de pagamento para 30/11. Mas esse período é o que a gente diz “época da vaca magra” para o pescador. Ai se aprendeu com isso, o vencimento do financiamento passou a ser no final do verão, onde o pescador tem a receita de vendas principalmente para veranistas, receita do seguro-defeso, venda da sua mão de obra para veraneio e também para os pescadores feirantes, a sua receita da venda do peixe da semana santa (páscoa) (M1).

Percebe-se que os problemas apresentados no acesso ao Pronaf Pesca foram gradativamente resolvidos, e que, os atores sociais tiveram a capacidade de reflexão e contribuíram para sugestões de melhorias, dentre as quais a data de vencimento das parcelas do financiamento.

O técnico da EMATER (M1) relata que o escritório elaborou um projeto da linha do Pronaf Agroindústria para financiar equipamentos “kit feira” para os feirantes em 2015. Não houve êxito na liberação desse recurso uma vez que receberam o retorno da equipe do programa Pronaf Agroindústria, que esse projeto não se enquadraria nessa linha, “isso foi frustrante, o projeto era interessante e ajudaria muito os pescadores” (M1).

O presidente do Sindicato dos Pescadores (M3), relata que “através de muita pressão junto ao governo do Estado tentaram prorrogar vencimento em 2016 do Pronaf Pesca para o ano de 2017 por causa da proibição da pesca do Bagre, a exemplo do que conseguiram para o FEAPER, mas não foi permitido”. Isso também foi levantado na reunião do Fórum da Pesca

realizado em Imbé, no mês de maio de 2016. Essa atuação dos mediadores sociais foi importante na medida em que é compreendida pelo estabelecimento de “pontes” entre indivíduos ou organizações.

### 5.2.2 Percepção dos Pescadores Artesanais

Os pescadores fazem muita referência ao Pronaf sob diversos pontos. A falta de pagamento das parcelas dos financiamentos esteve associado à dificuldade de funcionamento do sistema de aval solidário exigido pelo sistema financeiro. Os pescadores acessaram um montante de recursos em grupo de três pessoas, onde os integrantes desses grupos assinaram como avalistas dos seus pares. Em alguns casos, esses atores mencionaram que o aval solidário alcançou os objetivos propostos, uma vez que integrantes dos grupos pressionavam os parceiros de contrato para pagar suas parcelas. Porém, alguns se disseram frustrados, a ponto de afirmar que não mais acessarão o crédito com essa exigência.

Segundo o Pescador (P2),

Nós formamos um grupo de três pescadores, mas uma pessoa do grupo não pagou, então ficamos inadimplentes até hoje e por isso não consigo mais empréstimo no banco. O meu motor estragou, teria que comprar outro, mas não posso financiar. O pescador não estava preparado para financiamentos, as entidades deveriam ter preparado a gente melhor sobre isso, só mais tarde a EMATER fez curso para orientar (P2).

Quando as políticas públicas são formuladas, diversos aspectos podem não ser percebidos, sendo que no momento da implementação, da ação efetiva é que afloram os entraves e as dificuldades. Isso leva a destacar que no processo de implementação de uma política pública, os atores contribuem com a avaliação, de modo que nessa interface dos diversos atores, podem contribuir para que futuras políticas públicas possam melhorar os aspectos que dificultaram o processo, sendo então a política reconstruída o tempo todo.

O Pescador (P1), que reside com seus pais, comenta que seu pai solicitou recurso, “mas era em grupo, uma pessoa do grupo não pagou o financiamento e com esse problema, nunca mais quis acessar”. Isso evidencia as falhas do sistema de aval solidário, mostrando que são frágeis os mecanismos de controle social entre os pescadores.

O sistema de aval solidário no Pronaf, com regras operacionais dificultaram o pagamento, uma vez que possuía somente uma cédula de quitação. Dessa maneira, no ato do vencimento, se um tomador do empréstimo não tinha dinheiro para pagar, os demais não tinham

como saldar sua parte da dívida. O Pescador (P13) comenta que “Eu peguei o Pronaf em grupo de três pescadores durante mais ou menos uns seis anos. Nós tivemos problemas no grupo, um deles faleceu e isso foi chato, até provar ao banco que ele morreu” (P13). Já o Pescador (P11) fala que “Nós tínhamos grupo de três pescadores, um do grupo faleceu, daí eu paguei a parte do falecido e peguei as redes para mim”.

Na fala do Pescador (P7) “houve ajuda em muitos grupos, se um não tinha dinheiro suficiente para pagar a parcela, os outros do grupo ajudavam”. Isso evidencia a solidariedade presente em alguns momentos na categoria e que os fortificou.

O desconhecimento sobre o funcionamento de abertura em conta no banco também foi um fator que elevou a dívida dos pescadores, sendo que na fala do Pescador (P2),

Abri uma Conta Corrente e não sabia que tinha despesas, pagamento de taxa. Não fomos informados que podíamos abrir uma conta sem receber cartão e com isso não ter que pagar taxas. O pescador ficou vislumbrado e se endividou. Agora tem conta governamental. Essas políticas públicas só atrapalharam. Depois, com esse problema, foram oportunizados cursos aos pescadores (P2).

Evidencia-se assim nessa fala, uma percepção do pescador de que a política pública atrapalhou em dado momento e também que não estiveram preparados para o acesso ao crédito, não fazia parte da sua cultura para o uso de financiamentos. Um trabalho de socialização para uso do recurso deve ser levado em conta e intensificado, colocando a figura do mediador na arena da pesca para envolver diversos atores no diálogo para o entendimento dos critérios da política pública e das reais dificuldades dos pescadores.

Não havendo mais o sistema de aval solidário e a possibilidade de financiamento individual, fez com que os bancos exigissem fiador, como garantia de quitação da dívida. Essa exigência de fiador foi destacada por muitos pescadores como um limitante na medida em que poucos pescadores tem uma situação financeira consolidável, assim muitos relatam “chega no banco e logo é solicitado um fiador”. O casal de pescadores (P7) relata que há dificuldades de conseguir avalista/fiador, “quem tem renda para avalizar”? Assim,

[...] precisei fiador e depositar sete mil reais na conta para poder financiar um motor de R\$22.000,00. Em 2014 o Banco dizia que não tinha recurso, tínhamos solicitado material de pesca, freezer, rede. Quando conseguimos fiador, é mais fácil conseguir a liberação do valor, cada um cuida de outro (P20).

Apesar da exigência de fiador, os pescadores referiram outro limitante no pagamento das parcelas como sendo o período do vencimento. Foi relatado que o ideal das datas de financiamento fosse no período de maior venda do pescado, ou seja, no verão em que há um

fluxo grande de pessoas no município. Eles relatam também que nos períodos que recebem o seguro defeso, guardam o valor para quitação das parcelas do financiamento.

Isso evidencia a percepção de que as políticas públicas devem se conectar com o saber dos pescadores e ter clareza das especificidades regionais, onde, por exemplo, há diferentes espécies de peixes e períodos de safra. Dessa forma, os projetos dos atores são realizados em arenas específicas. Há uma heterogeneidade dos projetos no espaço rural e que nos remete a pensar no tempo natural das pessoas, costumes dos grupos e suas relações sociais e por isso os elaboradores das políticas públicas devem projetar e se preocupar como estas políticas chegam aos atores sociais. Dessa forma, evidencia-se também o domínio da arte da pesca dos atores pescadores e que não era do conhecimento dos mediadores sociais. Ao mesmo tempo, a criação de sistemas de financiamento formais exigiu mudanças e adaptações à cultura financeira do pescador, condições não consideradas no processo operacional das políticas públicas voltadas para públicos diferenciados.

Outra consideração apontada sobre a inadimplência foi que se percebe que nos períodos de boa safra do pescado, muitos pescadores se empolgaram e compraram eletrodomésticos. Percebe-se inclusive que alguns adquiriram a prazo esses equipamentos e tiveram dificuldades de cumprir com o compromisso. Para reverter essa situação, vendiam os equipamentos a outras pessoas por preços muito abaixo do valor adquirido do bem. Percebe-se que havia lacuna nesse processo, os pescadores estão cientes de que o recurso é um empréstimo e que deverá ser devolvido. As políticas públicas quando são pensadas e formuladas, nem sempre conseguem prever essas limitações. É no momento da implementação que se depara com detalhes que são muito significativos.

Muitos pescadores relatam sobre o problema como um espaço de aprendizagem. Afirmaram que não se planejavam para pagar as prestações, mas hoje, já estão acostumados e o banco oferece pagamento de uma parcela por ano. Dessa forma consideram muito bom, pois tem condições de fazer a programação do valor a ter disponível no ato do vencimento da parcela visto que a renda é incerta.

Essas incertezas de renda são evidenciadas também nas falas dos pescadores porque muitos deles, no retorno diário da pesca, já vendem o produto. Então, a entrada financeira em alguns dias é imediata, mas tem dias que não capturam nada ou muito pouco. Outro fator a ser considerado é o período de chuva e ventos fortes que dificulta a atividade da pesca, resultando na incerteza da entrada de recursos financeiros. O valor de um salário mínimo recebido pelo Seguro Defeso é considerado baixo. E considerar ainda que a pesca do camarão é muito incerta

porque o período de chuva mais intensa no inverno não permite a entrada de água do mar nas lagoas e dessa forma não há condições de reprodução do camarão.

Os pescadores feirantes relatam que a EMATER elaborou um projeto para financiar equipamentos “kit feira”, mas que não se concretizou. A Pescadora (P8) afirmou que “pra trabalhar na feira, eu não trabalhei com aquele balcão, eu trabalhei com minhas bandeja. Esperei o projeto, esperamos, esperamos o balcão, não veio nada. Aí a EMATER disse que essa verba não veio. Motor também a gente não consegue, na verdade a gente não consegue se encaixar nesses projetos” (P8).

O casal de Pescadores (P17) relata que no ano de 2012 acessaram o Pronaf Pesca, havendo cinco anos para pagar e que considera burocracia de solicitação de documentos, mas afirma “é possível, antes só podiam comprar motor usado”. O casal também relatou que há dificuldades de conseguir avalista/fiador, “quem tem renda para avalizar”?

As falas dos pescadores evidenciam que os recursos do Pronaf Pesca, o RS Rural Pesca foram políticas importantes porque possibilitaram a aquisição de equipamentos novos, como motor e freezer. Relataram que sem esses créditos, teriam que adquirir equipamentos usados e menos potentes, que não lhes garantiriam muita segurança e necessitariam de maior dispêndio de tempo até chegar ao local da pesca.

**Figura 4 – Motor de popa dos pescadores adquiridos por meio do Pronaf.**



Fonte: Registros realizados durante pesquisa de campo (2016).

Perguntado sobre a informação de quando há recurso disponível para acessar o Pronaf, os pescadores afirmaram e demonstraram confiança do trabalho da EMATER que “sempre avisa quando há possibilidade de financiamento”. Essa atitude de espera pelas informações da instituição nos leva a refletir sobre a falta de poder de agência dos pescadores envolvidos.

Nos discursos dos pescadores, o Pronaf é visto como um crédito “com juros bons”, que permitiu a aquisição de equipamentos de pesca para ampliar a sua renda, diminuir a penosidade do trabalho de modo que pudessem melhorar a sua condição socioeconômica.

Mas percebe-se que o Pronaf é mais acessado pelos pescadores que estão mais bem estruturados e com isso apresentam maior garantia de pagamento das parcelas. Estes pescadores também demonstraram que possuem projetos maiores de expansão da produção. Outros pescadores alegam que compraram barco, motor e freezer, e que é melhor cuidar se vai financiar, “não dá para financiar sempre, o melhor é tentar ficar longe de dívida”. Long (2007, p. 43) menciona que na perspectiva orientada aos atores “a indagação fundamental, que é o ponto de partida da abordagem, consiste em saber por que os agricultores oferecem respostas diferenciadas a circunstâncias estruturais similares, mesmo que as condições pareçam relativamente homogêneas”. Pode-se perceber que há modos de vida e projetos diferentes de cada família de pescadores. Alguns almejam expandir sua produção, alcançar novos mercados, acumular bens, enquanto outros expressam sua vontade de continuar no mesmo patamar. Pode-se refletir acerca disso, que esses atores limitam seus projetos ou será que são questões estruturais que limitam esse seu modo de vida?

Perguntado para o casal de Pescadores (P3) a razão de não acessar novos financiamentos, eles comentam “porque não temos certeza se vai ter recurso para pagar, a nossa renda é incerta. Quando a gente faz financiamento, sempre precisa comprovar renda, mas como comprovar renda? É incerta, não tem renda fixa”. Outros relataram que já estão aposentados ou que falta pouco tempo para se aposentar, então não há mais interesse em financiamento. Para o Pescador (P9), “não adianta fazer muito financiamento, no fim aí o cara pode gastar demais, pode se apertar...” Nesse sentido, os atores acabam expressando que seus projetos muitas vezes não são o de expandir sua atividade, e sim, garantir a continuidade ao que já tem projetado, conforme já mencionado no parágrafo anterior.

Somente uma parcela dos pescadores conseguiu se estruturar com maior quantidade de freezer, renovação de motor, melhoria da habitação, aquisição de veículo. Acredita-se que isso resulta dependendo do seu modo de vida, seu histórico familiar, sua agilidade e percepção. Outros, não continuam realizando a pesca, seguida da venda do produto, sem agregar valor ao mesmo e ainda alguns com dependência contínua das peixarias.

Através do Pronaf, bem como o RS Rural Pesca Artesanal, a diversidade de público se embrenhou nas políticas públicas e nesse caso, permitiu uma visibilidade à categoria do pescador. Na medida em que esses atores sociais efetivaram a sua participação nos debates,

promoveram pressões e se articularam coletivamente, permitindo ampliar essa visibilidade e se afirmar perante o Estado e a sociedade civil.

### 5.3 FEAPER

Esta seção tratará do processo de implementação do FEAPER. Primeiramente será explanado sobre a perspectiva dos mediadores sociais e, num segundo momento, será abordada a perspectiva dos atores sociais pescadores.

#### 5.3.1 Percepção dos Mediadores

Os primeiros projetos em Tramandaí iniciaram entre os anos de 2011/2012, no Governo do Estado de Tarso Genro. Cabia ao escritório da EMATER elaborar os projetos, sendo que os recursos eram oriundos do BADESUL via Banco do Estado do Rio Grande do Sul (Banrisul), através da Secretaria do Desenvolvimento Rural e Cooperativismo (SDR).

Os recursos do programa eram inicialmente recursos da própria Secretaria do Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo (SDR), posteriormente os recursos eram oriundos do PPC (Participação Popular Cidadã), conforme votações em que a população elegia por votação a prioridade de recursos. Atualmente não foi destinado recurso do PPC para a pesca ao município de Tramandaí, dessa forma, sem possibilidade de recursos para projetos FEAPER para pesca artesanal.

O técnico da EMATER (M1) relata que os últimos projetos para o município de Tramandaí vieram com viés político, uma vez que o Sindicato dos Pescadores negociou diretamente com a Secretaria de Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo (SDR) a liberação de recursos e foi destinado para determinados pescadores. Perguntado ao representante do Sindicato dos Pescadores, ele relata que procuram sempre verificar onde possam conseguir recursos para os pescadores, sendo que a Secretaria do Desenvolvimento Rural e Cooperativismo (SDR) tinha recurso disponível, então elaboraram um documento apresentando alguns pescadores artesanais. Percebe-se dessa forma, que os diversos mediadores sociais têm algumas mobilizações distintas, utilizando suas forças e capacidade de articulação.

Para acessar o FEAPER, havia exigência de diversos documentos, como: certidão negativa de débitos trabalhistas, certidão negativa da fazenda municipal, certidão negativa da fazenda estadual, certidão negativa da fazenda federal, Ata do Conselho Agropecuário especificava os beneficiários. Essas exigências, para o técnico da EMATER (M1), causava

certo medo por parte dos pescadores porque não estavam acostumados com essa documentação e era necessário ir aos órgãos competentes para ter acesso à documentação.

No FEAPER havia rebate de oitenta por cento (80%) por adimplência, ou seja, se o beneficiário pagava até o vencimento, então recebia esse rebate. Dessa forma, técnico/mediador da EMATER (M1) aponta que o programa realmente é considerado excelente, deu um impulso para os pescadores, com a possibilidade de adquirir um equipamento bom, do qual nunca poderia adquirir com recurso próprio. Foram analisados contratos do FEAPER elaborados no ano de 2013 e liberados no ano de 2014.

O quadro 3 apresenta os valores liberados através do FEAPER para os pescadores no ano de 2014. Ele nos permite perceber quais os equipamentos e materiais que foram possíveis de serem financiados pelos pescadores. Percebe-se que os valores por pescador não são altos, permitindo a aquisição dos principais equipamentos necessários, principalmente para a conservação do pescado. As balanças são importantes no processo de comercialização e o gerador a gasolina para sua estrutura de pesca quando em local distante da sua residência.

**Quadro 3 – Liberação do FEAPER em 2014**

<b>Pescador</b>	<b>Equipamento</b>	<b>Valor</b>
P21	2 freezer	4.434,07
	1 congelador	
	1 forno	
	1 fogão digital	
	01 caixa térmica	
	01 caixa de isopor	
P1	2 freezer, balança, caixa térmica	3.949,00
P17	Gerador a gasolina	3.200,00
P15	02 freezer, balança	3.786,00
P17/1	2 freezer, balança	4.500,00
P6	2 balança digital	4.736,00

FONTE: Elaborado pela própria autora (2017).

Segundo o presidente do Sindicato dos Pescadores (M3), “através de muita pressão o governo do estado, prorrogou por um ano as parcelas de financiamentos através do FEAPER, ou seja, até 17 de outubro de 2017 por causa da proibição da pesca do Bagre”.

**Figura 5 – Equipamento adquirido com recurso do FEAPER**



Fonte: Registro realizado durante pesquisa de campo (2016).

A contribuição do FEAPER pelos mediadores sociais (M1, M3) foi evidenciada de modo geral como uma forma de o pescador garantir condições de armazenar o seu pescado, não necessitando vender imediatamente após a pesca, agregando valor ao produto e assim garantindo uma renda maior; com a aquisição de freezer novo, o pescador pode se desfazer o equipamento velho que apresentava consumo de energia elétrica maior; maior agilidade no trabalho da pesca com equipamentos que proporcionavam maior segurança. Mas o Mediador (M1) lamenta que não houve votação suficiente no PPC (Participação Popular Cidadã) para a pesca em Tramandaí. Cabe, pois, uma reflexão acerca de mobilizações que poderiam ter garantido esse recurso para a categoria do pescador artesanal, que mobilizações os atores sociais poderiam ter realizado para garantir recursos através do FEAPER .

### **5.3.2 Percepção dos pescadores**

O programa foi muito lembrado pelos atores sociais porque permitiu a aquisição de diversos equipamentos e por ter rebate de oitenta por cento (80%) se pagasse as parcelas no prazo estipulado. Entretanto, sentiram dificuldades no momento da elaboração dos projetos pela exigência de diversos documentos, afirmam que se sentiram inseguros porque nunca tinham escutado falar a respeito desse tipo de documento, aliado a necessidade de frequentar locais até então desconhecidos para adquirir esses documentos. Vemos dessa forma, a partir da fala do Pescador (P1),

Financiei pelo FEAPER, acho que foi em 2014, para pagar em duas parcelas (uma por ano). Como a renda do pescador é incerta, eu preferi fazer em menos parcelas. Financiei freezer, geladeira, caixa térmica, balança eletrônica. Para encaminhar esse projeto, se exige muita documentação, precisei de três orçamentos e isso é ruim

porque nem sempre se encontra no comércio o produto da mesma especificação/capacidade (P1).

A possibilidade de aquisição de equipamentos e materiais que foram possíveis de serem financiados para os pescadores e a importância para eles é evidenciada nas falas a seguir que seguem, “eu acho o FEAPER muito bom, o juro é bom. Se tivesse que comprar com recurso próprio, não poderia comprar tudo de uma vez. Com o FEAPER, dá para pagar a vista e equipamento novo. Sem financiamento, só poderia comprar usado” (P1) e para o Pescador (P6),

Se pescava mais a remo e vela, a gente não tinha condições de comprar motor. Agora temos motor, 15HP, fizemos empréstimo, motor e rede, através de projeto encaminhado pela EMATER compramos um motor. Estamos pagando ainda, período de cinco anos, agora já pagamos dois anos. Meu motor foi em quatro anos porque foi mais barato. Meu filho está pagando em cinco anos porque o motor é um pouco mais caro (P6).

Foi relatado pelo Pescador (P6) que adquiriu “a rede que agora veio, o Fulano, esse aí da Colônia/Sindicato arrumou empréstimo lá do BADESUL, tirava R\$ 4.4444.00, ficou com um ano de carência, pagando R\$900,00. Pagando até o dia do vencimento, o restante do valor não necessita ser pago. O Fulano arrumou o recurso e a EMATER fez o projeto”. Essa fala foi mencionada pelo técnico da EMATER, sendo que se percebe que em certos momentos na interface entre os mediadores sociais nem todos os assuntos são conectados, mas considera-se importante que houve mobilização para atender às reivindicações dos pescadores.

Pode-se dizer que esse crédito gera certa autonomia para os pescadores na medida em que eles se apropriam dessa possibilidade, uma vez que a aquisição de equipamentos novos representa maior facilidade de melhorar sua condição socioeconômica e amenizar a penosidade do trabalho. O casal de Pescadores (P17) relata que no ano de 2013 acessaram cada um em seu nome, projetos do FEAPER, onde tiveram dois anos de carência e que foi importante para eles.

Assim, a política pública do FEAPER se apresenta como uma possibilidade de melhorar os sistemas de produção da pesca que os pescadores adotaram para a sua reprodução social, pois, na maioria das vezes, os seus recursos próprios não são suficientes.

#### 5.4 PROGRAMA DE APOIO A CADEIA PRODUTIVA DO PESCADO: FÁBRICAS DE GELO E CÂMARAS FRIGORÍFICAS

Por meio do Programa de Apoio a Cadeia Produtiva do Pescado, a Prefeitura Municipal de Tramandaí fez parceria com o Ministério da Pesca e Aquicultura, possibilitando a oferta de fábrica de gelo às Associações de Pescadores.

#### **5.4.1 Percepção dos Mediadores Sociais**

Na percepção da mediadora social (M7) que representa a Secretaria Municipal da Pesca e Agricultura, “a fábrica de gelo deve ter vindo dos recursos do Estado, ela foi instalada no berçário industrial e continua todo o equipamento, mas sem funcionamento. Tinha a finalidade de fazer gelo em casca”. Mas relata que não sabe muito a respeito, que trabalha a pouco tempo junto à secretaria. Outro servidor da mesma secretaria também não tinha informações. Vemos que a rotatividade de servidores pode dificultar uma maior compreensão dos trabalhos da organização.

Dentre as Associações do município, a proposta foi demandada e acessada pela Associação dos Pescadores Recanto da Lagoa. A fábrica de gelo foi implantada junto ao Berçário Industrial, espaço que a Prefeitura Municipal coordena no sentido de promover o desenvolvimento de novas iniciativas. Mas “esse projeto veio sem muito preparo, foi apresentado aos pescadores através do Conselho, hoje está tudo parado” (M1).

As falas dos mediadores deixam transparecer que na implementação dessa política pública não houve um trabalho conjunto desses e que faltou maior interface e acompanhamento à Associação que assumiu esse empreendimento.

#### **5.4.2 Percepção dos Pescadores**

Para os pescadores artesanais, a implantação da Fábrica de Gelo é demonstrada com indignação. O Pescador (P15) menciona que “a fábrica de gelo veio em nome da Associação, mas funcionou pouco tempo, não houve planejamento, logo não havia dinheiro para pagar a conta da luz e água”. O Pescador (P2) menciona que “quem paga a conta de luz daquele grande empreendimento? É um bom programa, mas ninguém estava preparado e precisaria de tempo para planejar”. A Pescadora (P4) também faz referência sobre o papel das associações que serviram para montar o projeto da aquisição da Fábrica de gelo, sem preparação e que está sem uso. Em outras falas, foi evidenciada a falta de capacitação para assumir um empreendimento desses e um sentimento de limitação e frustração por não ter sido exitosa essa proposta e ter sido abandonado e que, alguns equipamentos foram roubados e outros permanecem no local, mas sem uso.

Nas falas dos pescadores sobre falta de planejamento, percebe-se que esses atores esperavam mais dos mediadores sociais, pois entendem que possuem maiores conhecimentos. Assim, se colocam em uma posição subordinada, a espera de alguém para tomar as decisões.

Percebe-se que o Programa foi implementado sem muito acompanhamento aos pescadores, visto que, possuem habilidades gerenciais para atividades de gestão do seu pescado, da sua unidade familiar, mas limitação no que se refere a empreendimentos. Assim, propostas demandadas, como na 2ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca, que estabeleceram a necessidade de investimentos na modernização da cadeia produtiva, e que posteriormente se transformou em uma Política pública, muitas vezes não chegam as bases da categoria no sentido de que possam compreender como funciona o processo. Pensar a política pública, no enfoque *bottom-up*, é pensar em como essa política realmente possa se efetivar no público alvo, com suas formas de conhecimento, mundos diferentes e assim atingir o seu objetivo.

## 5.5 PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE)

O Programa de Alimentação Escolar (PNAE) é executado no município sob a coordenação da Prefeitura Municipal, através da Secretaria Municipal de Educação.

### 5.5.1 Percepção dos Mediadores Sociais

Em Tramandaí, segundo a nutricionista (M5), atualmente, há 1.500 alunos na educação infantil e aproximadamente 5.000 alunos no ensino fundamental, além do atendimento da alimentação à APAE, somando em torno de 15 mil refeições/dia. O recurso recebido do Governo Federal soma aproximadamente em 2016, o valor de 450 mil reais, sendo que desse valor, 30 por cento deve ser adquirido diretamente da agricultura familiar, conforme lei nº 11.947/2009. Os recursos municipais para a alimentação escolar somam em 2016 o valor de aproximado de R\$1.500.000,00. Para o técnico da EMATER (M1), “isso mostra uma possibilidade de nicho de mercado para a agricultura familiar e os pescadores”.

O mecanismo de compra para aquisição de alimentos da agricultura familiar e/ou pescado de pescadores, é pela modalidade de chamada pública. Os fornecedores se apresentavam como participante formal (cooperativa ou associação) ou informal (individual). A exigência de entrega do pescado pelo fornecedor era em forma de filé de peixe e sardinha enlatada e foi realizado o teste de aceitabilidade por parte dos alunos, sendo considerado de

fácil aceitabilidade. Inicialmente, quando havia recursos, o pescado era incluído no cardápio semanal nas creches, e no ensino fundamental a frequência era quinzenal.

A mediadora social (M5) relata que no ano de 2015, não houve interessados em fornecer o pescado. Por essa razão, o pescado não foi incluído no cardápio para o ano de 2016. As principais dificuldades encontradas pela prefeitura municipal para a inclusão do pescado na alimentação escolar foram a falta de fornecedores, fato que se dá pela razão de poucos interessados ou não apresentarem a documentação devida para se capacitar como fornecedor e o custo elevado do pescado em relação a outros tipos de carne. A mediadora social (M5) considera que “os pescadores artesanais e os agricultores familiares não são organizados, e os pescadores do Litoral são muito acomodados, 30% são comprados de cooperativas e associações, de outros municípios”.

Cabe, uma reflexão nesse contexto, com a contribuição de Bracagioli Neto (2014) sobre o papel do mediador social ser exercido para promover, articular e estabelecer relações entre políticas públicas e suas arenas públicas, conhecendo a lógica de ação dos atores, perceber as forças presentes numa localidade e a capacidade do grupo para diagnosticar todos os desafios (BRACAGIOLI NETO, 2014).

Durante um período, o fornecimento do pescado foi realizado por uma Empresa de Pescado do município. Conversando com os pescadores, estes confirmaram que a empresa de pescados fornecia ao PNAE o pescado e que uma parcela desse produto provia dos pescadores locais.

### **5.5.2 Percepção dos Pescadores**

Na percepção dos pescadores, a possibilidade de comercialização do pescado para o Programa de Alimentação Escolar (PNAE) foi apontada como limitante. Para a Pescadora (P5):

[...] a peixaria propôs que queria incluir a gente na Merenda Escolar, ele pegaria o Bloco do produtor, isso eu achei estranho, não quis emprestar o bloco. A peixaria pegava o bloco emprestado e dava um valor fixo para o pescador, eu não quis isso, não quero rolo, eu não tinha o peixe, mas tinha o bloco de produtor, ele queria vender o peixe dele com meu nome (P5).

Isso evidencia que os pescadores em certos momentos não possuem pescado suficiente para se comprometer a participar do Programa e que não há uma forma coletiva da categoria em se apresentar como fornecedor. A Pescadora (5) também faz referência a burocracia para aderir ao programa,

A parte burocrática desses projetos faz a gente correr prá trás. E é exigido selo disso, selo daquilo, o SIM (o selo da vigilância sanitária), eu tinha tudo, balcão, pia...e para regularizar, eu teria que pagar todo mês um salário mínimo para o veterinário. Eu tinha encaminhado toda a documentação, mas quando me falaram que eu deveria pagar um salário mínimo cada mês, aí eu desisti. Vieram aqui e disseram que minha sala de processamento estava perfeita, mas precisaria todo mês a visita do veterinário. Foi aonde eu desisti (P5).

Essa fala também é mencionada pelo casal de Pescadores (P17) afirmando que, “a exigência é de filé, nesse caso teria que legalizar a agroindústria. Para merenda escolar, tem que embalar, então entende por que o pescador não se mete nisso? Essa burocracia. Formar cooperativa? O problema é a burocracia”. O Pescador (P16) comenta que “vender para a merenda escolar é difícil, teria que se organizar para sempre ter produto para entregar”.

Como superar as questões estruturais que se apresentam na implementação das políticas públicas? Foi possível perceber que participar como fornecedor no PNAE é um projeto individual de algumas famílias pescadoras, mas que não conseguem transformá-lo em um projeto coletivo de modo que possam superar as limitações das questões estruturais. Como nessa rede de diferentes mundos e formas de conhecimento, os pescadores possam se interligar entre eles e com outros atores numa interface que gere maior interação e conhecimento de modo a concretizar o projeto coletivo?

## 5.6 SEGURO DESEMPREGO

O Seguro Desemprego (ou Defeso) impossibilita o pescador de pescar no período de 01 de novembro a 31 de janeiro, como forma de proteger as espécies no período da reprodução. Assim, o valor recebido como seguro desemprego é destinado para a reprodução das famílias dos pescadores nesse período.

### 5.6.1 Percepção dos Mediadores Sociais

As primeiras solicitações de Seguro Desemprego em Tramandaí foram encaminhadas através do Sindicato dos Pescadores no ano de 1999, segundo o mediador (M3). Relata que o número de beneficiários do Seguro Desemprego encaminhado pelo Sindicato diminuiu consideravelmente. Isso se deve ao fato de ampliação do controle por parte do governo. No ano de 2013, foram encaminhados 1.200 seguros desempregos; no ano de 2014, uma média de 800 e em 2015, menos de 300. Isso se deve ao aumento do controle pelo governo, onde, para a

renovação do seguro desemprego, o pescador precisa ter o Número de Inscrição do Trabalhador na Previdência Social (NIT), como segurado especial, fornecido pelo INSS, além da comprovação da carteira de pesca e a inclusão do pescado no bloco de produtor. Isso limitou o encaminhamento do seguro defeso para quem não está ativamente na profissão.

Os mediadores sociais (M1, M2) consideram que o seguro defeso é importante para o pescador, auxilia para a reprodução familiar e pagar as parcelas dos empréstimos junto ao agente financeiro. Já o mediador (M3) afirma que o pescador não quer o seguro desemprego, porque é um salário mínimo, “a sua renda geralmente é muito maior e na verdade nas lagoas costeiras não existe piracema, o seguro defeso existe por causa das lagoas de água doce” e afirma que “os pescadores continuam pescando, mas não colocam no Bloco do produtor”. Ele relata também que “a maioria das mulheres recebe o seguro defeso porque a atividade do pescador é amparada em lei pelo regime de economia familiar, mas claro, isso se ela tem a carteira de pesca”.

Na Reunião do Fórum da Pesca, realizado em maio de 2016, no município de Imbé, na temática do projeto de monitoramento para construção do Ordenamento Pesqueiro, foi citado que esse monitoramento poderá auxiliar na definição de políticas públicas.

### **5.6.2 Percepção dos Pescadores**

Na percepção dos pescadores, o Seguro Desemprego é importante para garantir a reprodução dos peixes e que isso vai contribuir para a garantia da continuidade da pesca. Nem todas as afirmações pareciam ser tão consistentes, mesmo que sabem da importância do defeso, deixaram transparecer que não cessam a pesca nesse período, ou então, não concordam com a proibição. Com relação a finalidade do seguro desemprego, talvez poderíamos dizer que a atitude está relacionada mais para evitar multa do que realmente a preocupação ambiental, sendo assim, menor preocupação com a sobrepesca.

Para os pescadores, o direito ao seguro desemprego como uma forma de compensação pelo período de defeso foi percebido como um valor que contribui para pagar as contas e melhorar as finanças da família. Mas na sua maioria relatam que o valor é baixo, pois fica difícil manter a família com um salário mínimo. E quando se referem aos primeiros anos de acesso ao Seguro Desemprego, a manifestação se expressa na fala do Pescador (P12) “quando surgiu o seguro desemprego, aumentou muito os pescadores que diziam que pescavam”.

Percebe-se que não são todas as mulheres pescadoras que recebem o seguro desemprego pelo fato de não possuírem a carteira de pesca e que há certa conformidade nesse sentido. Esse

pensamento pode ser fruto do período em que oficialmente o reconhecimento da mulher como profissional não existia, sendo seu trabalho considerado meramente doméstico. Com a Lei n. 10.779, de 25 de novembro de 2003 e posteriormente a lei nº 11.959/2009 que regulamenta a atividade da pesca artesanal, enquadrando o pescador no regime de economia familiar, também se formaliza o reconhecimento das mulheres como profissionais da pesca ligadas o regime de economia familiar, garantindo dessa forma o seguro desemprego às mulheres.

Entretanto, percebe-se que há pescadoras muito conscientes do seu direito. A Pescadora (P8) frisa que “inicialmente a mulher pescadora não tinha carteira de Pesca e que ela participou de um Fórum na Ilha da Pintada (Porto Alegre), para pressionar que as mulheres pudessem ter a Carteira de pesca. A partir daí as mulheres começaram a encaminhar sua documentação e a carteira de pesca, então com isso tem direito ao seguro desemprego”. Ela menciona também que as propostas foram encaminhadas para o Encontro Nacional das Trabalhadoras da Pesca. Dessa forma, a apropriação da mulher em lutar e se afirmar como trabalhadora e assim ser incluída nas políticas públicas mostra que há redes que mobilizam relações, com conexões entre mundos diferentes, que interliga outras arenas para se incluir no processo. A participação e a mobilização das mulheres pescadoras possibilitam a sua visibilidade como um ator social que exige ação do Estado. Nos encontros se constroem os conhecimentos, e Long (2001) aponta que o conhecimento emerge dessa interação entre os atores específicos e o mundo de vida dos atores. A participação é um indicativo de apropriação das mulheres nos processos sociais das mudanças que almejam.

Nem todos os pescadores deixam claro se nesse período do defeso, realizam alguma atividade extra para contribuir com a renda, mas foi possível no transcorrer das entrevistas perceber que há trabalhos extras, como construção civil, nos quiosques, serviços de faxina.

O Pescador (P11) questiona “como viver só de um salário mínimo? A depredação acontece mesmo em alto mar”. Isso também é ressaltado pelo pescador (P14) “o que terminou com a pesca é a pesca de arrasto, com barcos, pegam 10 toneladas e os peixes que não tem interesse, descartam”.

Para o Pescador (P13), “o seguro desemprego é uma ajuda, mas a gente pesca sempre, é um recurso para guardar para o inverno. Muita gente recebia, mas com a ação da Polícia Federal, houve recuo. Só não pode pescar o bagre. Se um dia cortar o seguro desemprego, não vou reclamar, na verdade eu continuo pescando porque outros peixes são liberados”. O Pescador (P16) afirma que “o seguro desemprego é bom para a reprodução dos peixes, mas como viver desse seguro”?

Segundo o Pescador (P7), “na minha opinião, os pescadores preferiam que não tivesse o período desemprego pois com a pesca a renda é maior, viver de um salário mínimo é difícil, recebe o Seguro Defeso quem tem carteira de Pesca e para isso precisa também a Licença Ambiental e declarar no Bloco de produtor”.

Assim, fica visível e em vários momentos os pescadores possuem consciência da importância da preservação das espécies, mas não acreditam que o pescador profissional artesanal crie um impacto para a extinção das espécies e sim, o setor pesqueiro industrial. O seguro desemprego se torna uma renda inferior ao que geralmente a família consegue com o seu trabalho, o que os estimula a realizar a pesca também nesse período de defeso.

Os atores sociais acessam a política pública do Seguro Desemprego dizendo da ciência de que o período de defeso visa proteger as espécies durante o período da reprodução para garantia da manutenção de maneira sustentável dos estoques pesqueiros. A apropriação pelos pescadores do objetivo dessa política talvez não seja tão ampla, e afirmar que somente a pesca industrial seja responsável pela depredação, possa ser uma maneira de delegar para outros a responsabilidade que todos possuem num espaço de uso de bem comum. Vale questionar sobre um olhar de, nesse período do seguro defeso, os pescadores, legalmente poderem realizar atividades de renda fora da pesca.

## 5.7 APOSENTADORIA

O pescador artesanal, enquadrado como segurado especial, tem direito a aposentadoria por idade quando comprovar o mínimo de 180 meses de trabalho, além da idade mínima de 60 anos, se homem, ou 55 anos, se mulher. Dentre os pescadores artesanais entrevistados, 24% são aposentados e 10% está com idade próxima a se aposentar.

### 5.7.1 Percepção dos Mediadores Sociais

Os mediadores sociais, como (M1, M2, M3) mencionam que a aposentadoria, garantida ao pescador artesanal por estar enquadrado como segurado especial da previdência, da mesma forma como o trabalhador rural veio para reconhecer a categoria. O mediador (M3) menciona que através da entidade em que atua, prestam atendimento jurídico aos pescadores, de modo que contribua nas dúvidas sobre os documentos necessários para encaminhamento de aposentadoria.

### 5.7.2 Percepção dos Pescadores Artesanais:

Os pescadores demonstraram uma expectativa muito grande em relação a se aposentar uma vez que o trabalho do pescador é muito penoso. Outros relatam que mesmo já aposentado, continuam na atividade, mesmo que em menor ritmo, porque é algo que aprenderam desde criança e gostam da atividade e assim garantem mais uma renda.

A Pescadora (P8) que já participou de diversos eventos relacionados a pesca, relata que,

[...] eu me aposentei com 55 anos de idade e comprovação de 15 anos de pesca. Eu amo a pescaria, gosto muito de processar o peixe, ir pescar, fazer filetagem. Eu entendo que a mulher não precisa necessariamente estar na água pescando, a mulher ajuda na limpeza do peixe, na filetagem, é regime de economia familiar, então tem direito. Meu marido se aposentou em 10 minutos, tava tudo certinho, disseram - o senhor pega os seus papéis e espera que vai ganhar. Isso foi tranquilo, a gente tinha todos os documentos, foi lá e deu certo (P8).

Essa fala demonstra a apropriação que a pescadora possui sobre seu direito à aposentadoria e o enquadramento da categoria profissional e que certamente, à luz da participação, contribuiu para esse empoderamento. Sobre a facilidade de encaminhamento do pedido de aposentadoria, também relatado pela maioria dos pescadores aposentados, que consideram importante o cuidado com a documentação para que quando necessário, o processo seja rápido e fácil como relata o Pescador (P9) “me aposentei em 2015 com 60 anos, foi tranquilo, sempre tive a documentação em dia. A esposa vai se aposentar em novembro de 2016”. Essa apropriação de ser compromisso de cada pescador em cuidar dos seus documentos, facilita os encaminhamentos posteriores.

A Pescadora (P5) relata que o esposo há alguns anos não consegue mais trabalhar porque apresenta um quadro extremo de depressão, em decorrência de acidente de carro sofrido no retorno da participação na feira do produtor, do qual não conseguiu superar o trauma. Dessa forma, somente ela trabalha para manter as despesas familiares e o pagamento das despesas médicas decorrentes dessa doença. Relata que por várias vezes acessou o Pronaf pesca para utilizar o recurso para o pagamento das despesas familiares e manifesta que está encaminhando um processo judicial para aposentadoria por invalidez uma vez que o INSS não está concedendo essa aposentadoria. Assim, no dia a dia das famílias, os recursos das políticas públicas podem se mesclar quanto aos seus objetivos, garantindo a reprodução dessas.

O encaminhamento da aposentadoria é considerado pelos pescadores como uma forma tranquila e ágil. É um momento esperado pela maioria dos entrevistados por considerarem muito penoso a atividade da pesca, mas que amam realizar o trabalho.

## 5.8 BOLSA FAMÍLIA

O Programa Bolsa Família, instituído pela Lei 10.836/2004 que objetiva o alívio à pobreza das famílias de baixa renda praticamente não foi mencionado pelos entrevistados. Apenas uma família relatou que recebeu o Bolsa Família durante um período de tempo e que quando sua situação de renda melhorou, foram até a prefeitura manifestar a desistência ao programa, pois este já teria cumprido o seu papel.

Esse casal de pescadores (P19) mencionam que na atualidade estão bem estruturados com equipamentos, motor mais potente e adquiriram um veículo que auxilia no transporte do pescado para a comercialização e que com o aumento da renda possibilita que a filha possa cursar a faculdade.

## 5.9 POLÍTICAS MUNICIPAIS E A FEIRA DO PEIXE DA SEMANA SANTA (PÁScoa)

Pode-se considerar recente o trabalho do Poder Executivo junto aos pescadores artesanais com a viabilização de políticas públicas, visto que na história de Tramandaí, principalmente com a melhoria de acesso rodoviário ao Litoral Norte, as prioridades de ações eram voltadas ao setor turístico e da construção civil.

Com a implementação do Programa RS Rural Pesca Artesanal abriu-se um caminho para a efetivação de políticas públicas municipais voltadas aos pescadores profissionais artesanais. Dessa forma, algumas ações da Prefeitura Municipal ocorreram na destinação de recursos para os pescadores, convertidos em materiais de pesca, como, redes de pesca (panagem de rede).

Sobre isso, os pescadores relatam ter recebido os petrechos de pesca e que foi importante uma vez que a renda proveniente da pesca sempre é incerta. Mas as falas foram muito incisivas no sentido de que, em dados momentos, foram entregues apetrechos de pesca para pessoas que não são pescadores profissionais, o que os deixa com sentimento de indignação. Consideram que são poucas as ações da Prefeitura Municipal e que deveria haver políticas mais permanentes à pesca.

A Prefeitura Municipal implementou a feira local “Feira da Semana Santa” (período da Páscoa), abriu espaço nas feiras semanais do produtor e construiu pia com duas torneiras nas “plataforminhas” à beira do Rio Tramandaí (essas pias servem para fazer a limpeza do peixe. Dessa forma, o pescador pode comercializar o peixe imediatamente após a pesca). Esses locais

de comercialização objetivam contribuir com um espaço de comercialização para os pescadores.

Percebe-se que na interface dos pescadores com a Prefeitura Municipal, não há um diálogo permanente e próximo, e permanece um descontentamento e desconfiança em relação aos agentes políticos. Essa interface também é dificultada pela frequente troca de atores políticos que ocupam cargos de confiança, alguns mais outros menos comprometidos e falta de conhecimento das demandas dos pescadores.

### **5.9.1 Percepção dos Mediadores Sociais**

A feira do peixe foi inaugurada no ano de 2000 através da mobilização dos mediadores da EMATER e Prefeitura Municipal. É realizada nos dias que antecedem a Páscoa, data em que há maior fluxo de turistas na cidade e a própria população demanda por maior quantidade de pescado. O local da feira é disponibilizado pela Prefeitura Municipal, que faz a instalação de água e luz, não havendo custos aos pescadores.

Para os mediadores sociais (M1, M6), a feira do peixe foi organizada com o objetivo, além de ser mais um espaço de comercialização, estimular o aumento do consumo do pescado no município e aproximar o pescador artesanal do consumidor. O técnico da EMATER (M1) afirma que a feira iniciou com quatro pescadores, sendo que alguns relataram que havia pressão por parte de fornecedores bem estruturados para que aqueles não participassem e que inicialmente os pescadores não acreditavam muito nesse processo, pois não tinham o hábito de fazer estoque do pescado.

As mulheres pescadoras são mais expressivas na comercialização da feira, ficando bem definido o papel na família, sendo que o homem se envolve praticamente na captura do pescado, e o processamento e venda, principalmente na feira, é da mulher.

Foi possível observar o envolvimento dos mediadores sociais (Prefeitura Municipal e EMATER) que atuaram junto à feira no sentido de contribuir para uma infraestrutura adequada, com colocação de balcões, acesso à água, espaço com limpeza. Aliado a esse apoio estrutural, percebeu-se que esses mediadores sociais permanecem no local da feira também como um apoio e estímulo aos atores sociais.

### **5.9.2 Percepção dos Pescadores Artesanais:**

Do total de pescadores entrevistados, 30% participam da feira do peixe. As mobilizações são realizadas pela família, entretanto, a venda no local é realizada na sua maioria pelas mulheres.

As pescadoras relatam que gostam muito de participar da feira, pois é uma forma de ter contato com o consumidor de modo que crie uma relação de confiança e se torne consumidor permanente. Relatam também que gostam desse processo de comunicação. Isso deixa clara a apropriação das pescadoras feirantes em relação ao espaço de comercialização, elas assumem o trabalho e, na visita à feira, isso ficou evidente, onde demonstram uma satisfação de ocupar esse espaço que a política municipal proporciona e criam relações de fidelidade com os consumidores.

Quanto ao local da feira, houve relatos que a Prefeitura Municipal disponibilizava o local e com a instalação de água e luz, sem custos aos pescadores, mas, segundo a Pescadora (P5), “teve um ano que a prefeitura queria cobrar a água e luz, aí houve pressão e a prefeitura voltou atrás”. Por parte dos pescadores, percebe-se que tiveram que armazenar de forma adequada do produto, em balcões refrigerados, apresentando um aspecto de condições sanitárias adequadas. Eles consideram que a data da realização da feira é importante porque há um fluxo grande de veranistas no município em decorrência da proximidade em relação, principalmente, de Porto Alegre, e que possuem suas residências secundárias.

Acompanhou-se a avaliação da feira do peixe de 2016 realizada posteriormente na reunião do Conselho Municipal da Pesca. A Pescadora (P4) fez a sua avaliação:

Eu prá mim foi melhor porque a gente tinha mais peixe nosso. Se preparamos melhor para a feira. No ano passado o movimento foi melhor, mas a gente tinha muita mercadoria de fora, nesse ano o movimento de público foi menor, mas a gente tinha o próprio peixe. Não adianta vender mil quilos e vender pros outros e ganhar menos, prá mim foi muito bom (P4).

Segundo dados apresentados nessa reunião pelos técnicos da EMATER (M1, M2), na feira foram comercializadas 10,5 toneladas de pescado. O valor monetário foi R\$196.431,00. No ano de 2015 teve valor comercializado maior, ou seja, R\$260.000,00. Os pescadores feirantes consideraram positiva a feira uma vez que neste ano estavam melhor preparados, tendo feito estoque do pescado antecipadamente, proporcionando maior lucro. Somente um pescador manifestou descontentamento em relação a feira, onde o Pescador (P2) disse que “eu tinha muito camarão disponível, e não consegui vender muito, achou que a feira tinha menor movimento”.

**Figura 6 – Reunião Conselho da Pesca com avaliação da Feira do Peixe**



Fonte: Registro realizado durante pesquisa de campo (2016).

Foi recomendado que os pescadores se preparassem antecipadamente para a feira. Há mais pescadores solicitando a sua inclusão como fornecedor na feira e, que isso é sinal que é uma boa opção. Quanto á infraestrutura da feira, nesse ano de 2016 houve a exigência do uso de balcão refrigerado para garantir melhor conservação do pescado. Isto se deve ao fato de a vigilância sanitária ter inspecionado todos os quiosques algumas semanas anteriores à feira, multando e ordenando o fechamento de algumas peixarias e multados quiosques à beira da praia. Um pescador mencionou que o consumidor ainda não está habituado com balcão refrigerado, e solicitava que tirassem do balcão para visualizar melhor.

O Pescador (P2) manifesta que “não é viável para nós um balcão refrigerado que só é usado em feiras de dois dias, o valor é muito alto”. Também foi apontado pelos feirantes do tamanho do freezer para a feira, uma vez que dependendo do tamanho, são muito pesados, necessitando de quatro a seis pessoas para carrega-lo. Isso mostra as dificuldades dos pescadores e que muitas vezes ficam desestimulados para participar de feiras. A Pescadora (P7) fala que “a EMATER fez um levantamento com os feirantes e encaminhou projeto para aquisição de um Kit feira (mesa de inox, balança), mas que não foi liberado/aprovado. Isso seria muito importante para nós”. Sobre essa consideração, o técnico da extensão rural (M1) relatou que o encaminhamento foi feito através da linha do Pronaf Agroindústria, mas o projeto não foi aprovado pelo Programa.

O Pescador feirante (P2) diz que “penso que seria interessante haver mais feiras durante o ano”. Já a Pescadora (P5) diz que,

Particpei mais ou menos 10 anos na Feira da Semana Santa, fiz um bom dinheiro, compramos carro, reformamos a casa. Como a feira era só uma vez por ano, eu comecei a limpar o peixe, guardar no freezer para vender na feira semanal, então armazenava na caixa de isopor e colocava no carro para vender nas feiras de Pinhal, Nova Tramandaí, sábado manhã em Cidreira e Sábado à tarde em Pinhal. Isso sempre era um risco, com medo da fiscalização. Fizemos isso durante alguns anos. Nós tínhamos muita freguesia, os fregueses ligavam caso eu fosse uma semana na feira. Embalava de 1/2Kg, porque eu percebi que o cliente nem sempre quer fazer 1Kg de vez (P5).

Essa fala da pescadora demonstra que há uma autonomia na busca por mercados e na adequação a aquilo que o consumidor deseja. Dessa forma, são relações que se criam e se fortalecem. Outro relato da mesma pescadora “juntamos dinheiro das feiras e arrumamos então R\$15.000,00 para comprar um carro novo (vendemos o Gol). Eu mesma sugeria fazer isso, então o filho fez financiamento do veículo para nós porque ela tinha emprego, aí tinha como comprovar a Renda”. Assim, a questão de comprovação de renda volta à tona, o que pode limitar algumas ações dos pescadores. O bloco do produtor é um instrumento que o pescador deve utilizar para registrar a sua venda e assim ter a comprovação da renda, permanecendo a lacuna de períodos em que a safra é pouca.

Em outro relato da Pescadora (P5),

É melhor vender em Feira, dá serviço, fazer filé, embalar, mas tem mais retorno, vale a pena. Eu sei fazer muito bem o processamento [...] tem pescador que não faz bem e por isso não tem muita procura de seu produto. Então muitos pescadores preferem vender para as peixarias, “sujo”. Só que dessa forma, tem pouco retorno (P5).

Verifica-se que alguns pescadores têm maior disposição para enfrentar os riscos de “algo incerto”, como a feira do peixe, tem facilidade na comunicação com os consumidores e gostam dessa interação com o consumidor. Outro aspecto importante é o planejamento desses pescadores, de modo que planejam seu estoque para que tenham produto disponível no momento da feira. Assim, o pescador pode agregar valor ao seu produto, tendo um retorno financeiro maior.

Os pescadores feirantes relatam que há algumas peixarias participando na feira e não concordam. Alegam que a feira deveria ser somente do pescador, (P7) “como concorrer com as peixarias, elas, por ter volume maior de produtos para a comercialização podem vender bem mais barato, isso nós ainda vamos pressionar, a feira deve ser só do pescador”. Nessa rede de atores (pescadores e peixarias) não há uma interface que provoque unir os esforços para se fortalecerem conjuntamente na feira.

Enquanto alguns pescadores consideram a feira do peixe como fundamental, outros pescadores não possuem interesse em comercializar seu produto nesse espaço, pois têm estratégias diferentes, outros espaços e formas de garantir a venda.

#### 5.10 CONSIDERANDO AS POLÍTICAS PÚBLICAS IMPLEMENTADAS

Através deste capítulo, verificou-se que os atores sociais acessam diversas políticas públicas no município de Tramandaí/RS, dentre as quais se destacam o Programa RS Rural Pesca Artesanal, o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e o FEAPER em que seus recursos foram utilizados pelos pescadores para a melhoria dos equipamentos de pesca, de armazenamento e de processamento. Isso contribuiu para maior segurança no trabalho, diminuição da penosidade do trabalho, no aumento da produção e comercialização. Aliado as contribuições, gerou autonomia aos pescadores, aumento da renda que proporcionou a melhoria de suas residências e aquisição de veículo.

As políticas sociais, como a Aposentadoria e o Seguro Desemprego foram consideradas relevantes pelos atores sociais para garantia da reprodução social da família, tanto atual como futura e da continuidade da pesca, com o sentido da preservação das espécies. Embora alguns pescadores considerem que o principal responsável pela sobrepesca é a pesca industrial e que com o período do defeso sua renda fica somente em um salário mínimo de modo que inviabiliza a manutenção familiar. Para a política do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), os atores sociais não conseguiram mobilização e organização suficiente para garantir o seu pescado na merenda escolar, embora houvesse a possibilidade desse mercado, sendo assim, limitante o seu agir.

A criação da Secretaria Municipal da Pesca e Agricultura no período inicial do Programa RS Rural Pesca Artesanal é considerada relevante, pois criou-se uma estrutura administrativa que atendesse especificamente a categoria da pesca artesanal. O processo de inserção do pescador resultou na criação do Conselho Municipal da Pesca que, a partir desse momento, delibera as ações municipais para a pesca.

Através da implementação das políticas públicas, houve um despertar dos atores sociais que perceberam que a participação da categoria é fundamental para que ações e novas políticas públicas sejam efetivadas, embora seja um processo participativo que está em construção e com necessidade de ampliar a reflexão, de modo que seja efetivada a agência dos pescadores artesanais. Entretanto, é relevante considerar a importância da mediação social que se colocou

próxima aos atores sociais e promove adaptações de modo que a política também se faz de baixo para cima.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo se propôs a contribuir para uma análise das políticas públicas voltadas a pesca em Tramandaí. O aporte teórico e metodológico da Perspectiva Orientada pelo Ator foi utilizado para analisar a partir dos atores sociais, como eles compreendem e como eles agem e reagem na implementação das políticas públicas e como se dá a interface com os mediadores sociais.

A motivação para o desenvolvimento desta pesquisa deu-se em função de significativa presença de pescadores artesanais que vivem da pesca e que se envolveram em dado momento com um programa de política pública e que mobiliza nessa arena diversos atores sociais embrenhados no fortalecimento da categoria.

Os questionamentos propostos para esta pesquisa eram voltados para promover o entendimento de como se constitui a rede de atores, grupos e instituições envolvidos na implementação das políticas públicas, quais são e qual o papel dos mediadores sociais.

Esse estudo valoriza os contextos de ação nos quais a política se efetiva, onde na arena da pesca em Tramandaí encontram-se diversos atores que se envolvem ou se envolveram em dado momento com um programa de política pública. A implementação de uma política pública dependerá da correlação de forças entre os diversos grupos envolvidos.

Assim, identificou-se as organizações dos pescadores, como as Associações dos Pescadores, a Colônia de Pescadores Z-40 e o Sindicato dos Pescadores Artesanais.

Os atores embrenhados nas organizações, que denominamos de mediadores sociais, e que atuam mais diretamente na implementação das políticas públicas são: a EMATER/RS-ASCAR, a Prefeitura Municipal através da Secretaria Municipal da Pesca e Agricultura e a Secretaria Municipal da Educação, as instituições financeiras (Banco do Brasil e Banrisul), o Conselho Municipal da Pesca. Encontramos ainda, outros mediadores sociais, como, o Fórum da Pesca, o IBAMA e o Centro de Estudos Costeiros, Limnológicos e Marinhos, que, através de suas ações contribuem com o fortalecimento da categoria dos pescadores e o tencionamento de políticas públicas. Dentre essas organizações da arena da pesca, a EMATER foi a instituição mais comentada e ressaltada pelos atores pescadores por ter seu trabalho embrenhado em diversas instâncias no que se refere à categoria dos pescadores profissionais artesanais, por elaborar os projetos das políticas públicas e ter menor rotatividade de seus profissionais de modo que se fortaleceu maior vínculo e suporte. Por esse motivo, esse estudo trouxe muitas falas dos mediadores sociais da EMATER.

Os mediadores sociais na arena da pesca são percebidos pelos atores pescadores de acordo com a sua atuação e envolvimento. Alguns mediadores sociais foram considerados atuantes e engajados com a categoria do pescador e criou-se um vínculo mais próximo e de confiança. Os mediadores sociais, principalmente da extensão rural e prefeitura municipal, quando do início da atuação com os pescadores, se posicionaram numa forma de dominar conhecimentos diferentes dos atores pescadores e que deveriam aprender com esses. Outros são percebidos pelos pescadores como envolvidos em seus projetos pessoais, com interesses políticos e distantes da compreensão do que é realmente o pescador profissional artesanal. Entretanto, alguns mediadores sociais são percebidos pelos atores pescadores como autoritários, com uso do poder de força, sem manter diálogo e que invadem o seu mundo de vida.

Dessa forma, percebe-se que há mediadores sociais engajados na implementação das políticas públicas, nas orientações e acompanhamento da efetivação das mesmas. Esses possuem um trabalho de aproximação com as entidades representativas dos pescadores e juntos se consolidam na busca e acompanhamento das políticas públicas. Os mediadores sociais ligados a instituições ambientais aplicam o poder de polícia de forma bastante impositiva, de modo que dificulta a interface entre estes e os pescadores o que gera também uma ambiguidade entre o incentivo de políticas públicas com enfoque produtivo, e as políticas ambientais.

Entretanto, a crença de que o mediador possui maior conhecimento faz com que os alguns pescadores se coloquem em dado momento, em posição subordinada e com uma ação reduzida, aguardando as “orientações” desses mediadores o que faz refletir sobre a dificuldade de resistência cotidiana desses pescadores.

Propôs-se também nesta pesquisa, questionamento para responder quais as políticas públicas destinadas à pesca foram implementadas no município? Quais os efeitos dessas políticas públicas na vida das famílias pescadoras?

Pode-se verificar que na arena da pesca em Tramandaí, os pescadores artesanais acessam um número significativo de políticas. As principais políticas no que se refere aos efeitos na vida das famílias são: RS Rural Pesca Artesanal, Pronaf Pesca, Feaper, Seguro Desemprego, aposentadoria e a política municipal da feira do peixe. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) teve menor acesso pelos pescadores, mas por ter sido muito citado nas entrevistas, foi apontado em nosso estudo, assim como o Programa de Apoio a Cadeia Produtiva, através de Fábrica de Gelo.

A pesquisa se ateve ao histórico de implementação de políticas públicas em Tramandaí a partir do ano de 2000, com o Programa RS Rural Pesca Artesanal, por ser considerado como

o começo das políticas públicas para a pesca no município, embora o seguro desemprego já fosse acessado por muitos pescadores.

Através do Programa RS Rural Pesca Artesanal se consolida no município a criação da Secretaria Municipal da Pesca e Agricultura e destinação de recursos através do Fundo Municipal. Essa consolidação foi estimulada pelos pescadores e mediadores pela pressão exercida no processo eleitoral municipal. Posteriormente, a criação do Conselho Municipal da Pesca torna-se também uma conquista, fruto da percepção de que, deveria ter um Conselho específico da pesca no município.

Outro efeito da política pública do RS Rural Pesca Artesanal foi a organização das Associações dos Pescadores. Mesmo que inicialmente tenha sido exigência do Programa RS Rural, os pescadores se afirmaram e se mobilizaram através delas. Atualmente, estão funcionando apenas três, das sete Associações criadas, mas pode-se dizer que através dessas organizações que esses atores demonstram ter tido um aprendizado de participação e ações, se fortalecendo para tencionar maior envolvimento das instituições na arena da pesca e a abertura para outras políticas públicas. Pode-se dizer que os atores sociais tencionaram uma visibilidade maior da categoria.

O Programa RS Rural Pesca Artesanal, o Pronaf Pesca e o FEAPER são políticas públicas acessadas pelos pescadores que apresentaram um viés produtivo, e foram considerados como positivo pelos pescadores por possibilitar a aquisição de novos e mais potentes equipamentos e apetrechos de pesca, proporcionando maior segurança e agilidade na locomoção até os locais de pesca e a significativa diminuição da penosidade do trabalho. Outro aspecto dessas políticas foram os juros, considerados acessíveis. Embora alguns recursos fossem utilizados para o pagamento de despesas diárias e mensais da família, foi significativo para a manutenção diária da família.

Além dos equipamentos possíveis de ser adquirido através do Programa RS Rural, um destaque importante foram os materiais para construção ou readequação de espaços para o processamento e comercialização do pescado, onde, através do FEAPER foram adquiridos equipamentos para complementar a área do processamento e pontos de venda. Isso contribuiu para que a atividade profissional fosse redefinida, agregando valor ao produto e ampliação do mercado, criando relações sociais através do contato direto mais consolidado com os consumidores.

O Programa RS Rural Pesca Artesanal, o PRONAF e o FEAPER foram considerados pelos pescadores como positivo porque abriram espaço para a diversidade de grupos sociais,

conquistado pelos amplos debates nacionais. E essa visibilidade foi significativa para os pescadores em Tramandaí.

Para os pescadores artesanais, teve algumas limitações na compreensão de como realmente funcionam os processos burocráticos dessas políticas, tais como, o período de elaboração do projeto e a real liberação dos recursos, as condições de exigência como o aval solidário, a necessidade de fiador, a data de vencimento no período entressafra e diversidade de documentação exigida. Essas dificuldades mostram que houve limitações na interface dos atores pescadores com os mediadores sociais, resultando em alguns momentos de desconfianças em relação aos valores liberados dos projetos, a escolha de determinados beneficiários e a falta de orientações e acompanhamentos na implementação das políticas públicas.

Sob o olhar das políticas públicas como oriundas de perspectivas institucionais, vimos que, no caso da implantação da Fábrica de Gelo, foi direcionada para os pescadores, sem uma devida apropriação desses atores de tudo o que envolve esse projeto. O resultado foi a frustração e ressentimento, considerando que deveriam ter maior acompanhamento por parte dos mediadores sociais, aliado a percepção de uma política que deveria ter outras estratégias para que pudesse efetivamente se concretizar. Essa frustração também se relaciona em outros momentos nas diversas políticas implementadas, onde faltou uma consolidação de apropriação do conhecimento de todos os trâmites que envolvem os projetos.

Verificou-se que os pescadores priorizaram financiamentos de fundo perdido ou de valores menores motivado pelas incertezas em relação a renda futura. Essa incerteza também limita os pescadores em acessar mais frequentemente as políticas públicas, como o Pronaf. Essa opção permeia pelas questões estruturais que envolvem as políticas públicas, e que limitam a segurança dos atores em não realizar financiamentos.

Já as políticas sociais, como a aposentadoria e o seguro desemprego, proporcionam maior segurança no sentido de garantia de renda. Enquanto que a aposentadoria significa diminuir ou então cessar a atividade da pesca, é considerada importante porque garante a reprodução familiar futura. Já o Seguro Desemprego aparece em certos momentos como discordância do que os pescadores consideram importante para a continuidade futura da pesca e a sua reprodução social atual.

Outro questionamento que se propôs nessa pesquisa, é em que medida o processo de implementação das políticas públicas possibilitou a participação dos pescadores? Em relação aos efeitos das políticas públicas, pode-se afirmar que estas contribuíram com um processo de empoderamento dos pescadores?

O viés da participação na implementação das políticas públicas foi consideravelmente significativo no Programa RS Rural Pesca Artesanal, visto que houve um encontro e aprendizagem em comum entre os pescadores e mediadores sociais. Os pescadores se apropriaram da ferramenta participativa através do DRP e expuseram a sua realidade até então desconhecida pelos mediadores sociais e suas organizações. O reflexo dessa participação e de empoderamento por parte dos pescadores se mostrou no momento em que termina o Programa RS Rural Pesca Artesanal, onde a categoria pressiona o agente financeiro a abrir espaço para a inserção do pescador no Pronaf. Essa capacidade de agência dos pescadores mostra que foram além de suas intenções de pressionar para ter o acesso a financiamentos, as suas capacidades efetivas determinaram a decisão do agente financeiro em proporcionar a inclusão desses atores no Pronaf e posteriormente no FEAPER.

A participação dos atores sociais na rede de organizações, como Associação dos Pescadores, Colônia de Pescadores, Fórum da Pesca e Conselho Municipal da Pesca se mostra como sendo construída, ainda não fortemente consolidada. A razão disso implica em deixar de pescar nesses horários, e assim deixar de ganhar alguma renda; reivindicações que implicam em efetivação em longo prazo; no caso das reuniões do Fórum da Pesca, implica em deslocamentos e despesas. Mas foi perceptível que quando houve envolvimento, a participação social foi fortalecida por provocar um momento de maior segurança e integração, os pescadores romperam com o isolamento social e cultural, resultando num processo de socialização política em que houve aprendizagem, conhecimento, autoafirmação e a efetivação de relações com outros atores.

Os pescadores artesanais tiveram, através da implementação das políticas públicas, um espaço de aprendizagem e interação de diversos conhecimentos. Isto se refere a interagir entre, além da sua categoria, com os atores das diversas organizações da arena da pesca no município, de modo que há a compreensão do funcionamento dos detalhes burocráticos dos projetos e o conhecimento de que o envolvimento e a participação da categoria possam contribuir para o tencionamento de ações para a pesca.

Os pescadores possuem a capacidade de resistência cotidiana, sendo que a agência dos pescadores está em construção e se efetiva gradativamente através da participação nas diversas instâncias, no DRP, no Conselho, nos Fóruns, no Sindicato. É nessa interface entre eles e as organizações dentro da arena da pesca que se consolida a construção dos projetos sociais. Nos seus diversos domínios, tanto familiar, bairros, mercados e até pela particularidade e afinidade da visão das faixas etárias contribuíram para propor ações na arena de construção dos projetos

sociais dos pescadores. Mas ressalta-se que não é a totalidade dos pescadores que se inserem no contexto, onde alguns têm posições passivas.

As políticas públicas e as ações e atuação dos mediadores sociais são intervenções externas que interagem sobre os modos de vida dos pescadores artesanais onde se encontra diferentes respostas para circunstâncias estruturais semelhantes. Viu-se que há projetos individuais de venda logo após a captura, alternativas de pontos de venda e projetos de pluriatividade do tipo intersetorial em que buscam renda no setor da construção civil, da faxina das casas. Mas há também os projetos sociais que se consolidam no grupo de feirantes, na organização da colônia de pescadores, e durante algum período, através das associações. É através desses projetos que procuram consolidar sua manutenção e sua autonomia, que segundo Cotrim (2014), é compreendida como a liberdade adquirida pelos atores para direcionar os rumos de seus projetos e o amplo exercício individual do ator e da capacidade de agência dos atores.

Os pescadores tiveram e tem suas formas de organização, sendo que a partir daí mantém estratégias de lutas, demandas e discursos. Essa pressão exercida em dado momento fez com que os mediadores sociais tivessem que se moldar e adequar algumas normas das políticas públicas, exemplificando, liberar o Pronaf para a pesca, o aval solidário foi extinto pelo agente financeiro, houve alteração do vencimento da parcela do Pronaf de acordo com as safras de pescado. Assim, as políticas públicas vão sendo reconstruídas e reformuladas na sua implementação pela ação dos atores sociais. Isso se dá através de questionamentos, de sugestões e da própria visibilidade que esses atores proporcionam sobre o que foi e o que não foi satisfatório. Assim, os atores beneficiários participam da formulação das políticas públicas através do seu *feedback*.

À medida que os pescadores foram se envolvendo com as políticas públicas, se empoderaram gradativamente de conhecimentos, de linguagem, de leis e da percepção que são categorias reconhecidas e da importância da sua participação e organização, de modo que são atores sociais que tem necessidade de políticas que contribuam para o seu fortalecimento e atendam aos seus projetos individuais e sociais. Portanto, a ação dos atores sociais neste estudo deve ser vista de forma ampla, da gradativa construção individual e coletiva, uma categoria que por muito tempo na história do país estava quase que invisível aos olhos da sociedade.

Cabe, pois, refletir até que ponto as políticas públicas para a pesca devam ser baseadas nas políticas destinadas à agricultura familiar e como podem se adequar às reais necessidades dos pescadores artesanais através do próprio *feedback* que eles apresentam. E finalmente considerar a importância de que mais estudos devam ser realizados de modo a ampliar a

discussão sobre a manutenção e fortalecimento da atividade da pesca artesanal através de políticas públicas que sejam formuladas e implementadas através do olhar dos próprios atores sociais.

## REFERÊNCIAS

- ABDALLAH, P. R. **Atividade pesqueira no Brasil: Política e Evolução**. 1998. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) - Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 1998.
- AGUIAR, M. D. S. **Condições de Vida, Políticas Públicas e Efeitos no Desenvolvimento Rural: Uma análise do Programa “RS Rural” no contexto das desigualdades Regionais no Rio Grande do Sul**. 2011. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.
- AQUINO, J. R.; SCHNEIDER, S. O Pronaf e o desenvolvimento rural brasileiro: avanços, contradições e desafios para o futuro. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Org.). **Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 53-82
- ARCE A., LONG. N. Re-positioning knowledge in the study of rural development. In: SYMES, D.; JANSEN, A.J. (Ed.). **Agricultural restructuring and rural change in Europe**. Wageningen: Agricultural University Wageningen, 1994. p. 75-86.
- AZEVEDO, N. T.; PIERRI, N. A política pesqueira no Brasil (2003-2011): a escolha pelo crescimento produtivo e o lugar da pesca artesanal. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, v. 32, p. 61-80, dez. 2014.
- BARBOSA, J. C. **Pescadores Artesanais e Políticas Públicas: o Pronaf em Anchieta-ES**. 2009. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) - Programa de Pós-graduação em Extensão Rural, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2009.
- BOSZCZOWSKI, A. K.; BORGHETTI, J. R. **Revisão do Marco Institucional, da estrutura institucional e organizacional da SEAP/PR: Fortalecimento Institucional da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca – SEAP/PR**, Brasília: FAO, 2006.
- BRACAGIOLI NETO, B. **Arenas Públicas, Participação e mediação social**. 2014. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.
- BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). **Registro Geral da Atividade Pesqueira - RGP**. 2011. Disponível em: <<http://sistemas.agricultura.gov.br/sisrgp/>>. Acesso em: dez. 2016>. Acesso em: 4 fev. 2017.
- BRASIL. Ministério Do Meio Ambiente (MMA). Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). **O que é fiscalização ambiental?**. 2016. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/fiscalizacao-ambiental/fiscalizacao-ambiental-da-pesca>>. Acesso em: 10 fev. 2017.
- BRASIL. Portal Brasil. **Novos procedimentos do Seguro-Defeso busca coibir fraudes**. 2015. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2015/06/novos-procedimentos-do-seguro-defeso-busca-coibir-fraudes>>. Acesso em: dez. 2016.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004**. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm)>. Acesso em: 10 maio 2017.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 11.699, de 13 de junho de 2008**. Dispõe sobre as Colônias, Federações e Confederação Nacional dos Pescadores. 2008. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/111699.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111699.htm)>. Acesso em: abr. 2016.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei 11.959/09 de 29 de junho de 2009**. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, regula as atividades pesqueiras, revoga a Lei no 7.679, de 23 de novembro de 1988, e dispositivos do Decreto-Lei no 221, de 28 de fevereiro de 1967, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/111959.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111959.htm)>. Acesso em: mar. 2015.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei Nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989**. Dispõe sobre a extinção de órgão e de entidade autárquica, cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7735.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7735.htm)>. Acesso em: mar. 2017.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 11.947/2009 de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm)>. Acesso em: mai. 2016.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 13.134, de 16 de junho de 2015**. Altera as Leis no 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego e o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13134.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13134.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2016.

BRASIL. Secretaria Especial da Aquicultura e Pesca - SEAP. **Edital Público interessados no Programa de Apoio a Cadeia Produtiva do Pescado proveniente da pesca artesanal**. 2009. Disponível em: <<http://pesca.iff.edu.br/editais/edital-da-es/EDITAL%202009%20CADASTRAMENTO%20DE%20ENTIDADES%20FABRICA%20DE%20GELO.pdf>>. Acesso em: 10 mai. 2017.

CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL – CAISAN. **Subsídios da CAISAN para a discussão sobre “O papel da Pesca Artesanal e da Aquicultura Familiar na Segurança Alimentar e Nutricional” na XIV Plenária do CONSEA**. 2014. Disponível em:

<<http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/documentos/2014/subsidios-da-caisan-para-a-discussao-sobre-201co-papel-da-pesca-artesanal-e-da-aquicultura-familiar-na-seguranca-alimentar-e-nutricional201d-na-xiv-plenaria-do-consea-1>>. Acesso em: 12 abr. 2016.

CAMPOS, A. G.; CHAVES, J. V. Perfil Laboral dos pescadores artesanais no Brasil: insumos para o Programa Seguro Defeso. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA – IPEA. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, IPEA: MTPS, 2016. p. 63-74.

CAPELLESSO, A. J. **Os sistemas de financiamento na pesca artesanal: um estudo de caso no litoral Centro-Sul catarinense**. 2010. Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas) - Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010.

CARDOSO, E. S. **Pescadores Artesanais: natureza, território, movimento social**. 2001. Tese (Doutorado em Geografia Física) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

CASTRO, D.; MELLO, R. S. P. (Org.). **Atlas Ambiental da Bacia Hidrográfica do Rio Tramandaí**. Porto Alegre: Via Sapiens, 2013.

COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. Apresentação. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (Org.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 11-18

COSTA, V. Políticas públicas no Brasil: uma agenda de pesquisas. **Revista Ideias**, Campinas, v. 6, n. 2, p. 136-166, jul. 2015.

COTRIM, D. S. **Agroecologia, sustentabilidade e os pescadores artesanais: O caso de Tramandaí (RS)**. 2008. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

COTRIM, D. S. Análise Sistêmica da pesca artesanal em Tramandaí - RS. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SISTEMAS, 3., 2007, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: UFSC, 2007.

COTRIM, D. S. **O estudo da participação na interface dos atores na arena de construção do conhecimento agroecológico**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

DELGADO, G. Previdência Social e desenvolvimento rural. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Org.). **Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2015. p. 429-442.

DEPONTI, C. M. **Intervenção para o desenvolvimento rural: o caso da extensão rural pública no Rio Grande do Sul**. 2010. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

DIAS NETO, J. **Gestão do uso dos recursos pesqueiros no Brasil**. Brasília: IBAMA, 2003.

DIAS, R.; MATOS, F. **Políticas Públicas: princípios, propósitos e Processos**. São Paulo: Editora Atlas, 2012.

DIEGUES, A. C. A construção de uma Nova Ciência da Conservação nos Trópicos. In: DIEGUES, A. C. **Ecologia Humana e Planejamento Costeiro** 2 ed. São Paulo: NUPAUB, 2001. p. 59-70.

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

DIEGUES, A. C. S. **Pescadores, camponeses e trabalhadores do mar**. São Paulo: Editora Ática, 1983.

DIETZ, D. A. **Influência das organizações sociais no modelo de desenvolvimento local: o desenvolvimento a partir da comunidade de pescadores profissionais de Tramandaí, RS**. 2011. Monografia (Tecnólogo em Desenvolvimento Rural) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Balneário Pinhal, 2011.

ASSOCIAÇÃO RIOGRANDENSE DE EMPREENDIMENTOS DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL - EMATER. **Pesca artesanal profissional**. 2016. Disponível em: <<http://www.emater.tche.br/site/area-tecnica/sistema-de-producao-animal/pesca-artesanal-profissional.php#.WVzndmd1oeE>>. Acesso em: 3 abr. 2017.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo. **Lei nº 8.511, de 6 de janeiro de 1988**. Autoriza a criação do Fundo estadual de Apoio ao Desenvolvimento dos Pequenos Estabelecimentos Rurais. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/FileRepository/repLegisComp/Lei%20n%C2%BA%208.511.pdf>>. Acesso em dez. 2016.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo. **Manual Operativo Pesca e Aquicultura**. 2016?. Disponível em: <[http://www.sdr.rs.gov.br/upload/20111110151416manual\\_operativo\\_pesca\\_aquicultura\\_10\\_11\\_11.pdf](http://www.sdr.rs.gov.br/upload/20111110151416manual_operativo_pesca_aquicultura_10_11_11.pdf)>. Acesso em: out. 2016.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Disponível em: <[https://www.fnede.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=getAtoPublico&sgl\\_tipo=LEI&num\\_ato=00011947&seq\\_ato=000&vlr\\_ano=2009&sgl\\_orgao=NI](https://www.fnede.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=getAtoPublico&sgl_tipo=LEI&num_ato=00011947&seq_ato=000&vlr_ano=2009&sgl_orgao=NI)>. Acesso em: jun. 2016.

GARCEZ, D. S.; SÁNCHEZ-BOTERO. J. I. Comunidades de pescadores artesanais no Rio Grande do Sul, Brasil. **Atlântica**, Rio Grande, v. 27, n. 11, p. 17-29, jan. 2005.

GERHARDT, T. E. et al. Estrutura do projeto de Pesquisa. In: GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. (Org.). **Métodos de Pesquisa**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2009. p. 65-88.

GIDDENS, A. **A constituição da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 1984.

GOHN, M. G. Os conselhos municipais e a gestão urbana. In: SANTOS JUNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (Org.). **Governança-democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan: Fase, 2004, p. 57-94.

GRAZIANO DA SILVA, J. **A modernização dolorosa: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

GUIVANT, J. S. Heterogeneidade de Conhecimentos no desenvolvimento rural sustentável. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v. 14, n. 3, p. 411-446, set./dez. 1997.

GULLO, M. C. R. **Fundo de Apoio ao Desenvolvimento dos Pequenos Estabelecimentos Rurais – FEAPER: uma análise dos 10 anos, com ênfase no problema da inadimplência**. 2001. Dissertação (Mestrado em Economia Rural) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

HAIMOVICI, M. et al. **Diagnóstico da Pesca no Litoral do Estado do Rio Grande do Sul**. 2006. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/268286804\\_DIAGNOSTICO\\_DA\\_PESCA\\_NO\\_LITORAL\\_DO\\_ESTADO\\_DO\\_RIO\\_GRANDE\\_DO\\_SUL](https://www.researchgate.net/publication/268286804_DIAGNOSTICO_DA_PESCA_NO_LITORAL_DO_ESTADO_DO_RIO_GRANDE_DO_SUL)>. Acesso em: jan. 2017.

HEIDEMANN, F. G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010. p. 23-40.

LIMA, L. L.; D'ACENZI, L. Implementação de Políticas Públicas: perspectivas Analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013.

LONG, N. **Development Sociology: actor perspectives**. London: Routledge, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Cidades: Tramandaí**. 2016. (Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/temas.php?lang=&codmun=432160&idtema=130&search=ri-o-grande-do-sul|tramandai|estimativa-da-populacao-2016>>. Acesso em: 20. Mar. 2017.

LONG, N. **Sociologia del desarrollo: una perspectiva centrada em el actor**. Mexico: El Colégio de San Luis, 2007.

LONG, N.; PLOEG, J. D. van der. Heterogeneidade, ator e estrutura: para a reconstituição do conceito de estrutura. In: SCHNEIDER, S.; GAZOLLA, M. (Org.). **Os atores do desenvolvimento rural: perspectivas teóricas e práticas sociais**. Trad. Daniela Garcez, Leandro Krug Wives e Rita Pereira. Revisão Técnica Sérgio Schneider. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2011, p. 14-37.

LOURENÇO, C. F.; HENKEL, J.A.S.; MANESCHY, M. C. A. **A Seguridade Social para os Pescadores artesanais no Brasil: Estudo de Caso no Pará**. Chennai: ICSF, 2006.

MAIA, M. B. R.; PEREIRA, H. S. **A inclusão do pescador nas políticas públicas de seguridade social do trabalhador**. Chennai: ICSF, 2006.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia Científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MARQUES, E. C. Redes sociais e poder no estado brasileiro: aprendizados a partir das políticas urbanas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 21, n. 60, fev. 2006.

MENEZES, JALDES. R. M. Carlos Nelson Coutinho: a hegemonia como contrato. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 116, p. 675-699, out./dez. 2013.

MINAYO, M. C. S. O desafio da Pesquisa Social. In: DESLANDES, S. F.; GOMES, R.; MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 28 ed., Petrópolis/RJ: Vozes, 2009. p. 9-30.

MINAYO, M. C. S. Trabalho de campo: contexto de observação, interação e descoberta. In: DESLANDES, S. F.; GOMES, R.; MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 28 ed., Petrópolis/RJ: Vozes, 2009. p. 61-77.

BRASIL. Ministério Da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº 26 de 17 de junho de 2013**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. 2013. Disponível em: <[https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=getAtoPublico&sgl\\_tipo=RES&num\\_ato=00000026&seq\\_ato=000&vlr\\_ano=2013&sgl\\_orgao=FNDE/MEC](https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=getAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000026&seq_ato=000&vlr_ano=2013&sgl_orgao=FNDE/MEC)>. Acesso em: 10 nov. 2016.

MOISÉS, H. N. Formulação e implementação de políticas programas e projetos públicos. In: MOISÉS, H. N. **Gestão de políticas públicas: curso de atualização e capacitação sobre formulação e gestão de políticas públicas**. Brasília, DF: Escola de Formação Política Miguel Arraes – Fundação João Mangabeira, 2008. p. 83-129.

MOTA, D. M.; SCHMITZ, H. Políticas públicas e comunidade tradicional: reconhecimento e conquista de direitos? In: SCHNEIDER, S.; GRISA, C. (Org.). **Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2015. p. 533-548.

MULLER, P. **Las Políticas Públicas**. 4 ed. Paris: PUF, 2002.

NEVES, D. P. Mediação social e mediadores políticos. In: NEVES, D. P. (Org.) **Desenvolvimento social e mediadores políticos**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2008. p. 21-44.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA – FAO. **Superação da fome e pobreza rural: iniciativas brasileiras**. Brasília: FAO, 2016. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-i5335o.pdf>>. Acesso em: dez. 2016.

PASA, M. C. **Etnobiologia de uma comunidade ribeirinha no Alto da Bacia do Rio Ariçá Açu, Cuiabá, Mato Grosso do Sul, Brasil**. 2004. Dissertação (Mestrado em Ecologia e

Recursos Naturais) - Programa de Pós-Graduação em Ecologia e Recursos Naturais. Universidade Federal de São Carlos. São Carlos/SP, 2004.

PASQUOTTO, V. F. **Pesca artesanal no Rio Grande do Sul**: os pescadores de São Lourenço do Sul e suas estratégias de reprodução social. 2005. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

PERUCCHI, L. C. et al. Articulação e encaminhamento das questões da pesca artesanal: uma análise do fórum da pesca do litoral norte do Rio Grande do Sul, Brasil. **Journal of Integrated Coastal Zone Management**, Faro, v. 2, n.3, p. 499-508, out. 2012.

PERUCCHI, L. C. **Pescando Conhecimento**: o conhecimento ecológico local e a gestão dos ambientes pesqueiros no Litoral Norte do Rio Grande do Sul. 2012. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2013.

PERUCCHI, L.C.; COELHO-E-SOUZA, G. (Org.). **Cartilha do Pescador Artesanal**: etnoecologia, direitos e territórios na Bacia do Rio Tramandaí. Maquiné/RS: Via Sapiens, 2015.

PLOEG, J. D. van der. **The Virtual Farmer**. Assen: Van Gorgum, 2003.

PRESSMAN, J. L.; WILDAWSKY, A. **Implementation**: how great expectations in Washington are dashed in Oakland. 3rd ed. Berkeley: University of California Press, 1984.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Agricultura e Abastecimento. RS RURAL. **Manual Operativo**. Porto Alegre. 2003.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo. **Decreto nº 52.914, de 18 de fevereiro de 2016**. Estabelece os limites de subsídios e a forma dos financiamentos que poderão ser efetuados pelo Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento dos Pequenos Estabelecimentos Rurais - FEAPER, para o exercício orçamentário de 2016. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=316640>>. Acesso em: 3 fev. 2017.

RIO GRANDE DO SUL. Assembleia Legislativa. **Lei nº 13.370, de 15 de janeiro de 2010**. Altera a Lei n.º 13.370, de 15 de janeiro de 2010, que inclui a carne de peixe do tipo pescada no cardápio da merenda escolar da rede pública estadual de ensino. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/13.466.pdf>>. Acesso em: set. 2016.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria Estadual do Meio Ambiente. Departamento dos Recursos Hídricos. **1ª etapa do Plano da Bacia do Rio Tramandaí**. Osório, 2004. (Caderno de Trabalho do Relatório Temático A.3 – diagnóstico das demandas hídricas)

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria Estadual do Meio Ambiente. Departamento de Recursos Hídricos. Fundação Estadual de Proteção Ambiental. Comitê de gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio Tramandaí. **Plano da Bacia Hidrográfica do Rio Tramandaí**. Osório, 2005.

RODRIGUES, M. M. A. **Políticas Públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010.

SANTOS, B. D. S. O. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SCHMITT, C. J. Redes, atores e desenvolvimento rural: perspectivas na construção de uma abordagem relacional. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 13, n. 27, p. 82-112, maio/ago. 2011.

SCHNEIDER, S.; CAZELLA, A. A.; MATTEI, L. Histórico, caracterização e dinâmica do Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (1995-2003). In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (Org.). **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil**. Porto Alegre. 2. ed. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2009. p. 21-49.

SCHNEIDER, S.; MATTEI, L.; CAZELLA, A. A. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (Org.). **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**. Porto Alegre, 2004. p. 21-50.

SILVA, A. P. **Pesca Artesanal Brasileira**. Aspectos conceituais, históricos, institucionais e prospectivos. Embrapa Pesca e Aquicultura. 2014. (Boletim de Pesquisa e Desenvolvimento). Disponível em:

<[https://webmail.ufrgs.br/chasque/?\\_task=mail&\\_framed=1&\\_action=get&\\_mbox=INBOX&\\_uid=5458&\\_part=2&\\_frame=1](https://webmail.ufrgs.br/chasque/?_task=mail&_framed=1&_action=get&_mbox=INBOX&_uid=5458&_part=2&_frame=1)>. Acesso em: 04 jun. 2017.

SILVA, M. K.; MORUZZI MARQUES, P. E. Democratização e políticas públicas de desenvolvimento rural. In: SCHNEIDER, S; SILVA, M. K.; MORRUZI MARQUES, P. E. (Org.). **Políticas públicas e participação social no Brasil Rural**. 2 ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. p. 9-20.

SILVA, P. L. B; MELO, M. A. B. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil**: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Campinas: UNICAMP, 2000.

SILVANO, R. Pesca artesanal e ectnoictiologia. In: BEGOSSI, A. (Org.). **Ecologia de pescadores da Mata Atlântica e da Amazônia**. São Paulo: Fapesp/Hucitec, 2004. p. 197-222.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul/dez. 2006.

SOUZA, M. A. A. **Política e Evolução da Atividade Pesqueira no Rio Grande do Sul**: 1960 a 1997. Dissertação (Mestrado em Economia Rural) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA PESCA - SUDEPE. **Diagnóstico do Setor Pesqueiro do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, 2003. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/ceperg/images/stories/publicacoes/titulo10.pdf>>. Acesso em: 07 jul. 2016.

TRENTIN, I. C. L. **O Pró-Rural 2000 como política pública de combate à pobreza rural no Rio Grande do Sul**. 2001. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) - Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

VASCONCELOS, M; DIEGUES, A. C. S.A.; SALES, R. R. Limites e possibilidades na gestão da pesca artesanal costeira. In: COSTA, Aa. L. (Org.). **Nas redes da Pesca Artesanal**. IBAMA – MMA, Brasília, 2007. p. 15-83.

WU, X. et al. **Guia de Políticas Públicas: gerenciando processos**. Brasília: ENAP, 2014.

## APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA OS PESCADORES

### Dados Gerais:

1. Nome do casal e tempo de pesca:
2. Número de membros da família/quantos estão envolvidos diretamente na pesca?
3. Um pouco da história de vida da família
4. Fazem processamento do pescado? Há local específico para esse fim?
5. Possuem alguma outra renda, além da pesca?
  1. Qual a perspectiva dos filhos na continuação da profissão dos pais?
  2. Quais petrechos de pesca são usados? Foram melhorados no decorrer dos anos?
  3. Qual o local de pesca? Como se dá esse deslocamento?
  4. Faz migração de locais de pesca forma do município? Em que situação?

### Mediadores Sociais:

1. Quais são as organizações que atuam junto aos pescadores?
2. Os funcionários dessas organizações são atuantes?
3. Quais organizações estão mais próximas do pescador?
4. Como se dá a aproximação com os atores das organizações?
5. Que benefícios essas políticas públicas trouxeram para a família?
6. Os valores financiáveis são suficientes?
7. Houve dificuldades para acessar as políticas públicas? Quais?
8. Qual a perspectiva de acessar essas políticas públicas futuramente?

### Políticas Públicas:

1. Acessam políticas públicas? Quais políticas públicas são acessadas?
2. Como ficou sabendo dessas políticas públicas?
3. Que entidades estão envolvidas nessas políticas públicas?
4. Que benefícios essas políticas públicas trouxeram para a família?
5. Os valores financiáveis são suficientes?
6. Qual a perspectiva de acessar essas políticas públicas futuramente?
7. Houve dificuldades para acessar as políticas públicas? Quais?
8. Quem faz os encaminhamentos dos projetos?

### Participação:

1. Participa de qual organização dos pescadores?
2. O que o leva a participar dessa organização?
3. Como se sente participando?
4. Como veem a sua participação nas diversas organizações?
5. Participa de reuniões ou eventos relacionados à pesca?
6. Como ocorre o deslocamento para estes eventos?

### Mercados:

1. Como é feita a venda do pescado? Quais locais de venda?
2. Como enxergam a feira do peixe? Como é a relação com o consumidor?

Fonte: a autora, 2016

## **APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM OS MEDIADORES SOCIAIS**

### **Dados Gerais:**

9. Tempo de atuação junto à categoria da pesca?
10. Como percebem a categoria dos pescadores?
11. Como era a situação de vida dos pescadores e suas organizações?
12. Como se dá a relação com outras entidades? Que articulações tiveram?
13. Como foi feita a orientação aos pescadores sobre o funcionamento dos financiamentos?
14. Como percebem a participação dos pescadores nas diversas instâncias e discussões
15. De que forma estimulam a participação dos pescadores?
16. Como contribuem para a informação e conhecimento do pescador em relação às políticas públicas?
17. Como foram definidas as demandas nos projetos?
18. Como veem os resultados das políticas públicas na vida dos pescadores?
19. Como perceberam sobre problemas da falta de pagamento e entendimento do pescador?
20. Como percebem as ações de comercialização dos pescadores?

Fonte: a autora, 2016