

POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO NO BRASIL E IMPACTOS SOBRE A PESCA ARTESANAL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

DEVELOPMENT POLICIES IN BRAZIL AND IMPACTS ON SMALL-SCALE FISHING IN RIO DE JANEIRO STATE

Edmir Amanajás Celestino¹
Edna Ferreira Alencar²
Lamounier Erthal Villela³

RESUMO

O artigo apresenta análise sobre a pesca artesanal e como ela é afetada pelo planejamento e execução de políticas públicas desenvolvimentistas promovidas pelo Estado brasileiro tensionadas por uma dicotomia entre a gestão estratégica e o bem-estar social. A partir do contexto da pesca artesanal no estado do Rio de Janeiro, buscou-se compreender como estas políticas na forma de incentivos dirigidos ao setor pesqueiro e a setores que competem com a pesca artesanal afetam os modos de uso do espaço costeiro e marinho. A reflexão sobre os impactos diretos e indiretos de outros setores sobre o território pesqueiro tradicional visou estabelecer critérios temporais relacionados às políticas de desenvolvimento, com o propósito de subsidiar futuras análises sobre o contexto da pesca artesanal quanto ao desenvolvimento local e conflagração de conflitos. Também buscou avaliar o nível de participação das comunidades pesqueiras no planejamento de políticas públicas, em espaços de governança e em processos de tomada de decisão. A análise utiliza informações de artigos científicos, documentos técnicos, assim como páginas de agências internacionais, do governo federal e estadual, de ONGs com perfil socioambiental, entre outros.

PALAVRAS-CHAVE: pesca artesanal; impactos sobre a pesca; economia regional; políticas públicas da pesca; gestão social.

ABSTRACT

¹ Doutorando em Ciência, Tecnologia e Inovação Agropecuária da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (PPGCTIA/UFRRJ). E-mail: amanajas@ufrj.br.

² Doutora em Antropologia Social e Cultural, Professora Associada I da Universidade Federal do Pará (UFPA), atua nos Programas de Pós-Graduação em Antropologia (PPGA) e Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia (PPGSA). E-mail: ealencar@ufpa.br.

³ Doutor em Economia Aplicada, Professor permanente do Doutorado em Ciência, Tecnologia e Inovação em Agropecuária (PPGCTIA/UFRRJ), Professor Associado do Departamento de Economia do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICSA). E-mail: lamounier.ertal@gmail.com.

Políticas de desenvolvimento no Brasil e impactos sobre a pesca artesanal no estado do Rio de Janeiro – Edmir Amanajás Celestino; Edna Ferreira Alencar; Lamounier Erthal Villela – p. 85-111

The article presents an analysis of artisanal fishing and how it is affected by the planning and implementation of developmental public policies promoted by the Brazilian State, tensioned by a dichotomy between strategic management and social welfare. From the context of artisanal fishing in the Rio de Janeiro state, we sought to understand how these policies of incentives aimed at the fishing sector and sectors that compete with artisanal fishing affect the ways of coastal and marine space uses. The reflection on the direct and indirect impacts of other sectors on the traditional fishing territory aimed to establish temporal criteria related to development policies, with the purpose of subsidizing future analysis on the context of artisanal fishing in terms of local development and conflagration of conflicts. It also sought to assess the level of participation of fishing communities in the planning of public policies, in governance spaces, and in the decision-making process. The analysis uses information from scientific articles, technical documents, as well as pages from international agencies, the federal and state government, NGOs with a socio-environmental profile, among others.

KEYWORDS: small-scale fisheries; impacts on fisheries; regional economy; public policies for fisheries; social management.

INTRODUÇÃO

Segundo o relatório *State of World fisheries and aquaculture* elaborado pela FAO (2018), a pesca artesanal desempenha um importante papel no fornecimento de alimentos, nutrição e emprego, contribuindo com cerca de metade da produção pesqueira global, que em 2018 foi estimada em 179 milhões de toneladas, com um valor total de venda estimado em 401 bilhões de dólares. Dessa produção total, 156 milhões de toneladas foram destinadas ao consumo humano, equivalendo a um consumo anual de 20,5 kg per capita, e o restante foi destinado para outros usos não alimentícios (FAO, 2020).

Apesar disso, esse setor produtivo e seus agentes tendem a ser frequentemente ignorados. Objetivando dar visibilidade a essa atividade e a sua importância na segurança alimentar e erradicação da pobreza, nos últimos anos a FAO tem incentivado a realização da coleta de dados bioecológicos, econômicos, sociais e culturais (PITA; VILLASANTE; PASCUAL-FERNÁNDEZ, 2019) visando ampliar o conhecimento sobre os impactos sociais e ambientais que afetam essa atividade e contribuir para ações de gestão sustentável da pesca, em especial a pesca artesanal.

Estudos têm apontado que os impactos vivenciados pela pesca artesanal estão relacionados às políticas neoliberais com viés desenvolvimentistas, que colocam em

Políticas de desenvolvimento no Brasil e impactos sobre a pesca artesanal no estado do Rio de Janeiro – Edmir Amanajás Celestino; Edna Ferreira Alencar; Lamounier Erthal Villela – p. 85-111

situação antagônica interesses econômicos e o bem-estar social. As crises do capitalismo constituem desafios à manutenção do tecido social, ao localizarmos na origem de conflitos socioambientais o direcionamento de políticas públicas pela ótica da gestão estratégica, que exclui a visão de bem-estar social, não se aplicando para determinados segmentos sociais (CANÇADO; VILLELA; SAUSEN, 2016), como é o caso dos pescadores artesanais.

As sociedades se organizam de maneira complexa, no sentido de preservar a vida coletiva dentro de parâmetros de benefícios e privilégios, numa zona de conforto favorável ao desenvolvimento do tecido social. Ao considerarmos a existência de segmentos detentores de poder que direcionam o sistema para garantir o acúmulo de capital, pela exploração e sacrifício de outros segmentos, observamos que as relações sociais ao mesmo tempo buscam por mudanças para prover direitos a segmentos periféricos, estabelecendo mecanismos de organização que divergem daqueles impostos pelas estruturas do sistema de manutenção das relações de poder.

Ao buscar compreender os mecanismos que proporcionam as mudanças no tecido social, a análise sobre as forças que direcionam o sistema se faz necessária para entender como as estruturas das relações de poder se mantêm ou são modificadas, e como isto influi sobre a elaboração e aplicação de políticas públicas. Desta forma, considera-se que o tensionamento de forças nas relações de poder influencia a gestão estratégica⁴, no atendimento de interesses privados pautados no acúmulo de capital, e instigam o controle social, em relação a interesses públicos pautados na perspectiva do bem-estar social.

Este trabalho realiza uma análise de políticas públicas de desenvolvimento na forma de incentivos direcionados ao setor industrial como um todo, para compreender os impactos diretos e indiretos que elas causam sobre o território pesqueiro, ao promover a competição em relação ao uso do espaço costeiro e marinho, e como elas afetam o setor pesqueiro artesanal. Neste artigo, tomamos o contexto da pesca artesanal buscando elaborar critérios temporais para subsidiar análises pautadas no conceito de

⁴ A gestão estratégica é descrita pela Gestão Social como o planejamento e execução de políticas públicas segundo interesses do mercado, em contraponto a interesses do bem-estar social (SILVA JUNIOR, MÃISH; CANÇADO, 2008). A Gestão Social se estabeleceu no Brasil como campo de pesquisa nos anos 90 investigando questões como as discutidas neste texto.

Gestão Social (SILVA JUNIOR; MÂISH; CANÇADO, 2008), que remete ao conceito de desenvolvimento econômico e à participação de comunidades pesqueiras em espaços de governança, no planejamento de políticas públicas e em processos de tomada de decisão. A análise utiliza informações de artigos científicos, documentos técnicos, assim como páginas de agências internacionais, do governo federal e estadual, de ONGs com perfil socioambiental, entre outros⁵.

Nos últimos 60 anos o Brasil assiste a um desenvolvimento econômico que se pauta predominantemente na estruturação de setores extrativos e produtores de *commodities*, por meio de políticas públicas que proporcionam o aumento de investimentos, públicos e privados, no desenvolvimento do agronegócio, da mineração, da estrutura de transporte portuário e do setor energético, principalmente da cadeia de óleo e gás, além da intensificação da ocupação urbana em áreas litorâneas promovida pela indústria do turismo.

PESCA ARTESANAL NO ESTADO RIO DE JANEIRO

A pesca artesanal é uma atividade que se caracteriza pela extração, coleta e manejo de recursos pesqueiros, realizada por populações tradicionais locais, cuja cadeia produtiva envolve outras atividades, como a confecção dos materiais de trabalho – as redes de pesca, embarcações, ferramentas e outros artefatos utilizados nas atividades de captura e pós-captura; a comercialização da produção de forma direta nos mercados locais, configurando arranjos de uma economia local e primária, que em geral teve pouco incentivo de políticas públicas e investimentos em mudanças e inovações (SILVA, 2015).

A legislação brasileira⁶ distingue a atividade pesqueira em algumas categorias dentre as quais está a pesca artesanal com fins de subsistência, realizada de forma autônoma ou em regime de economia familiar, utilizando meios de produção próprios

⁵ Este trabalho é parte da pesquisa para obtenção do título de Doutor em Ciência, Tecnologia e Inovação em Agropecuária, linha de Políticas Públicas, no Programa de Pós-Graduação em Ciência, Tecnologia e Inovação em Agropecuária da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (PPGCTIA-UFRRJ).

⁶ A Definição de pesca artesanal é prevista na Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, instituída pela Lei n. 11.959, de 29 de junho de 2009, que regula as atividades pesqueiras, em substituição ao Código de Pesca de 1967.

ou mediante contrato de parceria, com a venda de excedente; e a pesca comercial realizada com uso de embarcações de pequeno porte, de até 20 metros de comprimento, praticada diretamente por pescador profissional. A classificação utilizada pela legislação brasileira sobre pesca artesanal se diferencia da classificação encontrada em outros países, com uso do termo pesca de pequena escala. Este termo tem sido usado por agências bilaterais que atuam com esse setor, como a FAO (2017), que descreve a pesca de pequena escala de forma mais restrita em relação ao termo pesca artesanal, quanto ao tamanho do barco, capacidade de armazenamento, uso de tecnologia e autonomia de navegação no mar.

No Brasil os pescadores artesanais têm historicamente perdido territórios de pesca para a pesca de caráter industrial, com reflexos sobre sua identidade, visibilidade política e acesso a políticas públicas direcionadas a esse setor (DIEGUES, 1983). Esses pescadores se caracterizam por dependerem diretamente dos recursos do mar para sua subsistência, por realizarem atividades de pesca de baixo impacto e uso coletivo ou compartilhado do território costeiro, considerando a importância ambiental e socioeconômica do espaço (LUCCA, 2018; DIEGUES, 1999). É neste contexto que situamos as mudanças que impactam direta e indiretamente a pesca artesanal que ocorrem no litoral fluminense, afetando o território das populações costeiras.

No Rio de Janeiro, os trabalhadores vivem, em geral, em condições de muita pobreza devido à estrutura precária de sua economia e devido à deterioração das condições ambientais (poluição das águas das baías e dos rios causada pela industrialização e pela deficiência do saneamento básico) e à redução das áreas de pesca (embarque-desembarque), de navegação e as áreas tradicionais de comunidade de pescadores e de venda de pescado por causa da pressão de ocupação urbana e da modernização espacial feita pelos grandes empreendedores industriais e pelo crescimento de domicílios residenciais (SILVA, 2015, p. 3).

A pesca é uma atividade importante na geração de emprego e renda para as comunidades litorâneas, sendo responsável pela manutenção da economia local no litoral (SOARES, 2009; DIEGUES, 1983). Além da importância socioeconômica é uma atividade de importância sociocultural, sendo a reprodução dos modos de vida de comunidades pesqueiras um fator importante na construção da identidade fluminense e costumes litorâneos como festivais, comemorações religiosas e culinária local.

Políticas de desenvolvimento no Brasil e impactos sobre a pesca artesanal no estado do Rio de Janeiro – Edmir Amanajás Celestino; Edna Ferreira Alencar; Lamounier Erthal Villela – p. 85-111

O setor pesqueiro no estado do Rio de Janeiro possui importância tanto a nível regional, no que se refere ao abastecimento de pescados para as zonas urbanas e na região metropolitana, quanto no cenário nacional e internacional, ao considerarmos os produtos pesqueiros extraídos no Estado e comercializados externamente (FIPERJ, 2020). Considerando a pesca industrial e artesanal, a pesca fluminense apresenta um variado tipo de embarcações e petrechos de pesca, com diferentes aplicações, da pesca rudimentar àquela que se utiliza de tecnologias mais atuais (ÁVILA-DA-SILVA; VIANNA, 2009). O Estado já foi considerado um dos principais polos pesqueiros do país, tendo se beneficiado das políticas públicas implementadas pelo governo federal desde a década de 70, que impulsionaram principalmente a pesca industrial.

A pesca fluminense sofre pelo descaso das políticas públicas de fomento e de gerenciamento da atividade. Nos últimos anos o Estado perdeu importância estratégica, potencial de escala produtiva e de beneficiamento de pescado, fato relacionado ao fomento de outras cadeias econômicas. A visão de gestão estratégica do Estado, mesmo sob um viés de políticas desenvolvimentistas, escolheu pelo sacrifício da pesca comercial que inclui a produção industrial e artesanal, em promoção a outras atividades industriais. A má gestão e a falta de incentivo à pesca comercial no litoral fluminense são percebidas ao considerar-se a composição atual da frota industrial, composta em sua maioria por embarcações antigas e com tecnologia defasada, em comparação com outros estados como Santa Catarina e as frotas de pesca internacionais (VIANNA, 2009). Além disso há o atraso na gestão organizacional e de inovação tecnológica da frota pesqueira artesanal (OLIVEIRA; COELHO; AMORIM, 2009).

No Brasil, movimentos sociais representando os pescadores e pescadoras artesanais denunciam a falta de políticas públicas efetivas para o setor, apontando situações de conflito, desafios e entraves à realização da pesca e à manutenção do modo de vida de comunidades tradicionais que realizam atividades pesqueiras como subsistência e geração de renda (AZEVEDO; PIERRI, 2013). São problemas causados, dentre outros fatores, pela especulação imobiliária, indústria do turismo, pela pesca industrial, pela atividade portuária e exploração de petróleo, sendo fatores de conflito encontrados no estado do Rio de Janeiro.

Políticas de desenvolvimento no Brasil e impactos sobre a pesca artesanal no estado do Rio de Janeiro – Edmir Amanajás Celestino; Edna Ferreira Alencar; Lamounier Erthal Villela – p. 85-111

Outro fator que impacta a pesca artesanal, além da falta de políticas públicas consistentes de apoio a esse setor, é a falta de políticas de proteção aos ambientes costeiros e estuarinos que, quando impactados, afetam a dinâmica pesqueira, uma vez que os pescadores precisam se deslocar para outras regiões em busca do pescado, ou mesmo mudar de atividades para garantir subsistência e renda.

MODERNIZAÇÃO INDUSTRIAL, NEOLIBERALISMO E OS IMPACTOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO SOBRE A PESCA ARTESANAL

No período que corresponde ao início dos governos militares, na década de 60 até a abertura democrática na década de 1980, marcado por mudanças expressivas no modelo de industrialização, considera-se que a atuação do Estado se estabelece como catalisadora de investimentos, agindo na interlocução com agentes do capitalismo liberal (DINIZ; BOSCHI, 1993), processo característico da hegemonização do capitalismo sobre os Estados Nacionais.

Ao longo do período de modernização industrial, o Estado elaborou políticas desenvolvimentistas, apresentando um programa que busca implementar obras de infraestrutura para a instalação de empresas multinacionais, conciliando a atuação de empresas estatais com as de capital privado nacional e estrangeiro. O crescimento industrial neste período foi marcado pela instalação de empresas de capital estrangeiro, gerando lucros para setores internacionais.

O empresariado nacional sustentou suas atividades a partir de subsídios das agências de desenvolvimento, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e políticas públicas de fomento implementadas pelo governo federal, através de abertura de créditos direcionadas pelas instituições do Sistema S⁷. O governo federal dependia do apoio político do empresariado nacional para legitimar o regime militar, estabelecendo um governo autoritário e antidemocrático no país (DINIZ;

⁷ Instituições criadas a partir da década de 40, até a década de 70, sendo elas: Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC); Serviço Social do Comércio (SESC); Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI); Serviço Social da Indústria (SESI); Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE)

Políticas de desenvolvimento no Brasil e impactos sobre a pesca artesanal no estado do Rio de Janeiro – Edmir Amanajás Celestino; Edna Ferreira Alencar; Lamounier Erthal Villela – p. 85-111

BOSCHI, 1993). Essas políticas públicas com forte viés desenvolvimentista acentuaram a vulnerabilidade dos pescadores artesanais afetando seus territórios, impactando o ambiente, vulnerabilizando o setor.

Os anos 1960 e 1970, ampliaram os processos de modernização industrial no Rio de Janeiro, com a ampliação do Porto do Rio de Janeiro, criado em 1890, implementado na década de 1910, e ampliado na década de 1930, criação dos distritos industriais de Campo Grande e Santa Cruz (nos anos 1970), criação da REDUC – Refinaria de Duque de Caxias (1968) e finalmente a implementação da Ponte Rio-Niterói e a construção da BR 101 (1975), impactaram as áreas de pesca em várias localidades, retirando comunidades ao longo da costa, proibindo navegação e pesca a cerca de 500 metros de cada empreendimento ou navio, por motivo da legislação de áreas de contenção criado pela Marinha (SILVA, 2015, p. 10).

Carvalho e Gala (2020, p. 65) apontam que “ao penetrarem nos esquemas produtivos”, empresas estrangeiras que se instalaram no Brasil, “não promovem a mesma modernização econômica, tecnológica e institucional” que se desenvolveu nos países de origem, cabendo ao Estado o papel de conciliar os interesses dessas empresas com a defesa estratégica de setores que era preciso desenvolver, como parte de uma estratégia nacional.

Visando a implementação de políticas para o setor pesqueiro, em 1962 foi criada a Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE)⁸, como parte do processo de institucionalização da atividade pesqueira no Brasil. Na análise de Goularti Filho (2017) a criação desse órgão era parte do projeto de uma elite emergente do setor pesqueiro industrial que cobrava do governo federal a elaboração de políticas públicas de apoio e financiamento do setor.

Nesse sentido, a SUDEPE tornou-se o órgão responsável pela regulamentação da atividade pesqueira e implementação de políticas públicas voltadas fortemente ao fomento da pesca industrial. Com os incentivos fiscais e financiamento da produção, a elite empresarial desse setor passa a dominar uma atividade que até aquele momento era a principal fonte de subsistência dos pescadores artesanais (GOULARTI FILHO, 2017).

Ao longo das décadas de 70 e 80, as políticas implementadas pela SUDEPE, favoreceram o fortalecimento da indústria pesqueira, que investiu na modernização da

⁸ Lei Delegada Nº 10, de 11 de outubro de 1962

Políticas de desenvolvimento no Brasil e impactos sobre a pesca artesanal no estado do Rio de Janeiro – Edmir Amanajás Celestino; Edna Ferreira Alencar; Lamounier Erthal Villela – p. 85-111

frota e na infraestrutura de beneficiamento do pescado, com o objetivo de abastecer o crescente mercado interno e externo. No entanto, não houve um ordenamento, tratando-se de ações fragmentadas voltadas principalmente ao financiamento do setor pesqueiro industrial, implementadas no modelo *top-down*, e com rara participação dos setores mais vulneráveis, como os pescadores artesanais. Essas políticas configuraram um campo altamente heterogêneo afetando a economia, o meio ambiente e a sociedade, sendo marcadas por embates entre vários grupos de interesses (ANGST; DAL SOGLIO, 2018).

Entre as consequências dessas políticas de incentivo à pesca industrial instituídas pelo governo federal desde a década 60, destacam-se as fortes pressões econômicas sobre a Zona Costeira, reconhecida pelo grande potencial pesqueiro, com o estímulo à produtividade sem atentar para os impactos ambientais causado pela pesca predatória, que afetou de forma negativa o setor pesqueiro artesanal principalmente devido à ocupação dos seus territórios de pesca (WAMBAR, 2012). De acordo com a análise realizada por Dias Neto (2010, p. 9) o Estado, como agente dos processos de gestão de recursos pesqueiros no Brasil, tem sido “o principal responsável pela crise” nesse setor “ao fracassar na missão de promover o uso sustentável dos recursos pesqueiros”.

A redução de estoques de recursos pesqueiros e a degradação ambiental causada pela modernização do setor industrial levaram pescadores artesanais, que até então dominavam a pesca no litoral fluminense, cuja área de atuação era restrita em função do tipo de embarcação que utilizam, a disputar territórios e recursos com a frota pesqueira industrial, caracterizada pelo uso das traineiras para realizar a pesca de cerco e de arrasto (FIPERJ, 2020), e com a pesca esportiva (GODOY; TURATTI, 2014), fato ligado à intensificação do turismo em municípios costeiros e à descaracterização do modo de vida do pescador artesanal, que passa a atuar no turismo como atividade de geração de renda.

Após essas fases de implementação das políticas públicas desenvolvimentistas, num contexto de regime ditatorial e posterior adaptação econômica a um modelo neoliberal de transição democrática, é possível considerar que essas políticas tinham em comum um maior investimento na estruturação de setores industriais e de infraestrutura

no país, porém a mudança de paradigma capitalista em torno da financeirização da economia, levou a um longo período de crise econômica entre as décadas de 80 e 90.

Esta crise se aprofunda nos anos 1990, quando a gestão estratégica, influenciada pelas ideias neoliberais do capitalismo financeiro, se foca na transição para um modelo de desenvolvimento pautado pelo mercado, na qual a relação político-empresarial com a elite nacional não se desarticula com a diminuição da participação do Estado na economia (DINIZ; BOSCHI, 1993). O Estado passa a ser um agente fiscalizador, através de agências regulatórias, e deixa de ser um empreendedor ativo, privatizando empresas estatais.

Isto levou a fuga de capital estrangeiro e desestruturação de diversos setores, deixando indústrias de massa falida ocupando espaços na orla e deixando barcos e estruturas sucateadas no mar, além de passivos ambientais como poluição e destruição de ambientes costeiros naturais, que afetaram o ambiente marinho e a pesca artesanal (SILVA, 2015), fato que se liga ao que MAZZUCATO (2014, p. 49-56) considera como “falhas de mercado” e definem o processo de “socialização do risco e a privatização dos benefícios”.

Nos anos 1990, paralelamente às políticas desenvolvimentistas, o governo federal procurou elaborar programas e criar leis com o objetivo de cumprir acordos internacionais visando promover políticas de conservação ambiental, sob o viés do desenvolvimento sustentável. Para isso foram instituídos órgãos colegiados como o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), criado em 1981 no âmbito da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA)⁹. O objetivo era promover o diálogo entre órgãos do poder público e a sociedade civil, buscando integrar as ações de diferentes setores do governo federal e estabelecer diretrizes para cumprir acordos internacionais.

Como parte das políticas ambientais que afetam o setor pesqueiro e integram a PNMA, foi instituído em 1988 o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC)¹⁰ com o objetivo de orientar ações de proteção de recursos naturais das zonas costeiras e estuarinas do Brasil e a melhoria da qualidade de vida das populações locais. Contudo, sem dispositivos concretos de ordenamento da atividade pesqueira, o gerenciamento costeiro não estabeleceu ações efetivas quanto à exploração dos recursos pesqueiros e

⁹ Lei Nº 6.938, de 31 de agosto de 1981

¹⁰ Lei Nº 7.661, de 16 de maio de 1988

não integrou políticas ambientais ao contexto dos impactos gerados por atividades realizadas no ambiente costeiro e estuarino.

Neste contexto, como política pública implementada a partir dos anos 90, dentro de uma estratégia para a proteção de recursos naturais nas zonas costeiras e visando atender a acordos internacionais como a Convenção RAMSAR¹¹, destaca-se a criação das Reservas Extrativistas Marinhas (RESEX-MAR). RESEX¹² é uma categoria de unidade de conservação ambiental que segundo o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC¹³, admite a presença humana e o uso direto dos recursos naturais, criada para definir os tipos de usos dos espaços territoriais destinados à exploração autossustentável e à conservação dos recursos naturais renováveis por população extrativista (ALMEIDA, 2004), dentre as quais estão os pescadores artesanais.

A criação da RESEX deve ser de iniciativa das comunidades locais, que geralmente buscam a legalização do direito de uso coletivo do território e o estabelecimento de relações justas e equilibradas sobre o uso de recursos, tendo como justificativa a manutenção de um modo de vida específico (LUCCA, 2018). Segundo Chamy (2004) a criação das RESEX-MAR foi uma ação importante porque reconheceu o direito consuetudinário de pescadores artesanais sobre os territórios marinhos.

A gestão das RESEX é pautada em um modelo de gestão compartilhada, que se efetiva por meio de um Conselho Gestor, de caráter consultivo e deliberativo, do qual participam, conforme o regulamento interno da Unidade, as comunidades locais, por meio de uma associação, geralmente criada com objetivo específico de representá-los enquanto RESEX; um representante do Estado, na figura do órgão responsável pela gestão, como o ICMBio; além de entidades da sociedade civil, universidades e instituições de pesquisa, representantes do poder público municipal e outros stakeholders (LUCCA, 2018).

Considerando que o território da RESEX são terras da União sob a gerência da Secretaria de Patrimônio da União (SPU), é estabelecido um Contrato de Concessão e

¹¹ A Convenção sobre as Zonas Húmidas de Importância Internacional, assinada na cidade iraniana de Ramsar em 2 de fevereiro de 1971, é um tratado internacional que entrou em vigor em 1975.

¹² Criada por meio do Decreto 98.897, de 30 de janeiro de 1990.

¹³ Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000.

Direito Real de Uso (CCDRU), onde está prevista a criação de dois instrumentos regulatórios, um Plano de Utilização e, posteriormente, um Plano de Manejo (LUCCA, 2018). O uso coletivo do território e o acesso a recursos naturais se pauta na parceria entre o governo federal e as comunidades locais.

As RESEX-MAR surgem da adequação do modelo de RESEX para territórios situados em zonas costeiras, visando ordenar a pesca, reduzir conflitos socioambientais, proteger recursos pesqueiros e garantir às comunidades pesqueiras locais o uso compartilhado dos territórios e exploração sustentável da biodiversidade, por meio de ações visando a gestão coletiva desses recursos. Entretanto, o domínio do território nas RESEX-MAR gera dúvidas quanto à acessibilidade de recursos marinhos e trânsito no território para pescadores locais.

Isso se deve à falta de uma legislação clara quanto à apropriação e utilização do espaço marinho-costeiro no Brasil (LITTLE, 2002). O choque de legislação e interpretações jurídicas quanto às definições de normas ambientais, interesses de exploração e as normas voltadas à proteção de comunidades, não contribuem para resolver situações de conflitos pelo uso do território (SANTOS; SCHIAVETTI, 2013). Um exemplo são os conflitos que se estabelecem entre pescadores da RESEX-MAR e agentes que atuam em outras atividades econômicas que disputam ou impactam o ambiente marinho, além de conflitos com outros pescadores industriais ou mesmo artesanais de fora da RESEX-MAR.

CONFLITOS ENTRE GESTÃO ESTRATÉGICA E O CONCEITO DE BEM-ESTAR SOCIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O SETOR PESQUEIRO ARTESANAL FLUMINENSE

O período de modernização do setor pesqueiro industrial caracteriza o início de um processo de exclusão socioeconômica do setor pesqueiro artesanal fluminense quanto à manutenção e o acesso aos territórios pesqueiros historicamente constituídos, em especial nas baías de Guanabara e Sepetiba, impulsionando a migração de pescadores artesanais para outras localidades do litoral (CPP, 2016). De acordo com Silva (2015) a poluição das águas, a definição de áreas de restrição à navegação e à

Políticas de desenvolvimento no Brasil e impactos sobre a pesca artesanal no estado do Rio de Janeiro – Edmir Amanajás Celestino; Edna Ferreira Alencar; Lamounier Erthal Villela – p. 85-111

pesca, a expansão da ocupação da orla pela indústria naval e portuária e o processo de adensamento populacional crescente nesse período são fatores contínuos e sinérgicos na mensuração de impactos sobre a pesca artesanal.

Como mostra Wambar (2012), face à insustentabilidade da pesca industrial e à concorrência com demais atividades econômicas na zona costeira, muitos pescadores passaram a vivenciar um processo de perda da identidade de pescador artesanal, por precisarem realizar outras atividades visando a garantir seu sustento, em complementação à atividade de pesca para subsistência e fonte de renda. No litoral do Rio de Janeiro, este processo é marcado pelo abandono total ou parcial da atividade de pesca.

A especulação imobiliária e o turismo que avançam sobre áreas antes ocupadas pelas comunidades pesqueiras estão intrinsecamente ligados ao processo de perda da identidade de pescadores artesanais, caiçaras, quilombolas, indígenas, ao virarem caseiros, pedreiros e quiosqueiros. Já entre as faixas etárias mais jovens, com maior acesso à escolaridade e capacitação, a evasão da atividade se dá devido ao recrutamento de mão de obra nos setores da cadeia industrial ou em atividades ligadas ao turismo. Além disso, a disputa por recursos pesqueiros reflete em conflitos com a pesca industrial e conflitos internos, que ocorrem entre pescadores de pequena escala, com menor capacidade de deslocamento e armazenamento de produção, e outros pescadores artesanais, que possuíam barcos motorizados e maior poder de deslocamento, de armazenamento e conservação da produção (PESSANHA, 2003).

Este processo de competição interna à categoria da pesca artesanal se intensificou na década de 90, quando o Estado, através do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), instituiu o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF¹⁴), uma política pública de fomento a atividades rurais que abrangiam a produção pesqueira artesanal. Esta política marcou a inclusão de pequenos agricultores e dos pescadores artesanais na agenda das políticas públicas do governo federal (HELLEBRANDT; ABDALLAH; HELLEBRANDT, 2012).

Apesar das pesquisas relacionadas ao setor pesqueiro industrial já apontarem para os impactos negativos da pesca predatória sobre o ambiente e recursos pesqueiros

¹⁴ Decreto Nº 1.946, de 28 de junho de 1996.

Políticas de desenvolvimento no Brasil e impactos sobre a pesca artesanal no estado do Rio de Janeiro – Edmir Amanajás Celestino; Edna Ferreira Alencar; Lamounier Erthal Villela – p. 85-111

(RUFFINO, 2005), o objetivo do PRONAF era aumentar a produtividade do setor pesqueiro artesanal, sem que houvesse uma integração de políticas de inovação tecnológica e ambientais, de manutenção e monitoramento de estoques pesqueiros. Nesse sentido, o PRONAF possibilitou a alguns pescadores artesanais aumentarem o tamanho de suas embarcações e utilizarem motores cada vez mais potentes, como estratégia para facilitar o acesso às áreas de pesca situadas mais distantes da costa, passando a empregar mão de obra de fora do núcleo familiar. Isto caracterizou um processo de mecanização dos instrumentos produtivos, sem que houvesse valor agregado de inovação tecnológica para gestão de recursos pesqueiros e no monitoramento da qualidade ambiental.

Wambar (2012) aponta que estes pescadores artesanais poderiam ser reclassificados como industriais, apesar do que aponta o marco legal para a pesca artesanal, a partir do momento em que um agente privado passa a ser dono de uma frota de barcos artesanais, deixando de configurar o associativismo ou cooperativismo em que os pescadores são donos dos próprios meios de produção. Outros trabalhos sugerem subcategorias de pescadores artesanais, de menor porte, ou seja, os de pequena escala, e aqueles com capacidade produtiva de média escala, ou semi-industriais (VIANNA; VALENTINI, 2004; MOURÃO *et al.*, 2009; KINAS, 2013; CUNHA; SPACH; CORREIA, 2020).

O acesso a fomento através do PRONAF por pescadores que obtiveram maior sucesso na gestão de créditos concedidos pelo programa resultou na ascensão de uma categoria de pequenos empresários da pesca artesanal e na caracterização de uma massa de trabalho entre os pescadores artesanais, que Diegues (1983) classifica como proletários do mar. No Rio de Janeiro, Pessanha (2003) realizou pesquisas relacionadas a conflitos internos, demonstrando desigualdades entre os pescadores de Itaipu, na cidade de Niterói, devido à centralização dos meios de produção por um grupo detentor de embarcações de maior capacidade de pesca, que passou a impor condições desiguais e precárias de contratação de mão de obra dos demais pescadores, estes considerados de pequena escala.

A utilização do PRONAF pelo setor de pesca artesanal não se enquadrava aos parâmetros internacionais de incentivos do Estado em Pesquisa e Desenvolvimento

Políticas de desenvolvimento no Brasil e impactos sobre a pesca artesanal no estado do Rio de Janeiro – Edmir Amanajás Celestino; Edna Ferreira Alencar; Lamounier Erthal Villela – p. 85-111

(P&D), tendo características retrógradas, semelhantes ao ideal de modernização industrial das décadas de 50 e 60, só que aplicadas ao contexto do pequeno produtor. Também não considerou questões regionais e locais. Uma possibilidade de utilização do PRONAF aliada a estratégias de P&D seria o fomento da maricultura, em complementação à pesca artesanal, para sustentabilidade de sistemas produtivos marinhos na produção de proteínas para consumo humano, apontada pela FAO desde a década de 90 (FAO, 2016). A pesquisa em maricultura é referência no Rio de Janeiro desde os anos 70 (WASSERMAN; CARLONI, 2006), porém entraves devidos a uma política pública de instrumentos falhos quanto à regularização da atividade e a burocracia em torno do licenciamento levaram poucas iniciativas, na Costa Verde e Região dos Lagos, a ter algum sucesso utilizando incentivos do PRONAF.

O PRONAF não demonstrou eficácia de aplicação no setor da pesca artesanal, configurando um acesso desigual dentro da categoria e não se adequando às práticas coletivas de produção. Esta política pública acabou não apresentando melhor aproveitamento pelo setor de pesca artesanal fluminense também devido aos conflitos quanto ao acesso ao território pesqueiro. A falta de uma cultura financeira e organizacional para lidar com aplicações de recursos que deveriam ser reembolsados e a imposição da lógica financeira no acesso ao PRONAF levaram muitos pescadores a trabalhar em condições ainda mais precárias por causa de entraves ligados ao endividamento. Nesse sentido, não houve políticas acessórias, de capacitação e acompanhamento na aplicação e reembolso do investimento, caracterizando o PRONAF como um instrumento que gerou abismos de exclusão e alto índice de inadimplência.

Para Goularti Filho (2017, p. 397) as políticas públicas do Estado, voltadas para “financiar as atividades pesqueiras não significou uma melhoria nas condições de vida dos pescadores e seus familiares”. A falta de políticas públicas melhor estruturadas para o atendimento à categoria de pescadores artesanais, em especial os de pequena escala, contribuiu para aprofundar sua condição de vulnerabilidade, configurando uma situação de injustiça que afetou fortemente seu modo de vida, persistindo no presente.

Em paralelo, a visão estratégica do Estado quanto ao investimento em cadeias econômicas prioritárias desconsiderou diversos setores produtivos básicos para a manutenção da economia local e de importância para a manutenção da soberania e

Políticas de desenvolvimento no Brasil e impactos sobre a pesca artesanal no estado do Rio de Janeiro – Edmir Amanajás Celestino; Edna Ferreira Alencar; Lamounier Erthal Villela – p. 85-111

segurança alimentar. No estado do Rio de Janeiro o conflito da gestão estratégica com o bem-estar social se torna claro com o benefício e expansão de cadeias econômicas como a de petróleo e gás e suas cadeias acessórias, avançando sobre o território em mar e em terra antes ocupado pela agropecuária de pequena e média escala e pela pesca artesanal, ao mesmo tempo em que iniciativas como o PRONAF se estabeleciam.

PROGRESSISMO NEOEXTRATIVISTA E O DESCASO SOCIOAMBIENTAL COM A PESCA ARTESANAL NO LITORAL DO RIO DE JANEIRO

Mazzucato (2014, p. 71) aponta que nos países “que se industrializaram tardiamente, o próprio Estado comandou o processo de industrialização” assumindo funções desenvolvimentistas, ao direcionar investimentos e criar barreiras fiscais, gerando uma proteção à concorrência estrangeira e um ambiente de negócios propício ao crescimento e competitividade para os produtos nacionais, no mercado interno e externo. Porém, esta tendência de participação do Estado no processo de desenvolvimento do capitalismo financeiro não foi observada no Brasil, ou só se estabeleceu em uma pequena parcela de setores econômico-industriais, evidenciado o que a autora aponta como uma estratégia internacional que privilegia países desenvolvidos em detrimento do crescimento econômico e industrial de países em desenvolvimento.

Nas eleições de 2002, grupos de esquerda ascendem ao poder instituindo um programa de governo progressista, que marcou, no decorrer das últimas duas décadas, um processo de estruturação e redirecionamento da visão econômica, destinando maiores investimentos e suporte a demandas sociais, mas mantendo uma gestão estratégica num contexto neoextrativista, ligado ao capitalismo financeiro (GUDYNAS, 2012). Carvalho e Gala (2020) sintetizam esse processo no Brasil ao apontar o desleixo do Estado em promover vantagens competitivas para a produção nacional passando a se alinhar aos planos neoliberais para o Brasil, ao pautar a economia na exploração de recursos naturais e produção de commodities, num modelo extrativo exportador.

Diferente do modelo extrativista evidenciado em períodos anteriores, o neoextrativismo apontado por Gudynas (2010) na América Latina opera sobre um

Políticas de desenvolvimento no Brasil e impactos sobre a pesca artesanal no estado do Rio de Janeiro – Edmir Amanajás Celestino; Edna Ferreira Alencar; Lamounier Erthal Villela – p. 85-111

contexto em que países periféricos, imersos num processo de desindustrialização, passam não só a se situar internacionalmente como fornecedores de commodities, mas também se tornam dependentes de tecnologias voltadas para a maximização da oferta destes commodities. Esta dependência tecnológica pode ser evidenciada na análise das políticas públicas e incentivos proporcionados pelo Estado no suporte ao setor primário, num efeito de reprimarização que seguiu a desindustrialização (SVAMPA; VIALE, 2014).

Nos anos 2000, a descoberta de novas jazidas de petróleo em camadas do pré-sal nas bacias de Campos e Santos foi um fator que impulsionou mudanças significativas sobre a cadeia produtiva de petróleo no país, marcando um novo período de modernização sob a ótica do neoextrativismo. O estado do Rio de Janeiro passa a receber novos incentivos para o setor petrolífero através de investimentos públicos e privados, que se estendem ao setor naval, portuário, metalúrgico e siderúrgico, atraindo outros investimentos e reaquecendo setores como o imobiliário, impulsionando novas áreas de aglomeração urbana (SILVA, 2015).

A partir da ótica do projeto de instalação do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ), Wentzel e Binsztok (2017) apontam como o modelo neoextrativista de desenvolvimento, subordinado ao capitalismo financeiro internacional, causa impactos sobre grupos sociais, ambiente, território e economias regionais, levando pescadores artesanais ao sacrifício socioeconômico. Isto pode ser evidenciado ao considerarmos o impacto do rompimento do oleoduto entre a Refinaria Duque de Caxias (REDUC) e o terminal da Ilha D'água nos anos 2000, causando o vazamento de 1,3 milhões de litros de combustível na Baía de Guanabara, “cobrindo o espelho d'água com a chamada maré negra” (HERCULANO, 2012, p. 46).

Sem políticas claras quanto à gestão de impactos ambientais e não havendo uma percepção aprofundada sobre a valoração da atividade de pesca artesanal, os prejuízos causados por este vazamento impactaram ecossistemas do entorno e a população local que vivia da pesca (FADEL; RIBEIRO; SILVA, 2013), predominando incertezas quanto à manutenção do modo de vida do pescador artesanal e quanto à continuidade da atividade pesqueira para subsistência e geração de renda em toda a porção oeste da Baía de Guanabara.

Políticas de desenvolvimento no Brasil e impactos sobre a pesca artesanal no estado do Rio de Janeiro – Edmir Amanajás Celestino; Edna Ferreira Alencar; Lamounier Erthal Villela – p. 85-111

Svampa e Viale (2014, p. 16) associam estes tipos de impactos à visão de gestão estratégica do Estado progressista que, mesmo promovendo políticas sociais, como aquelas voltadas para a agricultura familiar e economia solidária, desqualificam “outras lógicas de valoração presente nos territórios e que passam, então, a ser considerados socialmente dispensáveis e tornam-se áreas de sacrifício”, levando à exploração desigual do bem comum. O acidente da REDUC evidenciou a lacuna de procedimentos no licenciamento ambiental da exploração de petróleo e o processo de licenciamento passa a se constituir como um espaço de conflitos entre órgãos públicos, pescadores e empresas.

A partir dos anos 2000, com a extinção da SUDEPE, as ações de gestão de recursos pesqueiros, desenvolvidas por iniciativas do governo brasileiro, passaram a ser exercidas pelo Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais (IBAMA). Isto se configurou como um fator importante para o monitoramento dos impactos negativos causados pelas atividades petrolíferas aos recursos pesqueiros e às populações locais. Também atribuiu um caráter conservacionista à fiscalização exercida tanto sobre a pesca artesanal quanto industrial, porém a regulação do IBAMA não solucionou os problemas socioambientais complexos que incidem sobre a pesca artesanal, relacionados aos impactos sinérgicos de toda a exploração de recursos e utilização de territórios marinhos.

Em 2003 foi criada a Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca (SEAP) para implementar políticas de financiamento da atividade pesqueira, guiada novamente pelo objetivo de aumentar a produtividade. As ações implementadas por esta iniciativa agradaram a uma parte do empresariado do setor da pesca industrial, que se viram impactados pelas ações de incentivo à cadeia do petróleo no Rio de Janeiro. Contudo, as políticas públicas desenvolvidas pela SEAP continuaram desconectadas de programas voltados à gestão e proteção dos recursos naturais e do meio ambiente, conflitando inclusive com o IBAMA, além de não preverem iniciativas para a manutenção da pesca artesanal, como atividade de geração de renda e segurança alimentar dentro de parâmetros de conservação da biodiversidade estuarina e marinha.

A partir de 2004 o IBAMA começa a estabelecer alguns procedimentos para o licenciamento ambiental de atividades petrolíferas que incluem análises de possíveis

Políticas de desenvolvimento no Brasil e impactos sobre a pesca artesanal no estado do Rio de Janeiro – Edmir Amanajás Celestino; Edna Ferreira Alencar; Lamounier Erthal Villela – p. 85-111

impactos sobre a cadeia da pesca artesanal, criando o Projeto de Monitoramento do Desembarque Pesqueiro (PMDP) e o Plano de Compensação da Atividade Pesqueira (PCAP). É neste período que se inicia a proposição de Programas de Educação Ambiental (PEA), planejados como uma forma de inclusão participativa dos pescadores no processo de licenciamento de atividades com impactos sobre a pesca artesanal (VITOLLA *et al.*, 2018).

Em 2008 a SEAP lançou o Plano Mais Pesca e Aquicultura (PMPA), estabelecendo diretrizes para as políticas públicas voltadas para o fortalecimento do setor pesqueiro como um todo, incluindo projetos de infraestrutura e logística, com previsão de instalação e ampliação de Terminais Pesqueiros Públicos nos principais polos pesqueiros do país. O plano também previa a criação de centros integrados para a pesca artesanal e aquicultura, além de investimentos em outros elementos da cadeia produtiva do pescado, como trapiches, entrepostos, fábricas de gelo e unidades de beneficiamento, e permitiu a abertura de crédito com recursos direcionados de diversas fontes¹⁵, estimando um aumento em até 200% de novos contratos até 2011 (HELLEBRANDT; ABDALLAH; HELLEBRANDT, 2012). O PMPA demonstra a continuidade da aplicação de políticas públicas segunda uma visão de gestão estratégica desarticulada da questão ambiental.

Em 2009 com o fim da SEAP e a criação do Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), se deu a proposição de um novo marco legal da pesca, sendo instituída a Política Nacional para o Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca (PNDSAP), como uma tentativa de adequação das políticas públicas voltadas ao setor pesqueiro dentro do conceito de sustentabilidade. Contudo, sem a organização de sistemas de governança e gestão do uso de recursos marinhos, visando proteger territórios pesqueiros impactados por ações antrópicas, as tensões entre pescadores artesanais, governo e setores industriais continuaram a se acentuar.

¹⁵ PRONAF; FCO (Fundo Constitucional) Rural; FINAME Especial (Financiamento de Máquinas e Equipamentos); PRODECOOP (Programa de Desenvolvimento Cooperativo para Agregação de Valor à Produção Agropecuária); PROGER Rural (Programa de Geração de Emprego e Renda Rural); Custeio Pecuário Tradicional (para Aquicultura e Atividade Pesqueira de Captura, Conservação, Beneficiamento ou Industrialização do Pescado); MODERAGRO II (Programa de Modernização da Agricultura e agricultores familiares, aumentando produção e melhorando capacidade produtiva, gerando emprego e renda) (HELLEBRANDT; ABDALLAH; HELLEBRANDT, 2012).

Como forma de mitigar estes conflitos o IBAMA estabelece a NT 01 de 2010, que passa a orientar a elaboração dos PEAs, incluindo diretrizes para uma melhor definição dos sujeitos envolvidos na realização dos PEAs e PCAPs, e a priorização de grupos específicos da categoria da pesca artesanal antes não incluídos como objeto destas ações, como os pescadores de pequena escala, mulheres e jovens (VITOLLA *et al.*, 2018).

Apesar destes programas terem gerado divergências quanto à efetividade de medidas de compensação por impactos causados pela cadeia petrolífera e cadeias acessórias ao setor pesqueiro artesanal, seja pelo foco do trabalho realizado, em alguns casos destoantes da proposta inicial dos programas, seja pela falta de uma avaliação de sua aplicação como subsídio de uma melhor participação das comunidades pesqueiras no processo decisório do licenciamento ambiental, é possível observar que a aplicação destes instrumentos de política pública foram mais efetivos em possibilitar uma maior participação e controle social das comunidades da pesca artesanal e principalmente de pescadores de pequena escala em processos de tomada de decisão sobre o território.

CONSIDERAÇÕES

No levantamento de referências de análise econômica sobre a cadeia produtiva da pesca e sua interface com políticas públicas de desenvolvimento, verificou-se que a maioria dos trabalhos indexados em plataformas de busca de artigos eram voltados para o contexto da pesca industrial. As referências encontradas sobre a pesca artesanal em relação às políticas públicas de desenvolvimento remetem ao contexto de disciplinas como a geografia, engenharia de pesca e ciências sociais, com foco na questão territorial e impactos socioambientais e com pouco aporte à uma análise econômica de como a pesca artesanal se insere na discussão sobre desenvolvimento local e regional.

Desta forma, questões gerais e fatores transversais foram analisados segundo a proposta de pensar a pesca artesanal a partir de recortes das políticas públicas ligadas ao campo do desenvolvimento econômico, das inovações, da integração regional e internacionalização, contextualizando a discussão sob uma perspectiva histórica, pautada na análise da visão do Estado sobre o desenvolvimento. Buscou-se ainda uma

Políticas de desenvolvimento no Brasil e impactos sobre a pesca artesanal no estado do Rio de Janeiro – Edmir Amanajás Celestino; Edna Ferreira Alencar; Lamounier Erthal Villela – p. 85-111

reflexão sobre como a pesca artesanal e de pequena escala se enquadram no estado do Rio de Janeiro, em que pesem as diversas complexidades apresentadas, que impactam direta e indiretamente na análise.

Sob a perspectiva histórica, o processo de industrialização e modernização do setor pesqueiro no Brasil sofreu com o déficit de investimentos efetivos e com a concorrência com outras cadeias econômicas desde a década de 60. No Rio de Janeiro, a falta de visão de investimentos em tecnologia, inovação e renovação produtiva acarretou a falência de empresas ligadas à pesca industrial, muitas das quais se deslocaram para o sul do país, principalmente Santa Catarina, que hoje concentra diversos setores ligados à cadeia da pesca industrial no Brasil e possui a maior produção pesqueira nacional.

A pesca artesanal é uma atividade ligada à preservação da soberania e segurança alimentar e nutricional da população em geral, mas por se tratar de um setor voltado para o mercado interno, sofre com a falta de visão de gestão e investimentos que conciliassem a produção, a conservação ambiental e a manutenção do modo vida tradicional, havendo pouca investigação mais aprofundada quanto ao seu papel na economia local e regional, para fundamentação na aplicação de políticas públicas para o setor. Esta falta de fundamentos eleva o questionamento quanto ao alcance de políticas públicas como o PRONAF e aponta a necessidade de investigar como este instrumento foi acessado pelas comunidades pesqueiras fluminenses e que impactos positivos ou negativos podem ter sido gerados, em especial para os pescadores de pequena escala, ao longo de todo o litoral.

O PRONAF não foi acompanhado de uma capacitação em organização financeira para setor da pesca artesanal, gerando endividamento e engessando o processo de modernização deste setor, que também não contou com investimento do Estado em infraestrutura para promoção de outros elos na cadeia produtiva, a exemplo da implementação de terminais pesqueiros que nunca funcionaram de fato ou se mantêm em condições precárias, ou ainda, em relação à falta de incentivo à pequenas empresas de beneficiamento e processamento de pescados.

As diversas pressões ligadas ao favorecimento de cadeias econômicas industriais e suas cadeias acessórias, à expansão da ocupação urbana e ao turismo, assim como conflitos internos dentro do setor artesanal, expõem a dificuldade do Estado em

Políticas de desenvolvimento no Brasil e impactos sobre a pesca artesanal no estado do Rio de Janeiro – Edmir Amanajás Celestino; Edna Ferreira Alencar; Lamounier Erthal Villela – p. 85-111

estabelecer a governança da pesca no Brasil e essa questão é ainda mais visível e complexa em se tratando do estado do Rio de Janeiro. Ademais, a reflexão sobre os lucros privados e os impactos socializados dos grandes empreendimentos, em detrimento das vocações econômicas locais, auxiliam na contextualização dos impactos de políticas desenvolvimentistas sobre as economias regionais.

A dificuldade na manutenção de direitos sobre o acesso e utilização do território pesqueiro pelo setor artesanal e a falta de normativas com visão holística sobre o território marinho se configuram como entraves para o desenvolvimento da governança do território pesqueiro. Neste sentido, as comunidades que realizam a pesca artesanal enfrentam vários desafios para a construção de sistemas de governança interativos que atendam às recomendações dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da ONU, para a sustentabilidade social, ambiental e econômica da atividade, e da soberania e segurança alimentar e nutricional, não conseguindo se apropriar e utilizar das recomendações das *SSF Guidelines* como instrumento para gerir conflitos e ter seu direito sobre o território garantido e protegido sob a ótica dos acordos internacionais que o Brasil é signatário.

O descaso do poder público sem que haja controle social contribui com um desequilíbrio socioeconômico, de segurança alimentar e de uso do ambiente marinho, frente à especulação de grandes empreendimentos econômicos, que ao serem privilegiados, não geram estabilidade e benefício social em escala satisfatória. Tais dificuldades derivam da ausência de uma política pública integrada a nível federal, estadual e municipal nas localidades onde a pesca é a principal atividade produtiva.

As estratégias adotadas pelas comunidades pesqueiras de pequena escala têm sido a construção de movimentos sociais e redes, onde desenvolvem ações coletivas para reivindicar junto ao Estado a regularização dos territórios pesqueiros e o apoio à pesca artesanal. Com base nestas reivindicações, as RESEX-MAR têm sido criadas a partir da demanda das comunidades locais visando garantir direito de permanecer nos territórios e de usar seus recursos pesqueiros. O sistema de governança da pesca que mais se aproxima de um modelo ideal é atualmente encontrado nas RESEX-MAR, através do Conselho Gestor. No entanto, o fato de se tratar de territórios fragmentados, dentro do contexto contínuo do ambiente marinho, e sendo o recurso pesqueiro um

Políticas de desenvolvimento no Brasil e impactos sobre a pesca artesanal no estado do Rio de Janeiro – Edmir Amanajás Celestino; Edna Ferreira Alencar; Lamounier Erthal Villela – p. 85-111

recurso não estático dentro do território, esta iniciativa não se mostra eficiente em estabelecer uma governança para além dos limites das RESEX-MAR. É preciso conhecer e caracterizar as ações de gestão da pesca artesanal que estão sendo realizadas no presente e propor alternativas para alcançar a sustentabilidade da pesca num contexto amplo.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Mauro W. Barbosa. Direitos à floresta e ambientalismo: seringueiros e suas lutas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 19, n. 55, p. 33-52, jun. 2004.

ANGST, Ivone Teresinha; DAL SOGLIO, Fabio Kessler. Implementação de políticas públicas na pesca artesanal: a atuação dos burocratas de rua. **Extensão Rural**, Santa Maria, v.25, p. 93-111, 2018.

ÁVILA-DA-SILVA, Antonio Olinto; VIANNA, Marcelo. A produção pesqueira do estado do Rio de Janeiro. In: VIANNA, Marcelo (org.). **Diagnóstico da cadeia produtiva da pesca marítima no Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: FAERJ, SEBRAE, 2009. p. 47-60.

AZEVEDO, Natália Tavares; PIERRI, Naína. A política pesqueira atual no Brasil: a escolha pelo crescimento produtivo em detrimento da pesca artesanal. **International Collective in Support of Fishworkers (ICSF)**, Samudra Report, Nº 64, p. 34-41, 2013.

CANÇADO, Airton C.; VILLELA, Lamounier E.; SAUSEN, Jorge O. Gestão social e gestão estratégica: reflexões sobre as diferenças e aproximações de conceitos. **Revista de Gestão Social e Ambiental**, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 69-84, set./dez. 2016.

CARVALHO, André R.; GALA, Paulo. **Brasil, uma economia que não aprende: novas perspectivas para entender nosso fracasso**. 1. ed. São Paulo: Edição do Autor, 2020.

CHAMY, Paula. Reservas Extrativistas Marinhas como instrumento de reconhecimento do direito consuetudinário de pescadores artesanais brasileiros sobre territórios de uso comum. In: **Conference of the International Association for the Study of Common Property: The Commons in an Age of Global Transition: challenges, risks and Opportunities**. 10, Mexico, 2004.

CPP – Conselho Pastoral dos Pescadores. **Conflitos Socioambientais e Violações de Direitos Humanos em Comunidades Tradicionais Pesqueiras no Brasil**. 1. ed. Brasília, 2016.

Políticas de desenvolvimento no Brasil e impactos sobre a pesca artesanal no estado do Rio de Janeiro – Edmir Amanajás Celestino; Edna Ferreira Alencar; Lamounier Erthal Villela – p. 85-111

CUNHA, Rogério S.; SPACH, Henry Louis; CORREIA, Alberto T. Perfil socioeconômico das comunidades de pescadores do Canal do Serinhaém. **Bahia análise de dados**, Salvador, v. 30, n. 1, p. 62-88, 2020.

DIAS NETO, José. **Gestão do uso dos recursos pesqueiros marinhos no Brasil**. Brasília: Ibama, 2010.

DIEGUES, Antonio Carlos S. A Sócio-Antropologia das Comunidades de Pescadores Marítimos no Brasil. **Revista Etnográfica**, Vol. III (2), p. 361-375, 1999.

DIEGUES, Antonio Carlos S. **Pescadores, camponeses e trabalhadores do mar**. São Paulo: Ática, 1983.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato R. Lideranças empresariais e problemas da estratégia liberal no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, nº 23, p. 101-120, out./1993.

FAO – Food and Agriculture Organization of the United Nations. **Gendered impacts of COVID-19 and equitable policy responses in agriculture, food security and nutrition**. Policy brief. Roma, 2020. p. 1-10.

FAO – Food and Agriculture Organization of the United Nations. **The state of world fisheries and aquaculture: opportunities and challenges**. Roma, 2018.

FAO – Food and Agriculture Organization of the United Nations. **Voluntary Guidelines for Securing Sustainable Small-Scale Fisheries in the Context of Food Security and Poverty Eradication**. Roma, 2017.

FADEL, Simone; RIBEIRO, Milena; SILVA, Maria Luiza. Possibilidades de uma educação ambiental crítica no entorno de um polo petroquímico. *In*: Fórum dos Atingidos pela Indústria do Petróleo e Petroquímica nas cercanias da Baía de Guanabara-FAPP-BG (org.). **50 anos da Refinaria Duque de Caxias e a expansão da indústria petrolífera no Brasil: conflitos socioambientais no Rio de Janeiro e desafios para o país na era do Pré-Sal**. Rio de Janeiro: FASE, 2013. p. 231-235.

FIPERJ. **Projeto de monitoramento da atividade pesqueira no estado do Rio de Janeiro – PMAP-RJ**. Relatório técnico semestral – RTS-05. Niterói, 2020.

GODOY, Clayton Peron F.; TURATTI, Maria Cecília M. **Programa de Educação Ambiental do Rio de Janeiro – PEARio**. Relatório Final – Baía de Ilha Grande e Baía de Sepetiba. 2014.

GOULARTI FILHO, Alcides. Da SUDEPE à criação da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca: as políticas públicas voltadas às atividades pesqueiras no Brasil. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 49, p. 385-412, jul./dez. 2017.

Políticas de desenvolvimento no Brasil e impactos sobre a pesca artesanal no estado do Rio de Janeiro – Edmir Amanajás Celestino; Edna Ferreira Alencar; Lamounier Erthal Villela – p. 85-111

GUDYNAS, Eduardo. Estado compensador y nuevos extractivismos: Las ambivalências del progresismo sudamericano. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, nº 237, p. 128-146, jan-fev./2012.

GUDYNAS, Eduardo. Si eres tan progresista ¿Por qué destruyes la naturaleza? Neoeextractivismo, izquierda y alternativas. **Ecuador Debate**, Quito, nº 79, p. 61-81, 2010.

HELLEBRANDT, Luceni M.; ABDALLAH, Patrícia R.; HELLEBRANDT, Denis. Avaliação de políticas públicas aplicadas à pesca artesanal no Brasil. **VI Encontro Nacional da ANPPAS**. Belém, 2012.

HERCULANO, Selene. Conflitos ambientais e territoriais: pesca e petróleo no litoral fluminense. **Revista Nordestina de Ecoturismo**, Aquidabã, v.5, n.1, p.39-52, 2012.

LITTLE, Paul. E. **Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil**: por uma antropologia da territorialidade. Série Antropologia, 322, Brasília: UnB, 2002.

LUCCA, Luana. L. **Tensões e expectativas**: as narrativas dos interlocutores da Reserva Extrativista Marinha Mãe Grande de Curuçá - PA. Orientador: MORAES, Sergio C. 2018. 116 f. Dissertação (Mestrado em Gestão dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia) – Núcleo de Meio Ambiente da Universidade Federal do Pará, Belém, 2018.

MAZZUCATO, Mariana. **O Estado empreendedor** – Desmascarando o mito do setor público vs. setor privado. 1ª. ed. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

MOURÃO, Keila. R. M; FRÉDOU, Flávia. L.; ESPÍRITO-SANTO, Roberto. V.; ALMEIDA, Morgana C.; SILVA, Bianca B.; FRÉDOU, Thierry.; ISAAC, Victoria. Sistema de produção pesqueira pescada amarela - cynoscion acoupa lacèpede (1802): um estudo de caso no litoral nordeste do Pará – Brasil. **Boletim do Instituto da Pesca**, São Paulo, 35(3), p. 497-511, 2009.

KINAS, Paul G. **Boletim Estatístico da Pesca Marinha e Estuarina do sul do Rio Grande do Sul Ano 2013 (2º semestre)**. Projeto de Estatísticas de Desembarque Pesqueiro da região sul do Rio Grande do Sul e região oceânica adjacente, Convênio Ministério da Pesca e Aquicultura Nº 021/2010. MPA, 2013.

OLIVEIRA, Maurício A. N.; COELHO, Rafael B. D.; AMORIM, Fernando A. S. Análise da Frota Pesqueira do estado do Rio de Janeiro. *In*: VIANNA, Marcelo. (org.) **Diagnóstico da cadeia produtiva da pesca marítima no estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: FAERJ, SEBRAE, p. 91-122, 2009.

PESSANHA, Eliane. G. F. **Os companheiros**: trabalho e sociabilidade na pesca de Itaipu. Niterói: Eduff, 2003.

Políticas de desenvolvimento no Brasil e impactos sobre a pesca artesanal no estado do Rio de Janeiro – Edmir Amanajás Celestino; Edna Ferreira Alencar; Lamounier Erthal Villela – p. 85-111

PITA, Cristina; VILLASANTE, Sebastián; PASCUAL-FERNÁNDEZ, José. Managing small-scale fisheries under data poor scenarios: lessons from around the world. **Marine Policy**, Volume 101, p. 154-157, 2019.

RUFFINO, Mauro L. **Gestão do uso dos recursos pesqueiros na Amazônia**. Manaus: IBAMA, 2005.

SANTOS Cleverson Z; SCHIAVETTI, Alexandre. Reservas Extrativistas Marinhas do Brasil: contradições de ordem legal, sustentabilidade e aspecto ecológico. **Bol. Inst. Pesca**, São Paulo, 39(4), p. 479 – 494, 2013.

SILVA, Cátia. A. História social da pesca e da modernização espacial do Rio de Janeiro: a árdua tarefa de periodizar os eventos. **Revista Tamoios**, São Gonçalo (RJ), ano 11, n.1, p. 2-19, 2015.

SILVA JUNIOR, Jeová T.; MÂISH, Rogério T.; CANÇADO, Airton C. **Gestão social: práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.

SOARES, Ana L. S. O mercado e a cadeia produtiva do pescado fluminense. In: VIANNA, Marcelo. (org.). **Diagnóstico da cadeia produtiva da pesca marítima no Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: FAERJ, SEBRAE, p.61-90, 2009.

SVAMPA, Maristella; VIALE, Enrique. **Maldesarollo: La Argentina del extractivismo y el despojo**. 1 ed. Buenos Aires: Kats Editores, 2014.

VIANNA, Marcelo. Panorama atual e perspectiva para a pesca industrial do estado do Rio de Janeiro. In: VIANNA, Marcelo (org.) **Diagnóstico da cadeia produtiva da pesca marítima no estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: FAERJ, SEBRAE, p. 181-188, 2009.

VIANNA, Marcelo; VALENTINI, Hélio. Observações sobre a frota pesqueira em Ubatuba, litoral norte do estado de São Paulo, entre 1995 e 1996. **Boletim do Instituto da Pesca**, São Paulo, 30(2), p. 171-176, 2004.

VITOLLA, Ricardo; WALTER, Tatiana; CALDASSO, Liandra; FISCHER, Jéssica; TAKAHASHI, Naila. A vulnerabilidade ambiental dos pescadores artesanais enquanto critério de avaliação de impacto ambiental: uma análise situada no licenciamento ambiental das atividades petrolíferas. 4º CBAI - **Congresso Brasileiro de Avaliação de Impacto**. 2018.

WAMBAR, Francisco. G. **Potencialidades e obstáculos à promoção da governabilidade de sistemas de pesca costeira em Santa Catarina**: Estudo de caso na região do Baixo Vale do Itajaí no período de 2003 a 2010. Orientador: VIEIRA, Paulo H. F. 2012. 188 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política), Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC, Florianópolis, 2012.

Políticas de desenvolvimento no Brasil e impactos sobre a pesca artesanal no estado do Rio de Janeiro – Edmir Amanajás Celestino; Edna Ferreira Alencar; Lamounier Erthal Villela – p. 85-111

WASSERMAN, Júlio C.; CARLONI, Flávia B. B. A. Ordenamento para a Sustentabilidade da Maricultura no Estado do Rio de Janeiro. *In: II Seminário de Gestão Socioambiental para o Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca no Brasil*, 2006.

WENTZEL, Thiago; BINSZTOK, Jacob. Conflitos Socioterritoriais na Apropriação da Baía de Guanabara pela Indústria Petroquímica e a Construção de “Despojos” pelo Comperj. *Geo UERJ*, Rio de Janeiro, n. 31, p. 517-537, 2017.

Recebido em: 07/07/2021 Aprovado em: 25/08/2021
--

Políticas de desenvolvimento no Brasil e impactos sobre a pesca artesanal no estado do Rio de Janeiro – Edmir Amanajás Celestino; Edna Ferreira Alencar; Lamounier Erthal Villela – p. 85-111