

Políticas públicas no contexto da pesca artesanal em Pernambuco, Brasil

Public policies in the context of artisanal fishing in Pernambuco, Brazil

Políticas públicas en el contexto de la pesca artesanal en Pernambuco, Brasil

Beatriz Mesquita Pedrosa Ferreira¹

Weruska de Melo Costa²

Resumo

FERREIRA, B. M. P.; COSTA, W. de M. Políticas públicas no contexto da pesca artesanal em Pernambuco, Brasil. *Rev. C&Trópico*, v. 48, n. 2, p.211-238, 2024. Doi: [https://doi.org/10.33148/CETROPv48n2\(2024\)2362](https://doi.org/10.33148/CETROPv48n2(2024)2362)

O trabalho descreveu a pesca artesanal e suas políticas públicas no Estado de Pernambuco, Brasil, iniciando com o contexto histórico da governança nacional, que culminou com a criação, a partir da demanda dos movimentos sociais, da Secretaria de Pesca Artesanal no recente Ministério da Pesca e Aquicultura. Pernambuco, por outro lado, apesar de ser um estado que se destacou em políticas públicas na pesca, atualmente tem a principal política que promove a participação por meio do Comitê deliberativo ameaçada, visto a inatividade do Comitê. O artigo também mostra como cinco Diagnósticos da Pesca Artesanal realizados ao longo do tempo indicaram as mudanças ocorridas nos últimos trinta anos.

Palavras-chave: Pescadores. Descentralização. Comunidades tradicionais. Governança.

Abstract

FERREIRA, B. M. P.; COSTA, W. de M. Public policies in the context of artisanal fishing in Pernambuco, Brazil. *Rev. C&Trópico*, v. 48, n. 2, p.211-238, 2024. Doi: [https://doi.org/10.33148/CETROPv48n2\(2024\)2362](https://doi.org/10.33148/CETROPv48n2(2024)2362)

The paper describes artisanal fishing and its public policies in the state of Pernambuco, Brazil, starting with the historical context of national governance, which culminated in the creation of the Secretariat of Artisanal Fishing within the newly established Ministry of Fisheries and Aquaculture, a result of demands from social movements. Pernambuco, despite being a state recognized for its advances in public policies related to fishing, currently faces challenges as its main participatory policy, promoted through the deliberative Committee, is under threat due to the Committee's inactivity. The paper also highlights how five Artisanal Fishing Assessments conducted over time have indicated the changes that have occurred in the past thirty years.

Keywords: Artisanal fishers. Decentralization. Traditional communities. Governance.

Resumen

FERREIRA, B. M. P.; COSTA, W. de M. Políticas públicas en el contexto de la pesca artesanal en Pernambuco, Brasil. *Rev. C&Trópico*, v. 48, n. 2, p. 211-238, 2024. Doi: [https://doi.org/10.33148/CETROPv48n2\(2024\)2362](https://doi.org/10.33148/CETROPv48n2(2024)2362)

El trabajo describe la pesca artesanal y sus políticas públicas en el estado de Pernambuco, comenzando con el contexto histórico de la gobernanza nacional, que culminó con la creación de la Secretaría de Pesca Artesanal dentro del recientemente establecido Ministerio de Pesca y Acuicultura, como resultado de las demandas de los movimientos sociales. Pernambuco, a pesar de ser un estado reconocido por sus avances en políticas públicas relacionadas con la pesca, enfrenta actualmente desafíos, ya que su principal política participativa, promovida a través del Comité Deliberativo, está amenazada debido a la inactividad del Comité. El trabajo también destaca cómo cinco Diagnósticos de la Pesca Artesanal realizados a lo largo del tiempo han señalado los cambios que han ocurrido en los últimos treinta años.

Palabras clave: Pescadores. Descentralización. Comunidades tradicionales. Gobernanza.

Data de submissão: 24/09/2024

Data de aceite: 25/10/2024

¹ Dra em Recursos Pesqueiros e Aquicultura, Universidade Federal Rural de Pernambuco (2016); Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Universidade Federal do Ceará (2000); atualmente pesquisadora titular da Fundação Joaquim Nabuco. E-mail: beatriz.mesquita@fundaj.gov.br Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6199-4262>

² Dra em Engenharia para Aquicultura, Universidade Federal de Santa Catarina (2012); Docente na Universidade Federal Rural de Pernambuco. Email: weruska.melo@ufrpe.br Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0272-5999>

1. Introdução

A pesca artesanal no Brasil é uma atividade tradicional e de grande importância socioeconômica que ocorre em todas as regiões especialmente em comunidades costeiras, ribeirinhas e em regiões de lagos e rios, principalmente no Norte e Nordeste. Caracterizada como um subsetor diversificado e dinâmico, ancorada em comunidades locais, refletindo ligações culturais históricas, tradições e valores, apoiando a coesão social. Por ser realizada localmente e não atingir um amplo raio de atuação, é vulnerável aos impactos sofridos por seus territórios.

Ainda, ao discorrer sobre a pesca artesanal no Estado de Pernambuco, não se pode deixar de contextualizar alguns elementos históricos em conexão entre o passado e o presente, pois estão intrinsecamente ligados e refletidos nas práticas atuais, o que mantém viva a memória e resiliência da pesca artesanal transmitindo saberes ancestrais que resistem às mudanças das marés e dos tempos. Caracterizou-se pelo uso de técnicas e embarcações de baixo custo, sendo uma prática familiar e comunitária, transmitida de geração em geração. Este tipo de pesca visa, em grande parte, a subsistência e a comercialização em pequena escala, tendo uma função cultural e histórica, preservando conhecimentos tradicionais e modos de vida sustentáveis.

A sobrepesca, a poluição, as mudanças climáticas, e a intensa utilização dos territórios costeiros e marinhos imprimem ameaças crescentes tanto à produtividade, à sustentabilidade dos ecossistemas quanto ao modo de vida e territórios dos pescadores e pescadoras artesanais. Atividades como a pesca industrial, aquicultura, especulação imobiliária e turismo são desafios crescentes. Novas fronteiras econômicas como às relacionadas ao petróleo e gás e geração de energia eólica têm sido implantadas sem a devida atenção da sociedade.

Este artigo desenvolveu um retrato das políticas públicas e ações que marcaram a pesca artesanal em Pernambuco nos últimos 30 anos. Para tanto traçou-se um perfil histórico mais geral, com enfoque nas três últimas décadas a partir das experiências das autoras, de revisão bibliográfica, observação direta e participativa.

2. O Estado e a gestão histórica

A gestão da pesca no Brasil tem, historicamente, circulado entre diferentes instâncias governamentais, ora esboçando preocupações ambientais e com a sobrepesca, ora focando nas questões produtivas. Desde 1912, a responsabilidade administrativa da pesca foi transferida da Marinha para o Ministério da Agricultura, através de criações de

inspetoria de pesca. Foram realizadas expedições com fins de gestão e pesquisa oceanográficas no Brasil, sendo a pioneira, sob o comando de Frederico Villar, o Cruzador José Bonifácio percorreu o litoral brasileiro (1919-1921) visando criar as colônias de pescadores, destruir aparelhos de pesca nocivos, conduzir pesquisas oceanográficas e nacionalizar da pesca (Callou, 1994).

Esta missão organizou, durante quatro anos, cerca de oitocentas colônias cooperativas, fundou cerca de mil escolas e matriculou cerca de cem mil pescadores. O objetivo dessas colônias, segundo seus idealizadores, foi criar pontos de fiscalização da pesca, vigilância da costa e de defesa nacional de fácil mobilização. O discurso foi instituído para fundar as colônias com base na defesa nacional, pois ninguém melhor do que os pescadores conheceriam os “segredos” do mar.

Com a instituição do Estado Novo, na Era Vargas, foi criada a Divisão de Caça e Pesca e o primeiro Código de Pesca, subordinando os pescadores ao Ministério da Agricultura e criando a Caixa de Crédito dos Pescadores e Armadores de Pesca, programa de crédito e primeiro estímulo econômico ao setor. A visão do decreto 221 era homogênea, não diferenciando a pesca industrial da artesanal. É justamente nesse período que Diegues (1983) cita o fortalecimento dos armadores do sul do país e considera o surgimento da pesca empresarial.

Com a Segunda Guerra Mundial, a gestão do setor voltou para o Ministério da Marinha. Seguiu-se à guerra o grande crescimento da produção pesqueira mundial (Castello, 2007). A introdução de equipamentos eletrônicos, redes e cabos de nylon, entre outras tecnologias que surgiram levaram à industrialização do setor.

Em 1946, os pescadores foram divididos em distritos de pesca e foi atribuída à Marinha a responsabilidade administrativa pela pesca, determinando a obrigatoriedade da matrícula para os pescadores profissionais junto ao Estado. Os distritos de pesca foram considerados os embriões das atuais colônias de pescadores.

Diante da conjuntura mundial, o Governo Federal criou a Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (Sudepe), sendo extinta a Divisão de Caça e Pesca que tinha como principal objetivo a industrialização do setor pesqueiro. Diante de uma extensa linha de costa, o governo perseguiu o objetivo de igualar a produção brasileira à de grandes países pesqueiros como os vizinhos Chile e Peru.

Um Código de Pesca (Decreto 221/1964) foi instituído, em pleno regime militar estabelecendo as normas para o exercício da atividade da pesca. Apesar de uma série de modificações posteriores, essa lei só foi reeditada em 2009, após mais de 15 anos de

tramitação do projeto de lei da pesca no Congresso Nacional. O Decreto 221 não foi totalmente revogado. Atualmente, uma atualização dessa lei vem sendo discutida, principalmente pela sociedade civil, tendo sido construída uma nova proposta por um grupo representativo de lideranças da pesca artesanal de todo o país com o apoio da organização não-governamental Oceana (Canton; Zamboni; Dias, 2024).

O incentivo à industrialização do setor pesqueiro contou com instrumentos como os incentivos fiscais e a isenção de impostos. Durante 19 anos (1967-1986), tais incentivos proporcionaram o surgimento de indústrias superdimensionadas e não lucrativas, o que se refletiu num verdadeiro desastre para o país, tanto em termos econômicos, mas principalmente ambientais.

Iniciativas de utilização de instrumentos financeiros de estímulo às atividades pesqueiras foram gestadas no âmbito de convênios do governo brasileiro com a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) (Abdallah e Sumaila, 2008; Azevedo e Pierri, 2014). A base de sustentação dessas políticas foi a exploração econômica dos recursos naturais, a partir da modernização das atividades da pesca e de costas para as culturas tradicionais (Callou, 2010).

A pesca artesanal foi pouco contemplada, tendo recebido poucos recursos através do Programa “Pescart”. Diegues (1983) relatou que a pesca artesanal, entre 1967/1977, havia recebido somente 15% do equivalente aos fundos investidos na indústria pesqueira através de incentivos fiscais. Essas políticas ajudaram a desarticular as formas comunitárias de acesso aos recursos ao privilegiar os grupos de pescadores com maior poder nas comunidades (Azevedo, 2012). Nos anos de 1970, um fato importante foi a luta das mulheres pescadoras com vistas ao seu reconhecimento pela Sudepe, o que ocorreu em 1978 com a emissão das primeiras carteiras de pesca para mulheres. Como fruto houve a eleição da primeira mulher presidente de colônia, em Itapissuma-PE, em 1989 (Ramalho, 2008).

A Constituição Federal (CF) de 1988 foi um marco, tanto para o meio ambiente, quanto para a pesca artesanal, que participou ativamente da luta pela democracia com a “constituinte da pesca” (Maneski, 2001), organizada pelo Conselho Pastoral dos Pescadores (CPP), articulando a busca pela autonomia política e sindical aos pescadores, culminando com o reconhecimento das colônias de pescadores como sindicatos, estabelecendo a livre associação profissional ou sindical (artigo 8), regulamentado pela Lei 11.699 de 13 de junho de 2008 e incentivando o surgimento do primeiro movimento social de pescadores, o Monape (Fox e Callou, 2013). A CF

também consolidou as políticas voltadas às questões ambientais (artigo 225), no qual o meio ambiente passou a ser considerado um bem comum e essencial à sadia qualidade de vida, determinando como responsabilidade do Poder Público "proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção das espécies ou submetam os animais à crueldade".

Assim, à luz dessa nova Constituição, associada à crise dos recursos pesqueiros (Pinto, 2004) e ascensão do movimento ambientalista (Cyrino, Trigueiro, 2021), ainda em 1989, a Sudepe foi extinta e incorporada, junto a Superintendência de Desenvolvimento da Borracha (SUDHEAVEA) e do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), ao novo Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Renováveis (Ibama). A gestão da pesca assumiu uma nova dimensão. O Ibama foi criado no período de discussão sobre desenvolvimento sustentável quando o relatório “Nosso Futuro Comum” foi produzido no âmbito das Nações Unidas, e preparava-se para a Conferência Rio-92. As políticas de fomento perderam força e foram intensificadas as políticas de ordenamento dos recursos pesqueiros. Nos seguintes 30 anos a pesca artesanal seguiu em políticas fragmentadas, mas inovadoras.

A legislação brasileira atual buscou reconhecer a importância da pesca artesanal e promover sua sustentabilidade por meio de várias políticas públicas, como o seguro-defeso (um auxílio financeiro dado aos pescadores durante o período de reprodução dos peixes), a criação de Unidades de Conservação (UC), principalmente de Reservas Extrativistas, onde os pescadores têm direitos sobre o uso dos recursos naturais e territórios e dos Termos de Autorização de Uso Sustentável (TAUS) (Mattos *et al*, 2022). Porém, o Estado falha em garantir e dar condições à aplicação das políticas conquistadas por essas comunidades.

No âmbito internacional, instrumentos e acordos balizaram os estados na criação de seus marcos legais: a Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar (1982); Código de Conduta para uma pesca responsável (1995); Plano de ação internacional para lutar contra a pesca ilegal, não declarada e não regulamentada (IPOA-IUU, em inglês), e desenvolveu o Acordo sobre Medidas de Estado de Porto (PSMA, em inglês) (2001).

Apesar disso, apenas em 13 de junho de 2014, na 31.º Sessão do Comitê de Pesca (COFI) da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) com a adoção por 143 países membros, foi aprovado o primeiro marco legal internacional que trata especificamente da pesca artesanal e deve ser usado na governança da pesca e proteção de seus principais atores: os pescadores e pescadoras

artesanais (Pedrosa; Lessa, 2018). As Diretrizes Voluntárias para assegurar a Pesca de Pequena Escala (PPE) sustentável no contexto da Segurança Alimentar e Erradicação da Pobreza (Diretrizes da Pesca), tratam da sustentabilidade e desenvolvimento social na pesca artesanal, em uma perspectiva de direitos humanos (FAO, 2015). Nenhum movimento do Estado brasileiro foi realizado no sentido de internalizar essa política.

3. Os oceanos e o Direito de Propriedade

Foi a partir da constatação sobre a exaustão dos estoques pesqueiros no mundo que se iniciou a gestão sobre o direito dos mares e oceanos no âmbito das Nações Unidas.

Para garantir a segurança alimentar, a FAO reúne dados de todos os setores e busca promover a gestão sustentável da pesca. O crescimento da produção pesqueira mundial sofreu uma forte desaceleração, com taxas caindo para cerca de 1,5% a.a., em média, reduzindo-se, no biênio de 1995/1996, para apenas 0,6% (índice quase 10x inferior às décadas de 50 e 60) atingindo em 1996, a produção mundial de 87,1 milhões de toneladas (FAO, 1999). Levando em consideração este mesmo documento, até o ano de 2010, a produção de pescado por captura deveria alcançar a marca de 80 e 105 milhões de toneladas, tendo, em 2010, alcançando 79,8, em 2020 - 78,3, 2021 - 80,3 e 2022 - 79,7 milhões de toneladas respectivamente (FAO, 2024), ou seja, o alcance mundial de capturas está desacelerando e isto se deve, principalmente, ao esgotamento dos recursos pesqueiros disponíveis. Cerca de 16% dos estoques já estão sendo pescados além dos seus níveis máximos de sustentabilidade, encontrando em situação de sobrepesca, 6% foram exauridos e 3% encontram-se em processo de lenta recuperação.

Na década de 1970 o crescimento da produção pesqueira demandava atenção sobre direitos de propriedade. No Nordeste aponta-se a Guerra da Lagosta (Carvalho, 1999; Muniz, 2013) como marco desses momentos. Discussões acirradas e declarações de extensão de águas territoriais para 200 milhas realizadas unilateralmente desde a década de 1970 levaram ao estabelecimento de seu maior marco legal em 1982, com promulgação das 200 milhas de Zona Econômica Exclusiva (ZEE) realizada pela Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar (CNUDM), marco entre o livre acesso aos recursos e a exploração controlada pelos estados.

Segundo leis internacionais anteriores a 1982, os oceanos foram divididos em dois regimes jurídicos: o mar territorial e o oceano. Os direitos sobre o mar territorial eram totais enquanto os oceanos eram abertos a todos. A CNUDM, em 1982,

estabeleceu a ZEE, compreendida entre o limite do mar territorial (12 milhas) até às 200 milhas da costa, onde cada estado é soberano. A Convenção foi ratificada pelo Brasil em 1988. Como soberano o Estado tem direito total sobre o território, mas também tem deveres, como a obrigação de conhecer os recursos existentes em sua ZEE e realizar o melhor aproveitamento desses. Na prática, se a nação não tiver capacidade de pescar os recursos existentes em sua ZEE deverá ceder o direito para outros países através de acordos internacionais de pesca.

Foram os países em desenvolvimento que iniciaram o processo de declaração das 200 milhas já na década de 1970 por meio da Declaração dos Estados Latino-Americanos sobre Direito do Mar, assinada pelo Brasil. Alguns países como o Peru e o Chile já haviam declarado unilateralmente o estabelecimento das 200 milhas em 1947 (Pedrosa, 2009).

Esse regime trouxe vantagens para o Brasil. Como projeção de seus 8.500 km de costa, seu domínio oceânico foi ampliado em mais 1/3 do território nacional. Antes da adoção das 200 milhas, centenas de barcos estrangeiros operavam na costa do país. Na bacia do Amazonas foi estimado que 400 barcos camaroneiros operavam sem gerar qualquer tipo de benefício socioeconômico para o Brasil (Timm, 1986). Outros interesses também foram importantes, como a garantia de outras atividades como petróleo e mineração. Resguardadas as 200 milhas, segue a necessidade de ordenamento e garantia de direitos fundiários da região costeira no país.

4. Os últimos trinta anos na gestão da pesca artesanal no Brasil

Com a pesca sendo tratada pelo IBAMA e sua postura mais ambientalista, principalmente ao setor da pesca industrial, surgiram insatisfações e um movimento para que o Ministério da Agricultura a assumisse. Assim foi criado em 1995 um grupo de trabalho ligado à Presidência da República (Gespe) e em 1998 a gestão de parte dos estoques pesqueiros – aqueles denominados sub-explotados – foi transferida para um novo Departamento criado no Ministério da Agricultura Departamento de Pesca e Aquicultura (DPA). Essa divisão gerou muitos conflitos entre Ministérios. As reivindicações por um órgão com maior poder político não cessaram e, na campanha das eleições presidenciais, o então candidato Luiz Inácio Lula da Silva prometeu a criação de um Ministério, promessa cumprida em seu discurso de posse (2003) com a criação da Secretaria Especial da Aquicultura e da Pesca (SEAP), com status de Ministério e orçamento de R\$11 milhões.

Em 2009 a Seap foi transformada em Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), o que elevou o *status* da atividade pesqueira e aquícola no país. Além do MPA, é importante destacar uma nova lei da pesca e suas mudanças como um marco para o setor. Além disso, a gestão foi compartilhada com o Ministério do Meio Ambiente (MMA). Apesar de toda essa mudança no setor institucional, a pesca artesanal continuou a ser levada à margem, pois, se na época da Sudepe a pesca industrial era o motor do investimento e discurso político, com o MPA, a aquicultura é a grande esperança de aumento da produção brasileira e a maioria dos esforços políticos são a ela voltados, apesar do orçamento estar voltado para a pesca de captura.

Por outro lado, a pesca artesanal foi beneficiada com diversos programas que circulam em outras esferas, como O Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, criado pela Lei 11.346/2006 que reconheceu a importância da pesca artesanal e disponibilizou instrumentos de comercialização para pequenos produtores: Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAA (criado em 2003 no âmbito das ações do Programa “Fome Zero”) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar e outros discutidos ao longo deste escrito.

Além do MPA propor o aumento do orçamento, que em 2008 foi de R\$130 milhões e para 2009 foram previstos R\$464 milhões, a lei criou 200 novos cargos, duplicando a quantidade de funcionários do órgão. As atribuições também foram ampliadas. A gestão pesqueira na Seap era dividida com o Ibama, o qual era responsável pelas espécies sobre exploradas ou exploradas em seu limite máximo. Com o Ministério, a gestão dessas espécies foi compartilhada entre o Ministério da Pesca e o MMA.

A ampliação dos recursos destinados à SEAP se deu de forma acelerada entre sua criação (R\$11 milhões) em 2003 e a criação do MPA. É importante citar que apesar das políticas estarem voltadas para investimentos no setor, a produção de pescados teve um aumento discreto após 2003. O país, mais uma vez, almejava aumentar sua produção e se aproximar de grandes países pesqueiros, esquecendo que os estoques são limitados e a produção não aumentará em uma relação direta com o aumento de recursos a serem investidos no setor, devido aos estoques (MMA, 2006).

A nova lei da pesca também trouxe algumas modificações importantes para a pesca artesanal ao considerar os pescadores produtores rurais, qualificando-os a acessar o crédito rural. Outra modificação foi o reconhecimento das mulheres que realizavam atividades ligadas a pesca como beneficiamento do pescado, conserto de redes, e outros,

as quais tiveram os mesmos direitos que os pescadores profissionais, condição posteriormente revogada.

As Conferências Nacionais foram fortalecidas após a Constituição, entre elas a da pesca e aquicultura que aconteceram em 2003, 2006 e 2009, sendo a política abandonada com a transição de governo.

Como resultado da primeira conferência, têm-se as questões de gênero no setor pesqueiro que proporcionaram a criação da Articulação Nacional das Pescadoras (ANP). Pernambuco teve participação ativa na Articulação. Atualmente as mulheres têm tido um papel relevante na organização dos pescadores, se tornando presidentes de colônias e federações, além de lideranças nos diversos movimentos sociais.

O descontentamento do movimento dos pescadores artesanais com as ações do MPA foi traduzido com a organização autônoma da I Conferência Nacional da Pesca Artesanal, paralela à III Conferência Oficial em 2009. Suas discussões geraram um documento com 142 reivindicações (MPP, 2009). Nesse documento, as UC, principalmente Reservas Extrativistas foram citadas como solução para minimizar a perda de territórios dessas comunidades tradicionais.

Visualizou-se um erro da política para a pesca artesanal na época, a qual não supriu as necessidades desta pois foi calcada majoritariamente em ações de fomento. Essas ações eram importantes, mas não resolviam um grande problema, qual seja, a defesa de seus territórios, cujos instrumentos perpassavam por outros ministérios como o do Meio Ambiente (Unidades de Conservação), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), Secretaria do Patrimônio da União (SPU), entre outros.

Paralelamente, com a criação do MPA as interferências políticas também se elevaram, o que pôde ser visualizado na rotatividade de ministros e partidos que comandaram a pasta. Até 2015 foram 6 ministros (Canton; Zamboni; Dias, 2024). A utilização do pagamento do seguro defeso de forma política foi citada (Campos; Chaves, 2014). Canton; Zamboni; Dias (2024) mostram que entre 2008 e 2012 os recursos executados subiram de R\$669 milhões para R\$1,9 bilhões, levando a denúncias e auditorias.

Em 2015, devido à conjuntura política, o MPA foi extinto e a pesca voltou para o Ministério da Agricultura, passando por um período de instabilidade que não gerou resultados significativos até 2018. Poucas políticas interessantes surgem para a pesca artesanal nesse período, como a Lei de acesso ao patrimônio genético e aos conhecimentos tradicionais associados (Lei 13.123/2015) que trata do consentimento prévio e a participação na tomada de decisão, mostrando essa importância para a sociedade.

Em 2019, foi criada uma Secretaria no Ministério da Agricultura e o Brasil passou por um período de desmonte de políticas sociais e de participação que colocou a gestão da pesca artesanal em um processo de retrocesso no governo.

A gestão compartilhada com o MMA foi abandonada (revogado o decreto 6981) e os conselhos e comitês deixaram de existir. A participação em conselhos ficou restrita àqueles criados por Lei (Decreto 9.759/2019), como os de Unidades de Conservação. A maior prova de abandono do setor foi a alocação de orçamento, ainda mais reduzido. Canton; Zamboni; Dias (2024) citam que o ordenamento, monitoramento e controle da pesca recebeu uma média de R\$2 milhões/ano entre 2020 e 2022.

Em 2023, com a eleição do governo Lula, o MPA foi recriado com gestão compartilhada ao MMA (Decreto 11.352/2023), a partir de um trabalho de transição realizado com a participação dos movimentos sociais da pesca, apesar de seu pequeno orçamento de R\$188,76 milhões (Canton; Zamboni; Dias, 2024). O estudo cita ainda a baixa execução orçamentária de 2023, em média 23%, porém com recursos empenhados na ordem de 99,73% a partir de ações descentralizadas para órgãos e Universidades.

Uma nova secretaria de pesca artesanal (SNPA) foi criada cujo programa “Povos da Pesca Artesanal” articulou uma série de políticas, que junto à Secretaria nacional de registro, monitoramento e pesquisa (SERMOP) e à Secretaria Nacional de Aquicultura (SNA) estão a gerir as atividades pesqueiras e aquícolas do Brasil atualmente.

O programa da pesca artesanal (MPA, 2023) tem sete diferentes ações, a serem executadas em conjunto por quatro pastas, com a coordenação do Ministério da Pesca e Aquicultura: 1) Construção do Plano Nacional da Pesca Artesanal; 2) Condições de trabalho dos pescadores e pescadoras no Brasil, a partir de um acordo de cooperação com o Ministério Público do Trabalho; 3) Programa Jovem Cientista da Pesca Artesanal - PIBIC Jr, com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e Fundações de Pesquisa estaduais; 4) Culturas Pesqueiras Artesanais do Brasil, com o Ministério da Cultura; 5) Boa Maré com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) de inclusão socioproductiva, a segurança alimentar e nutricional; 6) Dos Territórios Pesqueiros Artesanais para a sua mesa, com o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA) que promoveu a inclusão produtiva e sanitária, a assistência técnica e extensão, o acesso ao crédito, a qualificação e profissionalização, a educação do campo, a pesquisa e a regularização fundiária e o acesso à terra e ao território para os pescadores e pescadoras artesanais e aquicultores familiares; e 7) Pescado Artesanal Abastecendo o País Companhia Nacional de

Abastecimento (Conab) que promoveu a inclusão produtiva e sanitária da pesca artesanal. A maioria dessas ações foi planejada para serem executadas a partir de Convênios e Termos de Execução Descentralizada (TED), principalmente com Universidades Federais ao longo do país. Especificamente centradas em Pernambuco, em 2023. Foram organizadas na Tabela 1 a partir dos Convênios e TED elaborados entre as partes.

Essas ações não refletem especificamente questões do Estado de Pernambuco pois se estendem a mais estados. Diversos programas serão realizados em vários estados vizinhos ou mesmo na esfera nacional como o maior TED realizado pelo MPA em 2023 que visa levantar dados da pesca de atuns e afins em todo o país (R\$12.595.691,28). Além disso, o desembolso também se diferencia nas ações, desde únicos e já realizados em 2023 e início de 2024 até o dos atuns e afins que desembolsarão recursos até 2026.

A Tabela 2 mostra o total conveniado dividido nas competências das diversas secretarias indicando que a SNPA foi a segunda a empenhar recursos. É importante notar também que a maioria dos instrumentos foi firmado já no final do ano de 2023 e os resultados se estenderão para outros anos. Ainda cabe destacar que as ações da SERMOP beneficiam tanto a pesca artesanal quanto industrial. A coleta de dados e o Registro Geral da Pesca (RGP) são realizados para ambas as modalidades, tornando difícil separar as ações para a pesca artesanal. Também é difícil olhar para a Tabela 1 e induzir uma linha de ação planejada, são ações pontuais. Mais ainda se considerarmos que a Construção PNPAart (TED 92) ainda se encontra em andamento e seus resultados só serão visualizados provavelmente em meados de 2025.

Tabela 1: Convênios e TED celebrados entre o Ministério da Pesca (MPA) e instituições públicas no Estado de Pernambuco.

Número do instrumento	Secretaria	Objetivo da Proposta	Instrumento	Instituição Parceira	Valor (R\$)	Vigência/Período desembolso	Processo
483456	SERMOP	Apoiar os projetos de desenvolvimento da pesca de atuns e afins no Brasil	Convênio	Fadurpe	300.000,00	12/9/2023 a 16/6/2024	210000029 87200300
948581	SNPA	Programa Jovem Cientista da Pesca Artesanal, supervisão de professores do Ensino Médio da rede pública e das universidades.	Convênio	Facepe	271.600,00	28/12/2023 a 28/12/2025	350004377 202362
950780	SNPA	Fortalecimento da cadeia produtiva da pesca artesanal em Pernambuco, por meio da aquisição de equipamentos e adequações estruturais	Convênio	Secretaria de Desenvolvimento Agrário, Pec e Pesca/PE	1.000.000,00	30/12/2023 a 30/12/2025	350010614 202324
954440	SNPA	Melhoria da Cadeia Produtiva da Pesca Artesanal da Ilha de Deus no Recife/PE	Convênio	Município do Recife	471.455,45	28/12/2023 a 28/5/2023	350012583 202346
954077	SNA	Aquisição de equipamentos e custeio para a reestruturação da Estação de Produção de Formas Jovens de Organismos Aquáticos.	Convênio	IPA	2.000.000,00	31/12/2023 a 31/12/2025	350010802 202352
955243	SNA	Aquisição de equipamentos/custeio (re)estruturação da aquicultura familiar e agroecológica em assentamentos de Reforma Agrária	Convênio	IPA	5.000.000,00	31/12/2023 a 31/12/2025	350010910 202325
s/n	SNPA	Seminário/exposição fotográfica da cultural material da pesca artesanal	TED	FUNDAJ	120.000,00	10/2023	350006117 202321
s/n	SERMOP	Força-tarefa Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP)	TED	UFRPE	174.236,40	09/2023	350005941 202364

12	SNPA	Extensão, Assistência técnica e compra de pescados - Restaurante Universitário	TED	UFRPE	367.840,00	11/2023	350005670 202347
14	SERMOP	Coleta de dados da pesca de atuns e afins em todo o país, administrada pela UFRPE.	TED	UFRPE	12.595.691,28	11/2023; 04/2024; 04/2025; 04/ 2026	350006325 202321
27	SERMOP	Construção de Estatística para a Pesca Artesanal e Industrial PB/PE/AL	TED	UFRPE	6.987.156,77	12/2023; 11/2024; 11/2025	350007448 202389
35	SNPA	Ações educacionais de capacitação sobre novos meios de comunicação social para pescadores(as)	TED	UFPE	400.000,00	11/2023; 11/2024	350008239 202352
49	SNA	Implantação de Aquicultura Multitrófica	TED	UFPE	700.000,00	11/2023;	350008902 202319
67	SNPA	Formação/ação em saúde e ambiente BA/PB/PE/CE	TED	Fiocruz	1.000.000,00	12/2023; 03/2024	350008606 202318
74	SNA	Núcleo de Aquicultura e Pesca na UAST	TED	UFRPE	500.000,00	12/2023;	350009864 202311
78	SNPA	Políticas Públicas de proteção em comunidades de PE/AL/SE/BA - desastre do petróleo	TED	UFPE	2.100.000,00	12/2023; 03/2024; 08/2024	350003241 202335
92	SNPA	Construção do Plano Nacional da Pesca Artesanal (PNPAart)	TED	UFPE	4.238.646,40	12/2023; 02/2024	350012081 202315

Fonte: Portal da Transparência (2024)

Tabela 2: Total por competência das três Secretarias Finalísticas do Ministério da Pesca e Aquicultura

Secretaria	Total (R\$)
SERMOP	20.057.084,45
SNPA	9.969.541,85
SNA	8.200.000,00
Total	38.226.626,30

Fonte: Calculado pelas autoras a partir dos dados do Portal da Transparência (2024)

5. Pernambuco e políticas públicas para a pesca

O litoral de Pernambuco possui 187 km de extensão e ocupa 2,3% de todo o litoral brasileiro. Abriga em suas 14 zonas estuarinas um ecossistema produtivo aos

quais estão associadas inúmeras espécies. Estas fábricas naturais de alimentos são responsáveis por mais de 60% do pescado estadual e se destacam por gerar alternativa de renda para milhares de pessoas, que encontram no manguezal e na plataforma continental fontes importantes de alimento (Lira *et al*, 2010).

Em Pernambuco, a pesca artesanal representou a totalidade da produção que, em 2009, somou 15.019t., segundo a estatística oficial do antigo MPA (MPA, 2023). Esta produção colocou Pernambuco como décimo produtor nacional de pescado e o quinto no Nordeste. Desde 2006, com a paralisação da estatística pesqueira Estatpesca, programa de coleta de dados realizado pelo Ibama (Fundação Prozee, 2008) não se sabe quanto se pesca nos municípios de Pernambuco por conta da inércia do país em realizar estatística pesqueira. Em número de pescadores(as) cadastrados, Pernambuco era o estado do Nordeste que possuía menos profissionais (14.452 em 2009), atualmente mostrando um crescimento em pescadores(as) registrados no MPA para 20.853 em 2024, sendo 10.922 marítimos (consulta em setembro) cadastrados no RGP (Figura 1).

Pernambuco está inserido entre as zonas costeiras mais densamente povoadas no país. A estreita faixa costeira facilita o processo de urbanização do litoral, provocando sérias consequências socioambientais. A pressão sobre os ecossistemas se torna ainda maior e é causada por: especulação imobiliária, poluição urbana, poluição industrial, turismo desordenado, pressão populacional, entre outros (Ramalho, 2008; Lira *et al.*, 2010).

Diversos estudos foram realizados no estado visando realizar diagnósticos sobre os sistemas pesqueiros do estado. A Tabela 1 mostra as principais variáveis dos estudos de Barros *et al* (2001), Lessa *et al* (2006), Lira *et al*, 2010) e Semas (2022)³. Ao longo do tempo mostram algumas tendências como o aumento do cadastro de mulheres pescadoras e da participação além das mulheres também dos pescadores nas colônias de pescadores. A maior visibilidade das mulheres ao longo dos últimos trinta anos é uma realidade e acompanha uma tendência não só da pesca.

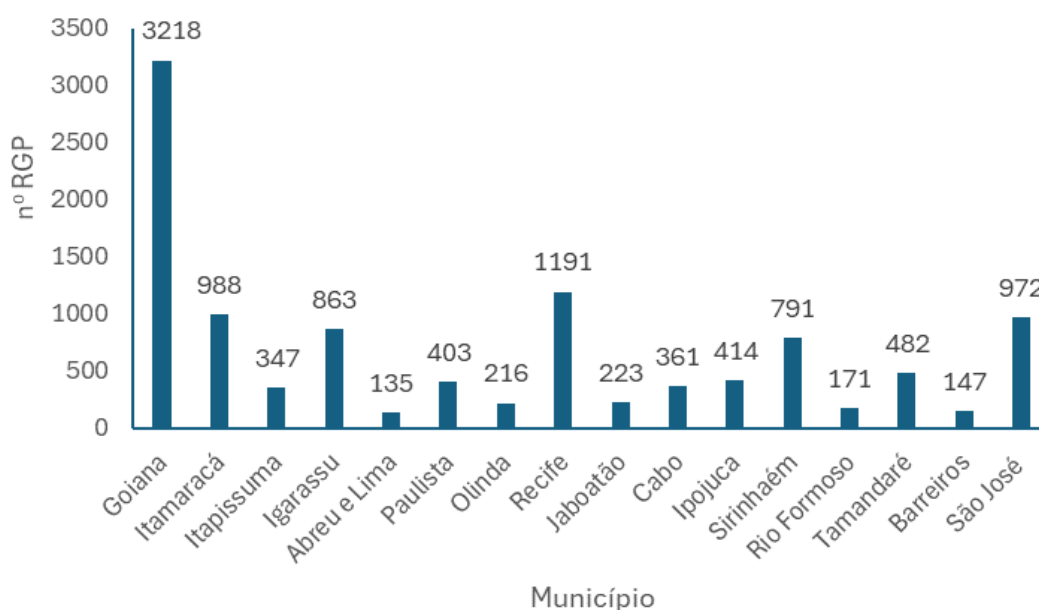
Além disso, houve instabilidade quanto ao número de pessoas registradas como pescador no Governo Federal, mostrando que o registro passou por dificuldades de gestão. A importância do registro se deve a necessidade de avaliação e ordenamento do uso dos recursos pesqueiros e para a entrega de políticas de cunho social, como a seguridade especial (INSS). Ao mesmo tempo, as pressões de cunho político e a

³ Comunicação oral realizada pela Secretaria de Meio Ambiente do Estado de Pernambuco (Semas) durante a 12ª Reunião do Comitê de Pesca Artesanal, 2022.

atratividade de ingresso por pessoas de fora da pesca (Campos; Chaves, 2014) levam a mudanças constantes no protocolo e judicialização.

Outra mudança importante foi o aumento da escolarização, principalmente no cadastro realizado pela Secretaria de Meio Ambiente (Semas) (Semas, 2022) que registrou 22,89% de pessoas com o ensino médio completo. Importante para o setor, segundo os diagnósticos avaliados também é a quantidade de pescadores desembarcados, o que mostra que a região estuarina é o principal local de trabalho dessas pessoas, o que já se desdobra para a importância da poluição e conflitos nesses territórios, quando aproximadamente 50% dos entrevistados citaram a poluição das águas como o principal problema que eles enfrentam.

Figura 1: Número de pescadores cadastrados no Ministério da Pesca por município costeiro em Pernambuco.



Fonte: Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA).⁴

A história recente da relação do governo de Pernambuco com a pesca mostra uma ação mais forte do governo estadual na década de 1990, onde alguns grandes projetos foram implementados como o Projeto Prorenda que realizou ações de capacitação e organização das comunidades, com a parceria da agência alemã de

⁴ <https://www.gov.br/mpa/pt-br/assuntos/cadastro-registro-e-monitoramento/painel-unificado-do-registro-geral-da-atividade-pesqueira>. Acesso em: 17/9/2024

cooperação (GTZ); além de uma série de financiamentos (a maioria a fundo perdido com recursos do Banco Mundial) para equipar colônias e associações de pescadores (Prorural).

Há mais de vinte anos o governo do estado, em parceria com o Banco Mundial desenvolveu o Programa, hoje chamado de Novo Prorural, por meio do Projeto de Combate à Pobreza Rural (PCPR). O objetivo do Programa Prorural é o financiamento dos pequenos produtores. Utiliza os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural como instâncias consultivas e participativas.

No final dessa década, os Projetos do Banco do Nordeste (BNB) (1996) financiaram barcos a motor, estruturas de refrigeração, de beneficiamento e transporte para grande parte das colônias de pescadores de Pernambuco, com o apoio do governo

Tabela 1 - Caracterização dos pescadores(as) artesanais em Pernambuco entre os anos de 2000 e 2020.

Variáveis	Barros <i>et al</i> (2001)	Lessa <i>et al</i> (2006)	Lira <i>et al</i> (2010)	Semas (2020)
n° de entrevistados	372	341	5077	12591
% mulheres	SR	24,90%	33,3%(5077)	49,37% (12591)
Idade média (anos)	40	38	38	SR
Faixa de idade com maior percentual de pescadores	SR	37 a 47-28,7%	SR	30 a 60-59,35% (9040)
Tempo médio de profissão (anos)	23	SR	20	SR
Média de dias trabalhados por semana (dias)	SR	SR	4,5	SR
Nunca participaram de pesquisa semelhante	SR	SR	89,7%(5077)	SR
Escolaridade				
Nunca foram a escola	25%		SR	SR
Escreve o nome	5%	90%	13,8%(5011)	SR
Ensino fundamental incompleto	55%		21,6%(5011)	26,54% (9809)
Ensino fundamental 1 completo	SR	SR	43,4%(5011)	10,99% (9809)
Ensino fundamental 2 completo	14%	SR	6,5%(5011)	22,89%(9809)
Ensino médio completo ou mais	3%	SR	8,3%(5011)	22,4%(9809)
Registro com carteira de pescador	57%	56,10%	24,3%(5077)	75,99%(9809)
Registrado em colônia de pescadores	50%	53,80%	84%(5077)	77,93%(9809)
Número de filiados nas colônias/ass	SR	11.926	SR	SR

Recebe benefício de Programas Sociais/Defeso	SR	37,0%	56,3%(5077)	SR
Só trabalha na pesca	SR	66,5%	69%	98%(9835)
Pesca desembarcado	SR	SR	36,3%(5048)	74,92%(10162)
Renda				
<= 1 SM	31%	67,8%	50,7%(4818)	SR
entre 1 e 2 SM	41%	23,10%	33,8%(4818)	SR
> 2 SM	28%	9,40%	10,4%(4818)	SR
Renda melhorou nos últimos 5 anos?	22%	SR	SR	SR
Tem outra fonte de renda além da pesca	SR	SR	30,33%(4818)	SR
Principal problema ambiental				
poluição das águas	SR	58,80%	47,77%(3820)	SR

Fonte: Barros *et al* (2001), Lessa *et al* (2006), Lira *et al*, 2010) e Semas (2022).

do Estado. Esses projetos, na maioria superdimensionados, deixaram um passivo financeiro e moral que até hoje não foi absorvido pelas instituições de crédito.

Entre 1996 e 1997, o BNB financiou embarcações e materiais de pesca para 12 indivíduos por colônia ou associação de pescadores em Pernambuco, beneficiando um total de 10 instituições. O valor médio de financiamento para cada entidade foi de R\$400.000,00. Além das embarcações, financiou aparelhos de navegação, equipamentos de armazenagem e veículos (Barros *et al*, 2001).

Em termos de participação social, existiu um fórum de pesca de Pernambuco que congregava governo, pesquisadores, ONGs e lideranças do setor pesqueiro para discutir e influenciar as políticas públicas.

Criado em 1968 e centralizado em Olinda, o Conselho Pastoral dos Pescadores (CPP) da Igreja Católica tem forte atuação e mediação no estado (Callou, 1986; Fox; Callou, 2013; Ramalho; Santos, 2020) desde o final da década de 1960. Após a Constituição Federal de 1988, na qual organizou a Constituinte da Pesca (Callou, 2010), fortalecendo as colônias de pescadores (equiparadas a sindicatos) e proporcionando o fortalecimento dos movimentos sociais da pesca, também focou em questões ambientais, participando ativamente da criação de Unidades de Conservação de uso sustentável como as Resex, até os dias de hoje. O CPP realiza um trabalho de capacitação de lideranças e assessoria ao longo do país.

O Centro Josué de Castro teve importante papel de assessoria aos pescadores desde 1979 até final da década de 1990, quando realizou capacitações e promoveu intercâmbio e troca de experiências com outros núcleos do Brasil e da América Latina. Também inseriu o conceito de segurança alimentar na pesca artesanal nas discussões

estaduais e posteriormente foi membro do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA).

Na década seguinte, durante o governo Jarbas Vasconcelos (1999-2006), as políticas para a pesca foram esquecidas, o fórum de pesca, organizado pela Secretaria de Agricultura foi extinto e o setor passou por um período de estagnação com o sucateamento das estruturas antes financiadas pelo BNB. Apenas a ação do Prorural teve continuidade de forma menos expressiva.

Com a mudança da conjuntura no Governo Federal ocorrida após a implantação do DPA (1998) e posterior SEAP/PR (2003) o estado respondeu à demanda social na segunda metade da década de 2000 e algumas ações começaram a ser discutidas. Apesar disso, o fórum de discussão não foi reativado e os pescadores não foram consultados quando da implantação da nova instância de participação: o Conselho Estadual de Pesca e Aquicultura.

Até 2007 o governo de Pernambuco vinha tendo um comportamento passivo em relação à pesca artesanal, além da reação contrária à implantação da Resex Acaú-Goiana, ação do Governo Federal para atender a demandas de mais de uma década dos pescadores. A criação de Reservas extrativistas foi um movimento que teve seu início já em 1998 na região do Canal de Santa Cruz, com o apoio do CPP.

Aliás, o litoral do Estado tem várias UC que podem ser consideradas essenciais para a sustentabilidade da pesca artesanal (Diegues, 2008). Essas iniciativas se justificam diante da pressão econômica existente no estado, que no litoral sul é focada no turismo e em atividades portuárias e nas indústrias e cana-de-açúcar no litoral Norte.

A área marinha federal mais antiga no estado é a Área de Proteção Marinha (APA) Costa dos Corais (APACC), criada por Decreto Federal em 1997, abrangendo uma área de 413.563 hectares, que se estende de Tamandaré (litoral sul de Pernambuco) até a porção norte da capital de Alagoas, maior UC costeira do país. A APACC foi criada exclusivamente em áreas públicas classificadas como "Patrimônio da União" e em "Áreas de Preservação Permanente", abrangendo ambientes marinhos e estuarinos. A APA Costa dos Corais apesar de ter tido seu conselho consultivo formado em 2011, possui uma histórica gestão de proteção à biodiversidade, principalmente em relação a uma experiência de exclusão de pesca e turismo.

Contígua a APACC encontram-se as APAs estaduais de Guadalupe e a APA de Sirinhaém. Inserido nessas APA encontra-se o Parque Natural Municipal do Forte de

Tamandaré (PNMFT), criado em 2003 como compensação aos impactos ambientais causados pelo Programa de Desenvolvimento do Turismo (Prodetur).

Ainda no litoral Sul existem duas Reservas Extrativistas em processo de criação: i) a Resex do rio Sirinhaém que, além do município de Sirinhaém, engloba áreas do município de Ipojuca. Esta Resex foi solicitada pelos pescadores e todo o trâmite de criação foi finalizado em 2009, ficando pendente sua criação por decreto; ii) Resex do Rio Formoso, foi demandada por pescadores artesanais, mas ainda em processo de criação (Ribeiro, 2015).

No litoral Norte do estado está a Resex Acaú-Goiana, criada em 2007, englobando dois municípios da Paraíba, além de Goiana em Pernambuco. A Resex possui Conselho Deliberativo formado de ações que são realizadas pelo ICMBio e seus parceiros (Silveira *et al.*, 2013). No litoral Norte existiu ainda um processo de solicitação da criação de uma Reserva de Desenvolvimento Sustentável no Canal de Santa Cruz que não foi levada adiante pelo Governo Federal. Em outubro de 2008, o governo estadual criou a APA de Santa Cruz, nos municípios de Itamaracá, Itapissuma e Goiana, concomitante criou conselho consultivo e plano de manejo.

Na extensão pesqueira, o Instituto de Pesquisa Agropecuária (IPA) é o órgão responsável pelo Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) de Pernambuco. Promove ações de crédito, educação profissional, técnicas de produção, organização e comercialização. No que se refere ao fomento da produção da pesca artesanal, até o presente, as ações do governo que têm tido mais repercussão estão relacionadas com a abertura de novas linhas de crédito e financiamento. O IPA conta com unidades em todos os Municípios litorâneos do estado de Pernambuco, exceto Olinda que é atendida pelo escritório de Recife. O litoral pernambucano é atendido por cinco engenheiros de pesca (contratados também na década de 2000), além de outros profissionais. Foi avaliado pelo IPA (Silveira *et al.*, 2010) que os produtores preferem elaborar projetos com os técnicos do IPA devido ao acompanhamento posterior e a segurança de que o IPA estará sempre presente em caso de necessidade.

Os movimentos sociais da pesca em Pernambuco têm uma importância histórica. No estado nasceu a partir do CPP com sua luta em favor dos direitos dos pescadores, descrita por Ramalho (2020) movimentos estaduais ligados aos nacionais: o Movimento Nacional dos pescadores (Monape) (Callou, 2010), a Articulação Nacional das Pescadoras (ANP) (Fox; Callou, 2013), o Movimento dos Pescadores e Pescadoras (MPP). Esse último articulou uma Campanha pelos Territórios da Pesca propondo um

Projeto de Lei de iniciativa popular (Pierri; Azevedo; Mesquita, 2012) que foi posteriormente submetido por um parlamentar e está tramitando como PL 131/2000.

No estado também se observou uma série de impactos ambientais e resistência da sociedade. Por exemplo, a poluição das usinas de cana-de-açúcar, desde 1965, denunciada pelos pescadores(as), cujo momento mais grave foi o despejo, em 1983, de 3 milhões de litros de vinhoto no rio Pirapama, mobilizando a sociedade (Callou, 2010).

Em 2007 ocorreu uma barqueata e a criação do Movimento dos Pescadores de Pernambuco – MOPEPE. A barqueata foi uma iniciativa de algumas organizações e ONGs na Região Metropolitana do Recife que levou resíduos sólidos, coletados por pescadores e ativistas ambientais no rio Capibaribe, ao Palácio do Governador. Neste dia os pescadores foram recebidos e suas demandas aceitas para discussão no governo. O Governo de Pernambuco reagiu com o financiamento de um Diagnóstico elaborado pelo Instituto Oceanário junto à UFRPE (Lira *et al*, 2010), além de outras ações. Esses dados mostram, em especial, a importância da pesca urbana para o estado de Pernambuco (Pedrosa; Lira; Santiago, 2013).

Nesse mesmo movimento criou-se em 2009 um Conselho de Pesca e Aquicultura (Decreto no 32.966 de 29/1/2009) na Secretaria de Desenvolvimento Econômico cujo representante da classe foi o presidente da Federação dos Pescadores. Faziam parte do Conselho 9 instituições de governo estadual, 1 federal, 1 instituição de pesquisa e 7 associações de classe. O Conselho era consultivo e não paritário. Outros atores da pesca artesanal se faziam presentes nas reuniões. Porém, com o aumento das demandas, o governo parou de realizar as reuniões do Conselho. Em 2009 só houve 2 reuniões e mais 2 em 2010. Não existia a participação de ONG, o único conselheiro da pesca artesanal era a Federação dos Pescadores, mostrando um completo direcionamento em prol da aquicultura. Esse direcionamento foi explicado pela motivação da criação do conselho. O Conselho foi criado por uma demanda dos piscicultores da região do rio São Francisco, foi encampado pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico justamente por tratar da aquicultura. O presidente do Conselho, ao ser questionado em reunião sobre a representatividade da pesca artesanal, citou que provavelmente esse Conselho deveria estar na Secretaria da Agricultura.

Foi elaborado um Plano Estratégico da Cadeia de Aquicultura e Pesca de Pernambuco (2009-2013) que tinha uma série de metas, entre elas a de aumentar em 150% a produção de pescado do Estado. O Plano tinha um custo total de implementação de R\$1,8 milhões. Dentre as ações prioritárias do Plano constavam todas as ações do

Governo Federal para a pesca, além de outras como a realização de vários diagnósticos e consultorias, campanhas publicitárias e formas de levantar resultados de pesquisas e transferi-las para os produtores. A maioria das ações foram voltadas para a aquicultura.

As poucas ações voltadas para a pesca artesanal eram resultado do processo de formação do Conselho, da prioridade da Secretaria que abriga o mesmo e da baixa representatividade da pesca artesanal (1 conselheiro). Apesar de existir o mérito pela criação do Conselho este foi desvirtuado do setor da pesca artesanal.

Em outro sentido, o acesso aos dados quantitativos de Lira *et al*, 2010 foram democratizados e algumas instituições incentivadas a partir da publicidade destes dados. Neste âmbito, a Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), contando com seus diversos pesquisadores em ciências humanas e marinhas, passou a visualizar melhor as comunidades, aumentando o desenvolvimento de trabalhos de pesquisa e extensão. A partir do aumento do conhecimento das colônias e suas lideranças, foram realizadas visitas em comunidades e pôde-se incluir a melhoria da renda das mulheres pescadoras que atuam na região.

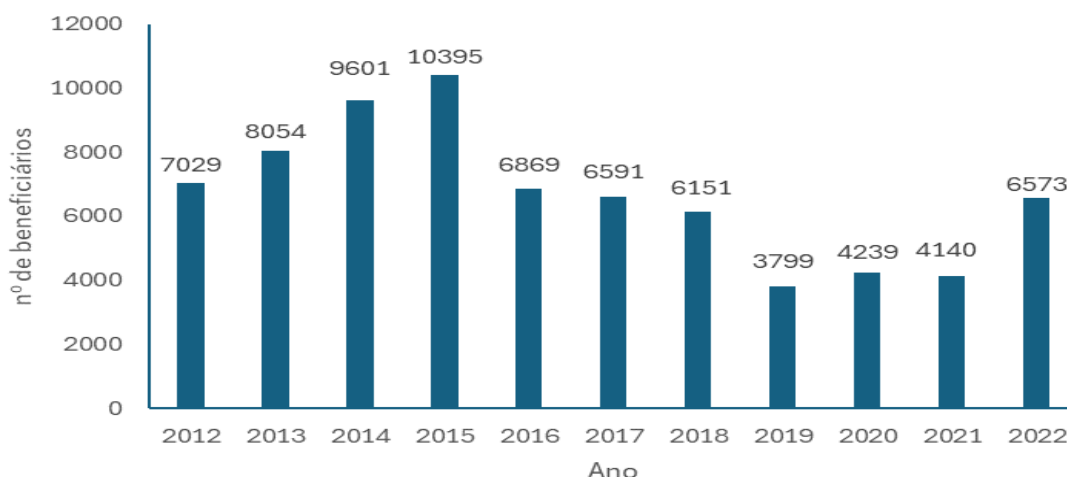
Por exemplo, um dos trabalhos de extensão da UFRPE aprovado para melhoria de renda das pescadoras foi com relação a gestão de resíduos sólidos da pesca e artesanato com escamas e conchas os quais tiveram início em 2011 a partir de um projeto voltado para águas interiores em Serra Talhada, onde foi desenvolvido um protocolo para utilização dos resíduos pesqueiros garantindo a geração de renda nos períodos de seca nos açudes e logo se tornaram abrangentes para as colônias de pescadores das áreas costeiras atuando em Igarassu (Z20 - 2015), São José da Coroa Grande (Z9 – 2016), Sirinhaém (Z6 - 2017), Pina (Z1 - 2022) e Paulista (Z2 - 2024). Os trabalhos de extensão também foram desenvolvidos com foco em resíduos da pesca e da preocupação ambiental com áreas de grande deposição de conchas e escamas de peixes, uma vez que os períodos de defeso estipulados não permitiam pesca e as mulheres sofriam por não terem renda extra (Costa *et al*, 2018; Vidal-Campello, 2021).

Destacam-se outras pesquisas com trabalhos de extensão voltados às pescadoras artesanais como o #Educaestuários: Soluções sustentáveis para educação socioambiental (2019 - 2020); Do caos à lama: dialogando saberes socioambientais e o impacto do óleo no litoral pernambucano (2020); Perspectivas de educação ambiental com mulheres marisqueiras (2021 - 2022); REMARtec: Tecnologia social com reuso de resíduos da mariscagem de forma sustentável (2019–2024). Todos estes trabalhos foram inseridos dentro do cenário de sustentabilidade ambiental, da revalorização dos arranjos

produtivos locais e aos resíduos provenientes do pescado, valorizando o conhecimento tradicional das marisqueiras, troca de saberes através das informações sobre direitos, consequências da exposição, percepções dos impactos e perdas advindas da contaminação, assim como apontar caminhos para mitigação do desastre ambiental (Guilherme *et al*, 2021; Silva, 2022; Cidreira-Neto 2023), além de trabalhos sobre ideologia de gênero, feminismo, saúde coletiva e bem estar mental.

Em 2011, a Secretaria de Meio Ambiente publicou em seu boletim informativo a criação de um Programa Estadual da Pesca Artesanal. Em 2012 teve início o Programa Chapéu de Palha – Pesca Artesanal (instituído pela Lei 14.492/2011 e regulamentado pelo Decreto 38.541/2012), programa de assistência social, que já beneficiava trabalhadores da cana-de-açúcar e da fruticultura irrigada, ambas atividades que não empregam na entressafra. Durante quatro meses no inverno, os pescadores(as) cadastrados recebem uma bolsa que complementa o programa federal Bolsa Família e precisam frequentar cursos profissionalizantes. A Figura 2 mostra o número de trabalhadores beneficiados até 2022. Esse Programa é um exemplo positivo de política de assistência social que parece ter entrado em uma nova dinâmica depois da Pandemia pela Covid-19. Em 2023 foi ampliado, tanto em número de beneficiários quanto em mais uma parcela mensal.

Figura 2: Número de beneficiários do Programa Chapéu de Palha da pesca artesanal em Pernambuco



Fonte: Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento regional (2024).⁵

Em 2015, após um processo de consulta realizado com os pescadores artesanais foi publicada a Política da Pesca Artesanal no Estado de Pernambuco (Lei Nº

⁵ Disponível em <https://www.seplag.pe.gov.br/49-projetos-especiais/51-chapeu-de-palha>

15590/2015 regulamentada pelo Decreto 45.396/2017). Junto com ela surgiu um Comitê Deliberativo de Pesca Artesanal (CGPESCA), que passou a se reunir e discutir a pesca artesanal no Estado. Este Comitê foi formado por diversos representantes do setor e atuante até a Pandemia pela Covid-19, quando foi desarticulado pela Semas. O Comitê realizou 12 reuniões, em quatro anos, até paralisar suas atividades por falta de reuniões em 2022, na esteira de novas eleições.

Em 2019 o Brasil viveu o seu pior desastre com petróleo na costa (Ferreira *et al*, 2022), principalmente do Nordeste, sendo Pernambuco um dos estados mais afetados (litoral Sul). A Secretaria de Meio Ambiente e o CGPESCA tiveram um papel importante na articulação e comunicação entre os diversos atores que se juntaram para enfrentar o problema, sendo os pescadores os principais protagonistas no combate ainda no mar. Posteriormente, a Semas foi responsável, com o apoio das colônias de pescadores e do CGPESCA como uma instância de decisão, pela elaboração do Cadastro de pescadores e pescadoras que reuniu mais de 12.000 pessoas (Semas, 2022).

Com o novo governo estadual eleito em 2022 a pesca foi levada de volta para a Secretaria Estadual de Agricultura que passou a ser chamada de Secretaria de Desenvolvimento Agrário, Agricultura, Pecuária e Pesca. A partir desse momento as ações anteriormente realizadas com a Semas foram paralisadas. Estabeleceu-se então a falta de resposta às diversas demandas de membros do Conselho e um distanciamento entre os pescadores(as) e governo estadual. Em 2023 nenhum encaminhamento dessa nova Secretaria foi publicizado ou o conselho consultado. Entende-se, por todas as características da pesca artesanal, que dirigi-la com um olhar produtivista irá certamente empurrar ainda mais a atividade à exclusão social e vulnerabilidade, visto a dependência do meio em que vivem. As políticas para a pesca precisam ser dirigidas em uma arena de políticas públicas centradas em padrões de direitos humanos e meio ambiente.

Na relação com as políticas federais, como pode ser visualizado a partir dos TED e convênios, uma série de ações estão sendo realizadas, tanto por Universidades quanto pelo governo estadual a partir de recursos do MPA. Essas iniciativas têm sido tomadas por negociações diretas com representantes da pesca ou mesmo pela Secretaria da Agricultura. O governo estadual perdeu a oportunidade de planejar de forma participativa essas primeiras ações com recursos federais.

6. Considerações finais

Pernambuco, apesar de sua pequena linha de costa, é um estado que se destaca nas políticas de pesca artesanal, na organização dos pescadores(as) e nas pesquisas desenvolvidas. Essas últimas demonstram a preocupação com o desaparecimento das espécies, bem como seu tamanho reduzido. Também chama a atenção o conflito crescente nos territórios costeiros com as atividades econômicas calcadas em um modelo de desenvolvimento neoliberal e insustentável, que geram não só impactos ambientais (que também afetam a biodiversidade) como a perda de territórios de moradia, vida e pesca. O estado e municípios precisam incluir esses trabalhadores e seus direitos em seu planejamento territorial.

A sobreposição de interesses de grandes empresas pesqueiras, de beneficiamento e exportação e a expansão de outras indústrias, como a aquícola, o turismo e a construção civil em áreas costeiras, têm impactado os territórios e modo de vida dos pescadores e pescadoras artesanais. Muitas vezes, essas populações são deslocadas ou têm seu acesso ao mar restringido, portanto, a falta de reconhecimento dos pescadores(as) no Brasil vai além do simples desamparo econômico; é uma questão de exclusão social e invisibilidade. A criação de políticas mais inclusivas e a promoção de uma representação efetiva são passos fundamentais para que os pescadores(as) artesanais possam exercer seus direitos e viver com dignidade.

Cabe destacar que o setor - apenas no litoral - é formado diretamente por mais de 12.000 trabalhadores e trabalhadoras. Ademais, as comunidades pesqueiras sempre tiveram a capacidade de produzir alimentos saudáveis, que permitiu e permite a segurança alimentar local e regional de milhares de famílias, sendo, também, responsáveis por sustentar uma complexa cadeia de valor (atravessadores, bares, restaurantes, turismo, carpintaria naval, etc) e um patrimônio cultural expresso na identidade e no modo de vida litorâneo (culinária, música, imaginário, conhecimento ambiental, técnicas de pesca) que contribuem para a conservação e um meio ambiente saudável e apoia uma das atividades que mais cresce no estado, o turismo de praia.

A falta de reconhecimento dos pescadores e pescadoras nas políticas públicas no Brasil é um problema histórico e persistente, que reflete em sua marginalização. A legislação internacional e brasileira reconhece seus direitos, e existem políticas voltadas para essa categoria. No entanto, a execução dessas políticas é frequentemente falha.

Além disso, há uma falta de infraestrutura adequada para a pesca, como portos, embarcações e sistemas de armazenamento. Políticas de incentivo à inovação social da

atividade pesqueira, melhoria das condições de trabalho e garantia de acesso a mercados justos e sustentáveis são insuficientes ou mal implementadas.

Os diagnósticos analisados nesse artigo indicam que nos últimos trinta anos, as demandas e lutas realizadas desde a constituinte da pesca levaram a melhorias importantes como o reconhecimento das mulheres pescadoras, aumento de participação nas instituições representativas (colônias), aumento de políticas públicas para a pesca, maior envolvimento do governo estadual com a atividade e aumento na escolaridade. Por outro lado, o Governo Federal ainda não conseguiu estabelecer um sistema de cadastro que tenha credibilidade e consiga chegar a todos os trabalhadores da pesca, a poluição dos ambientes aquáticos e conflitos socioambientais continuam sendo um problema crescente e as políticas de desenvolvimento econômico não dialogam com os direitos das comunidades tradicionais, levando ao aumento da vulnerabilidade.

O Conselho Pastoral dos Pescadores é um ator importante na pesca artesanal em Pernambuco. Ao mesmo tempo, o estado carece de organizações da sociedade civil que efetivem projetos e capacitações nas comunidades e participem de colegiados, como Pernambuco já visualizou em décadas passadas.

A dificuldade do Governo Federal em gerar dados e estatísticas necessárias ao desenvolvimento da pesca se reflete em quase duas décadas sem coleta, além dos problemas com o sistema de Registro dos Pescadores. A centralização das políticas em Brasília parece ser a grande questão. Pernambuco, junto com as municipalidades têm condições de estadualizar uma coleta de informações contínua de dados, tal qual a tentativa do registro estadual realizado por conta do desastre do petróleo. Em Pernambuco é imprescindível que se restabeleça a participação dos pescadores e pescadoras, de acordo com a Lei da Pesca de 2015, a partir do Comitê deliberativo da Pesca Artesanal, além do fortalecimento de políticas públicas criativas e inovadoras, que fujam do tradicional padrão produtivista geralmente presente nas Secretarias de Agricultura.

Referências

- ABDALLAH, P. R.; SUMAILA, U. R. An historical account of Brazilian public policy on fisheries subsidies. *Marine Policy*, v. 31, p. 444–450, 2008.
- AZEVEDO, N. T. de. *Política Nacional para o Setor Pesqueiro no Brasil (2003-2011)*. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Paraná, 2012.
- AZEVEDO, N. T.; PIERRI, N. A política pesqueira no Brasil (2003-2011): a escolha pelo crescimento produtivo e o lugar da pesca artesanal. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, v. 32, n. 0, p. 61–80, 2014.
- BARROS, A. R.; HAZIN, F. H. V.; CORREIA, S.; PEDROSA, B. M. J.; RAPOSO, I.; FILIZZOLA, M. *Análise econômica da pesca marítima de Pernambuco*. UFPE/FADE (Org.). Recife: FADE-UFPE, 2001. 250 p.
- CALLOU, A. B. F. *Movimentos sociais de pescadores em Pernambuco (1920-1983)*. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Maria, 1986.
- CALLOU, A. B. F. *A voz do mar: construção simbólica da realidade dos pescadores brasileiros pela Missão do Cruzador “José Bonifácio” (1919-1924)*. Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo, 1994.
- CALLOU, A. B. F. Povos do mar: herança sociocultural e perspectivas no Brasil. *Ciência e Cultura*, v. 62, n. 3, p. 45–48, 2010.
- CAMPOS, A. G.; CHAVES, J. V. Seguro Defeso: problemas enfrentados pelo programa. *Boletim Mercado de Trabalho - Conjuntura e Análise*, v. 1, n. 56, p. 77–84, 2014.
- CANTON, L.; ZAMBONI, A.; DIAS, M. *Auditoria da pesca 2023*. 4^a ed. Brasília: Oceana/Brasil, 2024. 104p. Disponível em: <https://brasil.oceana.org/relatorios/auditoria-da-pesca-brasil-2023>. Acesso em: 10 set 2024.
- CARVALHO, G. D. L. C. O mar territorial brasileiro de 200 milhas: estratégia e soberania, 1970-1982. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 42, n. 1, p. 110–126, 1999.
- CASTELLO, J. P. Gestão sustentável dos recursos pesqueiros, isto é realmente possível. *Pan-American Journal of Aquatic Sciences*, v. 2, n. 1, p. 47–52, 2007.
- CIDREIRA-NETO, I. R. G.; GUILHERME, B. C.; RODRIGUES, G. G.; CANDEIAS, A. L. B. Atuação das mulheres na pesca artesanal a partir de uma revisão sistemática utilizando a Science Direct. *Revista Etnobiologia*, v. 21, p. 52-65, 2023.
- COSTA, W. M.; VEIGA, M. C. M.; VIDAL, J. M. A.; ROCHA, M. A. Inovando o artesanato com escamas de peixes: tingimento natural e marca. *Revista Eletrônica Ambiente: gestão e desenvolvimento*, v. 11, p. 85-102, 2018.
- CYRINO, C.; TRIGUEIRO, A. Políticas de desenvolvimento e da natureza: a pesca artesanal no processo de ambientalização da política pesqueira no Brasil. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 29, n. 2, p. 304, 2021.
- DIEGUES, A. Marine protected areas and artisanal fisheries in Brazil. *SAMUDRA Monograph*, p. 54, 2008.
- DIEGUES, A. C. S. *Pescadores, camponeses e trabalhadores do mar*. São Paulo: Ática, 1983. p. 287.
- FAO. *Voluntary Guidelines for Securing Sustainable Small-Scale Fisheries*. Rome: FAO, 2015, p. 34.
- FAO (United Nations Food and Agriculture Organization). *The State of World Fisheries and Aquaculture (SOFIA) 2024. Sustainability in action*. Rome, 2024. 224p. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/4050926?v=pdf>. Acesso em 10 set 2024.
- FOX, V.; CALLOU, A. Estratégias de comunicação do movimento nacional dos pescadores do Brasil. *Razón y Palabra*, n. 84, 2013.

- GUILHERME, B. C.; SILVA, J. L. C.; MORAIS, R. N.; JUNIOR, J.; VIDAL, J. M. A.; COSTA, W. M. Educação socioambiental na escola: olhares sustentáveis sobre os resíduos oriundos da pesca e mariscagem. *Revista Brasileira de Meio Ambiente*, v. 9, p. 176-188, 2021.
- LESSA, R.; VIEIRA, A.; BEZERRA, S., *et al.* Diagnóstico e caracterização do setor pesqueiro artesanal de Pernambuco. Publicação Especial do Programa Instituto do Milênio, Projeto RECOS, Modelo Gerencial da Pesca. *Revista Atlântica*, Rio Grande, 2006.
- LIRA, L.; PEDROSA, B. M.; SOUZA, M.; LEITE, C.; LEITE, A. P. *Diagnóstico socioeconômico da pesca artesanal do litoral de Pernambuco*. Recife: Instituto Oceanário de Pernambuco. 2010. 250 p.
- MATTOS, S. M.; FERREIRA, B. M. P.; SANTANA, L. M. V. C.; SANTOS, S. A.; MELO, O. F.; MOUSINHO, J. R.; SANTOS, G. M. S.; SOUZA, L. E.; BATISTA, C. E.; SANTANA, F. A. Derechos territoriales pesqueros: sostenibilidad y viabilidad de la pesca artesanal en Pernambuco, Brasil. *In: SAAVEDRA-DÍAZ, L. M.; GRANADOS, M. P. D.* (Org.). Comunidades con Voz: el futuro de la pesca artesanal en Latinoamérica y el Caribe. 1ed. Santa Marta: Editorial Unimagdalena, v. 1, p. 487-522, 2022.
- Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA). *Síntese do Programa Povos da Pesca Artesanal*. Secretaria Nacional de Pesca Artesanal. Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mpa/pt-br/assuntos/pesca/programa-povos-da-pesca-artesanal>. Acesso em: 10 set 2024.
- MANESKY, C. Faceless no more. *Samudra*, n. 28, p. 19–23, 2001.
- MMA. *Programa REVIZEE: avaliação do potencial sustentável de recursos vivos na Zona Econômica Exclusiva do Brasil - Relatório Executivo*. Brasília: MMA, 2006.
- Movimento dos Pescadores e Pescadoras Artesanais (MPP). *I Conferência da Pesca Artesanal no Brasil. Texto base*. Brasília, 2009. 18p.
- MUNIZ, T. de S. A “Guerra da Lagosta”: um Laboratório para o Golpe Militar de 1964 e suas Abordagens na Imprensa Regional. *Brasílica – Journal for Brazilian Studies*, v. 2, n. 2, p. 2245–4373, 2013.
- PEDROSA, B. M. J. Direitos de Propriedade na Pesca: a experiência internacional com o sistema de quotas individuais transferíveis. *In: MOURA, A. S. de M.* (Ed.). *Políticas Públicas e Meio Ambiente, da economia política às ações setoriais*. 2. ed. Recife: Massangana, 2009.
- PEDROSA, B. M. J.; LIRA, L.; SANTIAGO, A. L. M. Pescadores urbanos da zona costeira do estado de Pernambuco, Brasil. *Boletim do Instituto de Pesca*, v. 39, n. 2, p. 93–106, 2013.
- PEDROSA, B. M. J.; LESSA, R. P. T. O Social como prioridade na pesca artesanal: diretrizes internacionais para a pesca artesanal sustentável. *Arquivos de Ciências do Mar*, v. 50, n. 2, p. 100, 2018.
- PIERRI, N.; AZEVEDO, N.; MESQUITA, B. Staking Claims. Artisanal Fishworkers of Brazil are mobilizing in defense of their territories through a campaign for a new bill of rights. *Samudra Report*, v. 62, n. 62, p. 8–11, 2012.
- PINTO, M. P. *Administração pesqueira no Brasil*. Rio de Janeiro: Interciência, 2004. 177p.
- RAMALHO, C. W. N. A formação histórica da pesca artesanal: origens de uma cultura do trabalho apoiada no sentimento de arte e de liberdade. *Cadernos de Estudos Sociais*, v. 24, n. 2, p. 251–285, 2008.
- RAMALHO, C. W. N.; SANTOS, A. P. Por mares revoltos: a mediação política do Conselho Pastoral dos Pescadores (1968-2018). *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 58, n. 1, e19369158, 2020.
- RIBEIRO, F. P.; CALLOU, A. B. F. Capital social de pescadores e a criação da Reserva Extrativista de Rio Formoso–Pernambuco. *Revista Extensão Rural*, v. 22, n. 4, p. 24-42, 2015.

SEMAS (Secretaria de Meio Ambiente do Estado de Pernambuco). Cadastro dos pescadores e pescadoras do litoral de Pernambuco. Comunicação oral, 12 a Reunião do Comitê de Pesca Artesanal, 2022.

SILVA, T. M. B. ; NASCIMENTO, A. M. ; NASCIMENTO, R. C. M. ; CIDREIRA NETO, I. R. G. ; GUILHERME, B. C. ; SILVA, F. C. L. . Divulgação científica sobre o derramamento de óleo no litoral do Brasil. *Revista Brasileira de Extensão Universitária*, v. 13, p. 63-77, 2022.

SILVEIRA, P. C. B.; PEDROSA, B. M.; MELO, L; ROSAS, J.C.; SANTOS, L.OLIVEIRA FILHO, I. *Reservas extrativistas e pesca artesanal* – etnografia do campo socioambiental em Pernambuco: Relatório de pesquisa. Recife: Fundaj/Facepe, 2010.

SILVEIRA, P. C. B.; PEDROSA, B. M.; MELO, L. Estuário, paisagem-fluxo de pescadores artesanais. *Illuminuras*, v. 14, n. 34, p. 304–323, 2013.

SUMAILA, U. R. *et al.* Fuel price increase, subsidies, overcapacity, and resource sustainability. *Journal of Marine Science*, v. 65, p. 832–840, 2008.

TIMM, S. C. S. Arrendamiento de barcos: una alternativa para la pesca de atún en Costa Rica. *Tese* (doutorado) - National University f Costa Rica, 1986.

VIDAL-CAMPELLO, J. M. A.; LIRA, E. B. S.; MELO-JUNIOR, C. A. F.; VEIGA, M. C. M.; COSTA, W. M. Curtimento de pele de peixe utilizando tanino vegetal extraído de eucalipto. *Brazilian Journal of Animal and Environmental Research*, v. 4, p. 392-401, 2021.