

# A invisibilidade das políticas públicas na pesca artesanal: um estudo em São Borja/RS



Ana Lucia de Freitas Azambuja

Universidade Federal do Pampa, Brasil.



<https://orcid.org/0009-0008-3348-5995>



<https://ror.org/003qt4p19>



Muriel Pinto

Universidade Federal do Pampa, Brasil.



<https://orcid.org/0000-0001-7004-690X>



<https://ror.org/003qt4p19>



Alex Sander Barcelos Retamoso

Universidade Federal do Pampa, Brasil.



<https://orcid.org/0000-0002-3963-5527>



<https://ror.org/003qt4p19>

Recibido: 24/07/2025. Aceptado: 02/12/2025.

## Ana Lúcia de Freitas Azambuja

Mestra em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Pampa (defesa concluída em 2025, título em processo de expedição). Administradora, especialista em empreendedorismo e inovação, gestão de pessoas e MBA em Gestão Empresarial. Integrante do Grupo de Pesquisa Labpoliter (CNPq).

Correo electrónico: [anaazambuja.aluno@unipampa.edu.br](mailto:anaazambuja.aluno@unipampa.edu.br)

## Muriel Pinto

Doutor em Geografia pela UFRGS (2015), mestre em Desenvolvimento Regional pela UNISC e licenciado em Geografia pela URI. Professor associado da Universidade Federal do Pampa, Campus São Borja. Líder do Grupo de Pesquisa Labpoliter (CNPq).

Correo electrónico: [murielpinto@unipampa.edu.br](mailto:murielpinto@unipampa.edu.br)

A invisibilidade das políticas públicas na pesca artesanal: um estudo em São Borja/RS  
ANA LUCIA DE FREITAS AZAMBUJA, MURIEL PINTO y ALEX SANDER BARCELOS RETAMOSO

## Alex Sander Barcelos Retamoso

Doutor em Ciências Sociais pela UNISINOS (2021), mestre em Desenvolvimento Regional pela UNIJUÍ e administrador pela URCAMP. Técnico Administrativo em Educação da Universidade Federal do Pampa, Campus São Borja. Vice-líder do Grupo de Pesquisa Labpoliter (CNPq).

Correo electrónico: [alexretamoso@unipampa.edu.br](mailto:alexretamoso@unipampa.edu.br)

CÓMO CITAR: Azambuja, A. L. de F., Pinto, M. & Retamoso, A. S. B. (2026). A invisibilidade das políticas públicas na pesca artesanal: um estudo em São Borja/RS. *Revista de Investigaciones sobre Fronteras*, 2, artículo 02, 45-74.

A invisibilidade das políticas públicas na pesca artesanal: um estudo em São Borja/RS  
ANA LUCIA DE FREITAS AZAMBUJA, MURIEL PINTO y ALEX SANDER BARCELOS RETAMOSO

## Resumo

Este artigo apresenta resultados parciais de uma pesquisa sobre a atividade pesqueira artesanal em São Borja (RS), município situado na fronteira entre Brasil e Argentina. Essa tradição, além de ser fundamental para a subsistência de muitas famílias, possui grande valor cultural e ambiental. Contudo, enfrenta desafios como o envelhecimento dos pescadores artesanais, a baixa escolaridade, o desconhecimento de direitos e a invisibilidade de suas demandas, fatores que resultam na ausência de políticas públicas alinhadas à realidade local e às especificidades territoriais fronteiriças. Os dados iniciais indicam que, embora existam programas federais voltados a esse setor, sua implementação no município é limitada e não dialoga com os saberes e práticas tradicionais. As interações de campo ocorreram de forma participativa, priorizando a escuta e a observação, e evidenciaram a importância de ações governamentais sensíveis ao território e à cultura local. Valorizar essa atividade em São Borja requer capacitação, fortalecimento das organizações de pescadores e maior articulação entre o Estado e as comunidades ribeirinhas, visando à inclusão social, à sustentabilidade econômica e à preservação ambiental. A pesquisa segue em andamento, buscando aprofundar esses aspectos e contribuir para a construção de estratégias mais justas e adequadas à região.

**PALAVRAS-CHAVE:** TERRITÓRIO TRANSFRONTEIRIÇO. PESCA ARTESANAL. COMUNIDADES RIBEIRINHAS. INCLUSÃO SOCIAL. POLÍTICAS PÚBLICAS.

## La invisibilidad de las políticas públicas en la pesca artesanal: un estudio en São Borja/RS

### Resumen

Este artículo presenta resultados parciales de una investigación sobre la actividad pesquera artesanal en São Borja (RS), municipio situado en la frontera entre Brasil y Argentina. Esta tradición, además de ser fundamental para la subsistencia de muchas familias, posee un gran valor cultural y ambiental. Sin embargo, enfrenta desafíos como el envejecimiento de los pescadores artesanales, la baja escolaridad, el desconocimiento de derechos y la invisibilidad de sus demandas, factores que resultan en la ausencia de políticas públicas alineadas con la realidad

A invisibilidade das políticas públicas na pesca artesanal: um estudo em São Borja/RS  
ANA LUCIA DE FREITAS AZAMBUJA, MURIEL PINTO y ALEX SANDER BARCELOS RETAMOSO

local y con las especificidades territoriales fronterizas. Los datos iniciales indican que, aunque existen programas federales orientados a este sector, su implementación en el municipio es limitada y no dialoga con los saberes y prácticas tradicionales. Las interacciones de campo ocurrieron de forma participativa, priorizando la escucha y la observación, y evidenciaron la importancia de acciones gubernamentales sensibles al territorio y a la cultura local. Valorar esta actividad en São Borja requiere capacitación, fortalecimiento de las organizaciones de pescadores y mayor articulación entre el Estado y las comunidades ribereñas, buscando la inclusión social, la sostenibilidad económica y la preservación ambiental. La investigación continúa en curso, buscando profundizar estos aspectos y contribuir a la construcción de estrategias más justas y adecuadas para la región.

**PALABRAS CLAVE:** TERRITORIO TRANSFRONTERIZO. PESCA ARTESANAL. COMUNIDADES RIBEREÑAS. INCLUSIÓN SOCIAL. POLÍTICAS PÚBLICAS.

## The invisibility of public policies in artisanal fishing: a study in São Borja/RS

### Abstract

This article presents partial results of a study on artisanal fishing in São Borja, Rio Grande do Sul, a municipality located on the border between Brazil and Argentina. This tradition, besides being essential for the livelihood of many families, holds significant cultural and environmental value. However, it faces challenges such as the aging of artisanal fishers, low levels of education, lack of awareness of rights, and the invisibility of its demands, factors that result in the absence of public policies aligned with local realities and the specificities of border territories. Initial data indicate that, although there are federal programs targeting this sector, their implementation in the municipality is limited and does not engage with traditional knowledge and practices. Field interactions were participatory, prioritizing listening and observation, and highlighted the importance of government actions that are sensitive to local culture and territorial context. Valuing this activity in São Borja requires training, strengthening fishing organizations, and greater coordination between the state and riverside communities, aiming at social inclusion, economic sustainability, and environmental preservation. The research is ongoing, seeking to

A invisibilidade das políticas públicas na pesca artesanal: um estudo em São Borja/RS  
ANA LUCIA DE FREITAS AZAMBUJA, MURIEL PINTO y ALEX SANDER BARCELOS RETAMOSO

delve deeper into these aspects and contribute to the development of fairer and more appropriate strategies for the region.

**KEYWORDS:** CROSS-BORDER TERRITORY. ARTISANAL FISHING. RIVER-SIDE COMMUNITIES. SOCIAL INCLUSION. PUBLIC POLICIES.

A invisibilidade das políticas públicas na pesca artesanal: um estudo em São Borja/RS  
ANA LUCIA DE FREITAS AZAMBUJA, MURIEL PINTO y ALEX SANDER BARCELOS RETAMOSO

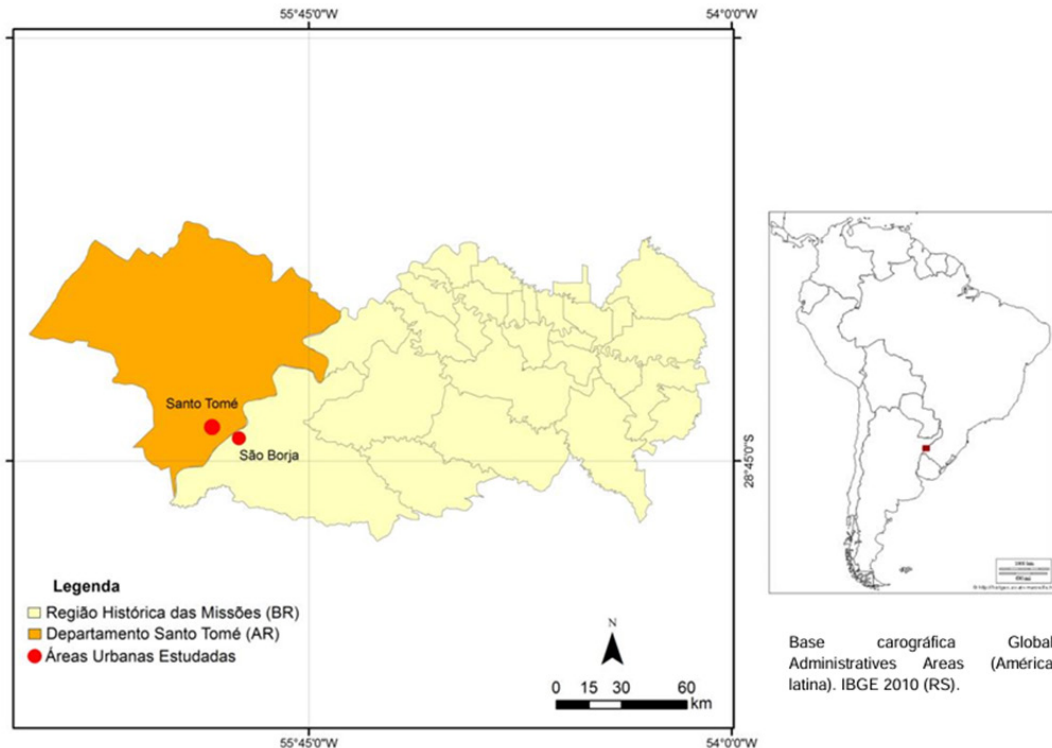
## Introdução

A pesca artesanal desempenha papel fundamental na manutenção da cultura e da economia de populações ribeirinhas em diferentes regiões do Brasil (Silva, 2014; Ferreira et al., 2023). Em São Borja, esta prática é essencial para o sustento familiar, embora enfrente obstáculos, principalmente devido à ausência de estratégias governamentais específicas, que prejudicam sua continuidade sustentável, isto é, o manejo cuidadoso dos recursos naturais para que as gerações atuais e futuras possam usufruir deles. Mais do que uma simples ocupação, esta atividade representa um modo de vida, sustentado por uma relação íntima com o meio ambiente. As comunidades pesqueiras tendem a retirar da natureza apenas o que ela é capaz de repor, equilibrando de forma integrada o desenvolvimento econômico e a conservação ambiental. Conforme Silva (2014), o modo de subsistência ligado à captura artesanal de pescado no Brasil apresenta características diversas e complexas, envolvendo fatores sociais, econômicos e ambientais específicos de cada região. Entretanto, as medidas governamentais direcionadas a esses trabalhadores desconsideram as características singulares de cada território, resultando em ações desconectadas da realidade local e que comprometem a melhoria de suas condições de vida e trabalho.

O município de São Borja, situado na fronteira internacional entre o Brasil e a Argentina, convive diretamente com a cidade gêmea Santo Tomé, na província de Corrientes, configurando uma dimensão territorial fronteiriça que impacta as condições socioeconômicas e políticas locais, especialmente no que diz respeito às políticas públicas voltadas à atividade pesqueira tradicional. A fim de situar espacialmente essa fronteira, a Figura 1 apresenta a localização das cidades de São Borja (Brasil) e Santo Tomé (Argentina) na faixa de fronteira, destacando o recorte territorial em que se insere a presente pesquisa.

A invisibilidade das políticas públicas na pesca artesanal: um estudo em São Borja/RS  
ANA LUCIA DE FREITAS AZAMBUJA, MURIEL PINTO y ALEX SANDER BARCELOS RETAMOSO

Figura 1. Localização da fronteira São Borja (BR) e Santo Tomé (AR)



Fonte: mapa elaborado por Nola Gamalho (2015), publicado em Pinto et al. (2017), adaptado pela autora.

A partir dessa localização, observa-se que a fronteira entre São Borja e Santo Tomé não é apenas uma linha político-administrativa, mas um espaço de circulação, de trabalho e de disputa por políticas públicas. É nesse território que se desenrola a pesca artesanal analisada neste estudo.

A dificuldade na implementação de ações do poder público que atendam às particularidades deste tipo de pesca é evidenciada por Renck et al. (2023), que indicam o distanciamento entre os saberes tradicionais dos pescadores e as normativas institucionais. Esse desafio se repete em diferentes regiões do país, como na pesca marinha no estuário do rio Itapicuru, na Bahia, onde a gestão ignora o conhecimento tradicional dos trabalhadores artesanais, e na pesca fluvial de São Borja, onde as iniciativas do poder público falham ao não considerar modos de fazer locais (Renck et al., 2023).

Segundo Renck et al. (2023, p. 2), Begossi (2008) defende que a gestão da atividade extrativa de pescado deve ser adaptada ao que realmente existe em cada comunidade, respeitando o saber empírico dos membros, pois essa adaptação exige um entendimento profundo das dinâmicas próprias; sem isso, os projetos governamentais tendem a fracassar em promover um desenvolvimento sustentável e justo para esses grupos.

A invisibilidade das políticas públicas na pesca artesanal: um estudo em São Borja/RS  
ANA LUCIA DE FREITAS AZAMBUJA, MURIEL PINTO y ALEX SANDER BARCELOS RETAMOSO

Nesse contexto, este artigo busca compreender, em São Borja, de que forma os mecanismos de governança pública afetam o sistema pesqueiro artesanal, considerando suas especificidades territoriais, culturais e socioeconômicas.

## Contextualização do problema

O extrativismo pesqueiro artesanal é essencial para a economia e cultura de São Borja, sendo fonte de sustento para diversas famílias e elemento central das tradições do lugar. Mais que uma atividade econômica, representa um modo de vida que preserva práticas culturais transmitidas entre gerações. Para Begossi (2008), citado por Renck et al. (2023), essa forma de pesca está profundamente enraizada nos tecidos culturais e territoriais, moldada por saberes tradicionais e pela relação contínua das organizações com o meio ambiente.

De acordo com o Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA, 2024), a prática pesqueira tradicional é marcada por um conhecimento ecológico tradicional, desenvolvido ao longo do tempo, que favorece a sustentabilidade dos recursos naturais. Com baixo impacto ambiental, essa prática difere da pesca intensiva e é considerada uma das formas mais sustentáveis de uso dos ecossistemas aquáticos. Segundo Diegues (2008), os trabalhadores artesanais desenvolvem um saber ecológico construído na vivência diária com o ambiente, o que os torna agentes importantes na conservação dos recursos pesqueiros.

Apesar da relevância, os participantes enfrentam vários desafios, como a escassez de programas públicos adequados e a invisibilidade de suas necessidades. Pinto (2015) ressalta que os habitantes ribeirinhos da fronteira, entre Brasil e Argentina, onde está inserido o município de São Borja, apresentam fortes vínculos sociais com o Rio Uruguai, onde a pesca é meio de sobrevivência e base da identidade e coesão comunitária.

A marginalização contínua desses sujeitos tradicionais evidencia a negligência política em relação ao seu modo de vida e a ausência de mecanismos efetivos de participação na construção da atuação governamental que os atingem. Clay (1985, citado por Diegues, 2008, p. 102) alerta que “[...] nunca conheceremos esses ambientes se os povos que os desenvolveram continuam a ser destruídos ou impedidos de continuar seu modo de vida tradicional.”

Organizações da cidade, como a Colônia de Pescadores Z-21 e a Associação dos Pescadores Artesanais para Proteção à Pesca e ao Meio Ambiente Natural da Bacia do Rio Uruguai (APANBRU), atuam na defesa de direitos e na preservação ambiental, mesmo com pouco apoio governamental. Essa

A invisibilidade das políticas públicas na pesca artesanal: um estudo em São Borja/RS  
ANA LUCIA DE FREITAS AZAMBUJA, MURIEL PINTO y ALEX SANDER BARCELOS RETAMOSO

exclusão institucional é destacada por Carvalho e Vidal (2020), que analisam como núcleos comunitários de pescadores artesanais seguem social, histórica e culturalmente invisibilizados, comprometendo sua participação nas ações governamentais e a efetivação de seus direitos.

A ausência de diretrizes governamentais estruturadas e a negligência às demandas do setor dificultam a melhoria das condições de vida dessa população. Investigar como essas ações do Estado se aplicam, ou falham, em São Borja é fundamental para compreender as lacunas que comprometem o desenvolvimento da atividade pesqueira tradicional na região. Embora programas federais, como o Programa Povos da Pesca Artesanal, busquem fortalecer essas coletividades pesqueiras, seu foco nas regiões Norte e Nordeste (MPA, 2024) levanta dúvidas sobre a eficácia no Sul, onde as realidades são diferentes.

A recente criação da Secretaria Nacional da Pesca Artesanal (SNPA) e a reestruturação do MPA indicam avanços, mas é preciso avaliar os efeitos práticos em localidades como São Borja. Renck et al. (2023) destacam que os planos governamentais, ao desconsiderarem o que de fato ocorre nos territórios, tendem ao fracasso, sobretudo quando ignoram os conhecimentos transmitidos entre gerações e os costumes locais. A escassez de estudos e de dados atualizados sobre a pesca de subsistência e o modo de vida dos pescadores ribeirinhos em São Borja demonstra uma lacuna na compreensão das intervenções governamentais que incidem sobre este setor. Dessa forma, esta pesquisa propõe analisar as orientações públicas voltadas à pesca artesanal, identificando seus pontos fortes, fragilidades, oportunidades e ameaças na implementação, com o objetivo de contribuir para o fortalecimento da atividade e para a melhoria das condições de vida dos trabalhadores. Reconhecendo à luz de Pecqueur (2005) a importância de respeitar as especificidades territoriais no desenho e na execução dessas medidas, acredita-se que somente por meio de um diálogo efetivo e participativo entre pescadores e poder público será possível construir soluções sustentáveis e inclusivas. Entende-se que essas diretrizes estatais devem partir do reconhecimento das singularidades da região e da valorização dos sujeitos envolvidos.

Assim, o estudo busca contribuir para o aprimoramento das políticas públicas e para a inclusão social dos pescadores artesanais de São Borja. Com base nos conceitos de Pecqueur (2005), inicialmente, foi realizada uma caracterização dos trabalhadores artesanais vinculados à Colônia de Pescadores Z-21, observando aspectos como faixa etária, escolaridade e composição populacional.

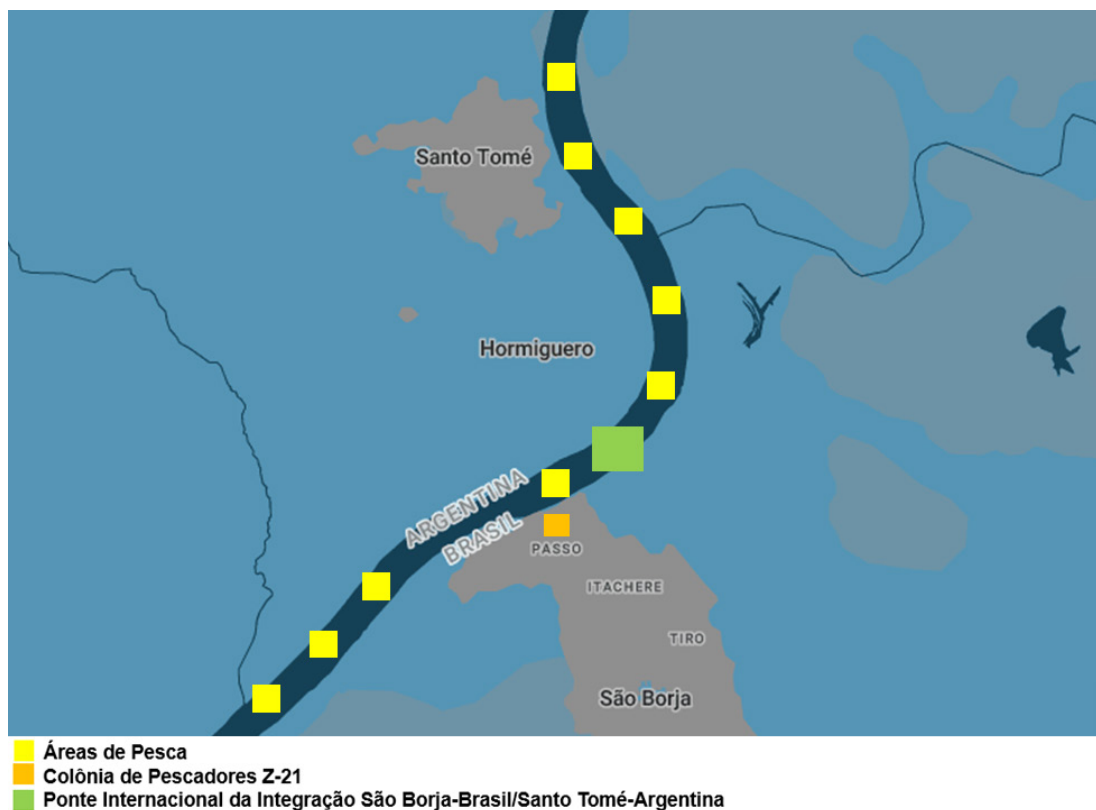
A invisibilidade das políticas públicas na pesca artesanal: um estudo em São Borja/RS  
ANA LUCIA DE FREITAS AZAMBUJA, MURIEL PINTO y ALEX SANDER BARCELOS RETAMOSO

## Metodologia

A coleta de dados foi realizada por meio de observação participante, inspirada na abordagem de Malinowski (1978), que propunha a imersão do pesquisador no cotidiano do grupo estudado, priorizando o contato direto, a escuta atenta e o respeito aos contextos culturais e modos de vida da comunidade. O campo empírico da pesquisa situa-se em São Borja (RS), município brasileiro localizado na fronteira com a Argentina, o que imprime especificidades territoriais e culturais ao trabalho com os pescadores artesanais locais.

Para aproximar esse recorte da escala vivida pelos trabalhadores, a Figura 2 apresenta a localização da Colônia de Pescadores Z-21, das principais áreas de pesca ao longo do rio Uruguai e da Ponte Internacional, evidenciando tanto a fronteira natural formada pelo rio quanto a conexão física entre Brasil e Argentina.

Figura 2. Colônia de Pescadores Z-21, áreas de pesca, Ponte Internacional e fronteira natural na região de São Borja (BR) Santo Tomé (AR)



Fonte: elaboração da autora (2025), com base em imagem de fundo do Google Earth (Google LLC).

Essa configuração espacial reforça a centralidade do rio e da Ponte Internacional na organização da vida e do trabalho dos pescadores, situando a

A invisibilidade das políticas públicas na pesca artesanal: um estudo em São Borja/RS  
ANA LUCIA DE FREITAS AZAMBUJA, MURIEL PINTO y ALEX SANDER BARCELOS RETAMOSO

colônia, a área de pesca e a circulação fronteiriça no centro das dinâmicas territoriais analisadas neste estudo.

Não foram utilizados questionários estruturados nem entrevistas formais. Os encontros ocorreram de forma espontânea, valorizando a naturalidade das falas e o vínculo construído com os trabalhadores artesanais. As conversas emergiram no decorrer da convivência cotidiana, seja após a pescaria, durante encontros na sede da colônia ou em outros momentos informais, e se desenvolveram à medida que a confiança mútua foi fortalecida.

No início do trabalho de campo, a postura adotada foi de escuta e observação, respeitando o tempo do grupo e buscando compreender sua rotina. Com o passar do tempo, perguntas simples como “Deu peixe hoje?”, “Como estava o rio?”, “Conseguiu vender bem?” ou “O seguro já saiu?” abriram espaço para relatos, que abordam desde o cotidiano da pesca até questões sociais, familiares e políticas. Temas como a ausência de assistência governamental, a morosidade no pagamento do seguro defeso e as dificuldades enfrentadas no sustento familiar emergem naturalmente nas conversas, revelando camadas profundas da experiência vivida pelos pescadores.

Sempre que possível, essas interações são registradas por meio de gravações de áudio, com o consentimento prévio dos integrantes. O objetivo é preservar a riqueza das narrativas e captar os sentidos que os próprios pescadores atribuem às suas práticas e à sua realidade.

A seleção dos participantes foi intencional, buscando refletir a diversidade de experiências na pesca artesanal, com atenção às diferentes faixas etárias, gêneros e níveis de envolvimento com a atividade. A amostra contempla pescadores das duas associações do centro urbano, garantindo uma ampla representação do grupo. Neste momento da pesquisa, foram selecionados 12 pescadores da Colônia Z-21, e estão previstas interações com membros da Associação de pescadores, a fim de ampliar a compreensão sobre o conjunto da atividade pesqueira artesanal no município.

A caracterização inicial dos pescadores artesanais da Colônia de Pescadores Z-21 pode ser visualizada no Quadro 1, que apresenta informações sobre a composição da população, faixa etária e escolaridade dos associados.

## Dados Iniciais da Colônia de Pescadores Z-21

A Colônia de Pescadores Z-21 de São Borja é uma entidade formalmente constituída, conforme sua Ata de Fundação e Estatuto Social devidamente registrados em cartório. A coleta desses dados foi realizada em março de

A invisibilidade das políticas públicas na pesca artesanal: um estudo em São Borja/RS  
ANA LUCIA DE FREITAS AZAMBUJA, MURIEL PINTO y ALEX SANDER BARCELOS RETAMOSO

2025 e abrangeu aspectos básicos sobre a organização, visando contextualizar sua estrutura e funcionamento no território pesquisado. Essas informações iniciais permitem compreender o papel da colônia na vida dos pescadores e ajudam a traçar um panorama fiel das dinâmicas que envolvem o grupo e suas relações com a entidade.

Quadro 1. Caracterização inicial dos pescadores artesanais da Colônia Z-21

<b>Categoria</b>	<b>Descrição</b>
Situação Jurídica	Possui Ata de Fundação e Estatuto Social
Total de Pescadores Artesanais	90 pescadores
Distribuição por Gênero	31 mulheres (34,44%) / 59 homens (65,56%)
Faixa Etária	21-30 anos: 01 (1,11%) 31-40 anos: 12 (13,33%) 41-50 anos: 21 (23,33%) 51-60 anos: 28 (31,12%) 61-70 anos: 24 (26,66%) 71-80 anos: 04 (4,45%)
Escolaridade Geral	Ensino Fundamental: 93% Ensino Médio: 7%
Escolaridade por Gênero	Ensino Fundamental: 84 pescadores (homens e mulheres) Ensino Médio: 1 homem / 5 mulheres

*Fonte: os autores.*

A leitura dos dados evidencia uma predominância masculina entre os pescadores, característica comum da atividade na região. Em relação à faixa etária, observa-se que a maioria se encontra entre os 51 e 70 anos, indicando um grupo predominantemente mais velho, com sinais de envelhecimento da categoria. Quanto à escolaridade, prevalece o ensino fundamental, com apenas uma pequena parcela tendo concluído o ensino médio.

## **Análise dos dados**

Foi utilizada a análise de conteúdo com abordagem indutiva, conforme proposta por Bardin (2016). O processo teve início com uma leitura flutuante, permitindo a familiarização com o material e uma imersão mais sensível no universo das falas e das práticas observadas.

Nesse percurso, as unidades de registro foram identificadas diretamente nas narrativas dos pescadores e nas anotações de campo, dando origem a categorias emergentes, construídas a partir de temas recorrentes, expressões significativas e padrões de sentido presentes no mesmo material empírico.

A invisibilidade das políticas públicas na pesca artesanal: um estudo em São Borja/RS  
ANA LUCIA DE FREITAS AZAMBUJA, MURIEL PINTO y ALEX SANDER BARCELOS RETAMOSO

Em seguida, essas categorias emergentes serão agrupadas em eixos temáticos mais abrangentes, de modo a facilitar a identificação de regularidades, tensões e contradições nas experiências relatadas, articulando-as com o referencial teórico sobre pesca artesanal, territorialidades e políticas públicas.

Por tratar-se de um estudo em desenvolvimento, o processo de codificação encontra-se em fase de consolidação. Novos dados seguirão sendo incorporados até que se alcance um ponto de saturação teórica, isto é, quando a inclusão de novos interlocutores e narrativas não acrescentar elementos substantivos às categorias já identificadas (Bardin, 2016). A partir desse marco, as categorias serão estabilizadas e discutidas em diálogo mais aprofundado com a literatura.

Além disso, a análise dos dados foi enriquecida pela triangulação metodológica, que consiste na utilização de múltiplas fontes de informação, como as falas captadas durante as conversas informais, as observações de campo e os fenômenos sociais observados no cotidiano.

A análise dos dados foi enriquecida pela triangulação metodológica, que consiste na utilização de múltiplas fontes de informação, como as falas captadas durante as conversas informais, as observações de campo e os fenômenos sociais observados no cotidiano. Segundo Sampieri, Collado e Baptista (2014), a triangulação é um procedimento que utiliza diferentes fontes de dados, métodos, pesquisadores ou teorias para confirmar ou complementar as informações, resultados ou interpretações obtidas na pesquisa.

Esse recurso metodológico possibilita uma compreensão aprofundada da realidade investigada, favorecendo a apreensão das práticas e estratégias do Estado que afetam a vida dos pescadores artesanais. Além disso, a triangulação fortalece a validade e a confiabilidade dos resultados, minimizando vieses e ampliando a riqueza interpretativa dos dados.

No caso deste estudo, a triangulação articula os relatos dos 12 pescadores interlocutores, as observações realizadas em campo e a análise de documentos institucionais e normativos relacionados à pesca artesanal e à gestão ambiental em São Borja.

Além disso, exerce um papel de validação cruzada (cross-validation) das interpretações, na medida em que os sentidos atribuídos pelos pescadores em suas falas são confrontados com as observações de campo e os documentos institucionais (estatutos, legislação, programas oficiais), permitindo verificar a consistência das categorias construídas e ajustar eventuais distorções de leitura.

A invisibilidade das políticas públicas na pesca artesanal: um estudo em São Borja/RS  
ANA LUCIA DE FREITAS AZAMBUJA, MURIEL PINTO y ALEX SANDER BARCELOS RETAMOSO

## Políticas públicas e a pesca artesanal em espaços fronteiriços

As ações governamentais voltadas à pesca tradicional apresentam fragilidades, particularmente em regiões como o Sul do Brasil. Em São Borja, políticas como o Programa Povos da Pesca Artesanal, que, segundo o Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA, 2024) busca fortalecer comunidades pesqueiras e garantir direitos básicos aos pescadores artesanais, mostram-se desarticuladas e pouco alinhadas às suas necessidades, conforme observado nas visitas de campo e nos relatos dos pescadores locais.

O Governo revela os principais beneficiários ao afirmar que “este programa surge da necessidade de políticas públicas que respeitem e promovam os modos de vida tradicionais das comunidades pesqueiras, que representam uma significativa parcela da população brasileira, especialmente nas regiões Nordeste e Norte, onde predominam pescadores negros, indígenas e quilombolas” (MPA, 2024).

Essa ênfase regional e étnica sugere um recorte que, embora legítimo e necessário, pode resultar em menor atenção aos pescadores das regiões meridionais, sobretudo àqueles que vivem em áreas de fronteira, onde as dinâmicas socioterritoriais e as particularidades da pesca transfronteiriça demandam políticas específicas e sensíveis ao contexto local.

A escassa visibilidade das demandas desses trabalhadores, somada à distribuição limitada de recursos e à ausência de ações sustentáveis, compromete a efetividade das medidas implementadas.

A baixa participação deles nos espaços de decisão e o distanciamento das instituições nas discussões sobre o Rio Uruguai acentuam os obstáculos enfrentados. Como consequência, compromete-se tanto o desenvolvimento da pesca quanto a preservação ambiental. À luz das reflexões de Santos e Menezes (2009), que problematizam as formas hegemônicas de produção do conhecimento e apontam a necessidade de valorização de saberes locais e da ampliação da participação de sujeitos historicamente marginalizados, torna-se fundamental reconhecer os conhecimentos e tradições locais e ampliar a participação daqueles diretamente afetados para construir abordagens governamentais mais justas e consistentes. Essa participação torna-se ainda mais relevante em municípios fronteiriços, onde os fluxos sociais, ambientais e econômicos ultrapassam limites internacionais. As teorias clássicas da fronteira ajudam a compreender por que políticas públicas padronizadas não alcançam a realidade dos pescadores de São Borja. Foucher (1991) argumenta que os borders não se reduzem a linhas jurídicas, mas constituem construções políticas e históricas que organizam territórios, regulam fluxos e moldam relações de poder. Anzaldúa (1987) amplia essa compreensão ao

A invisibilidade das políticas públicas na pesca artesanal: um estudo em São Borja/RS  
ANA LUCIA DE FREITAS AZAMBUJA, MURIEL PINTO y ALEX SANDER BARCELOS RETAMOSO

descrever a noção de borderlands como uma zona híbrida, marcada pela mistura cultural e pela formação de identidades em trânsito. Vila (2000) contribui ao mostrar que essas identidades fronteiriças se sustentam em narrativas de pertencimento, nas distinções simbólicas entre nós e eles, que estruturam práticas cotidianas. Donnan e Wilson (1999) destacam ainda que as border regions constituem zonas sociais ativas, onde trocas, conflitos e negociações dão origem a microterritorialidades.

Aplicadas ao contexto de São Borja, essas perspectivas revelam que a pesca artesanal, a circulação pelo rio e o acesso às políticas públicas estão muito marcados pela lógica fronteiriça que é simultaneamente institucional, simbólica e socialmente construída.

Diante disso, torna-se essencial aprofundar os estudos sobre os efeitos das iniciativas voltadas ao setor e propor soluções alinhadas às necessidades dos pescadores, conciliando desenvolvimento econômico e sustentabilidade.

Considerando esse quadro, as decisões do Estado em relação aos grupos tradicionais, como os que vivem da pesca artesanal, devem considerar suas formas específicas de viver, produzir e se relacionar com a natureza. Como afirmam Brandão e Leal (2012, p. 83 apud Pinto, 2015, p. 58), essas populações constroem coletivamente uma relação com o lugar que habitam, na medida em que vai além do uso econômico e funcional, constituindo-se em espaços de pertencimento, memória e identidade cultural.

No contexto da pesca de pequena escala, os rios e suas margens assumem papel central na reprodução social e simbólica das comunidades ribeirinhas. O Decreto nº 6.040/2007 reconhece o direito dessas populações ao espaço tradicional, mas sua efetivação é comprometida por interesses econômicos dominantes, como a instalação de hidrelétricas e a expansão do agronegócio, que desconsideram o valor sociocultural dessas paisagens.

Este cenário revela um conflito que vai além da dimensão produtiva, envolvendo disputas por reconhecimento, bem como por justiça territorial e ambiental, conforme destacam Rogério e Rodrigues (2019, p. 44).

## **Extrativismo Pesqueiro Artesanal e os desafios para as políticas públicas**

A atividade extrativa pesqueira artesanal é vital para muitas regiões brasileiras, tanto do ponto de vista econômico quanto cultural. Além de contribuir para a segurança alimentar local, essas práticas, transmitidas de geração em geração, estão fortemente ligadas à identidade de núcleos comunitários ribei-

A invisibilidade das políticas públicas na pesca artesanal: um estudo em São Borja/RS  
ANA LUCIA DE FREITAS AZAMBUJA, MURIEL PINTO y ALEX SANDER BARCELOS RETAMOSO

rinhos, sendo essenciais para a reprodução social e a preservação de modos de vida tradicionais (Brandão e Leal, 2012, p. 83 apud Pinto, 2015, p. 58).

Apesar dessa relevância, a pesca de pequena escala é historicamente negligenciada pelas estratégias estatais. Faltam investimentos em infraestrutura, assistência técnica e acesso a recursos financeiros para fortalecer esse segmento. Em regiões de fronteira, essas carências são agravadas por obstáculos adicionais, como a dificuldade de coordenação entre instituições e a ausência de políticas que considerem as especificidades da vida ribeirinha transfronteiriça. Ademais, diretrizes federais como a Nova Lei da Pesca, embora reconheçam a importância da prática tradicional, tendem a priorizar a aquicultura e a produção em larga escala, revelando um viés em favor da pesca industrial. Por serem generalistas, muitas dessas normativas desconsideram particularidades da extração artesanal, incluindo, por exemplo, o enquadramento de embarcações de pequeno porte sob os mesmos critérios regulatórios da pesca industrial (Brasil, 2009).

A insegurança jurídica e a falta de reconhecimento dos ambientes de uso coletivo voltados à pesca resultam em conflitos com grandes proprietários e empresas (Carvalho, 2023, p. 16). A legislação é insuficiente para garantir a proteção e o uso sustentável dessas áreas tradicionalmente ocupadas. A degradação ambiental, como a poluição dos rios e o uso de agroquímicos, também compromete a pesca de subsistência, afetando diretamente a qualidade da água e os estoques pesqueiros (Retamoso e Gonçalves, 2024).

Outro entrave importante é a ausência de assistência técnica especializada. Enquanto a agricultura dispõe de uma rede consolidada de extensão rural, os trabalhadores da pesca seguem à margem desse tipo de apoio, carecendo de orientações para aprimorar suas práticas. Essa lacuna, somada ao acesso restrito ao crédito rural, aprofunda as desigualdades no setor e dificulta o desenvolvimento sustentável da atividade (Costa e Almeida, 2021).

A invisibilidade da captura tradicional de subsistência nos debates públicos e a baixa representatividade dos trabalhadores da atividade pesqueira artesanal nas instâncias de decisão pública fragilizam o setor. Iniciativas como o Plano Nacional da Pesca Artesanal (PNPA) propõem ampliar a participação e garantir o acesso dos trabalhadores artesanais aos programas públicos, mas seu êxito depende da efetiva implementação das medidas e do engajamento ativo dos atores da pesca artesanal, sob risco de que essa atividade siga à margem das políticas públicas estruturantes (Brasil, 2024).

A invisibilidade das políticas públicas na pesca artesanal: um estudo em São Borja/RS  
ANA LUCIA DE FREITAS AZAMBUJA, MURIEL PINTO y ALEX SANDER BARCELOS RETAMOSO

## Legislação e Programas de Apoio aos Pescadores Artesanais

A legislação relacionada à pesca artesanal no Brasil evoluiu ao longo das décadas com o objetivo de garantir a sustentabilidade dos recursos naturais e assegurar o amparo aos pescadores. A Lei nº 4.829/1965 foi um marco ao institucionalizar o crédito rural, abrindo caminho para a criação de programas como o Pronaf Pesca, que oferece financiamento com condições especiais para trabalhadores da pesca de base comunitária (Brasil, 1965). Além de apoiar a aquicultura e o extrativismo sustentável, o Pronaf tem papel fundamental no fortalecimento das comunidades pesqueiras (Brasil, 2024).

Contudo, a efetividade dessas políticas depende do contexto local. Seminotti e Philippsen (2025) apontam que a presença ativa de extensionistas rurais é essencial para que os beneficiários acessem o crédito rural. Enquanto em Imbé (Rio Grande do Sul) foram firmados diversos contratos que possibilitaram investimentos em equipamentos e infraestrutura, em São Borja a ausência desse suporte limita o acesso ao Pronaf, evidenciando desigualdades regionais. A condição de São Borja como município de fronteira internacional agrava esses desafios, exigindo estratégias de gestão e articulação interestatal que considerem suas especificidades. Tal cenário reforça a necessidade de políticas adaptadas às realidades locais, contemplando os profissionais da pesca tradicional.

No campo ambiental, o Decreto-lei nº 221/1967 instituiu mecanismos para fiscalização dos recursos pesqueiros, incluindo áreas protegidas e períodos de defeso. Essa legislação foi atualizada pela Lei nº 11.959/2009, que modernizou as políticas de pesca e aquicultura no país (Brasil, 1967; 2009). Apesar desses avanços legais, a implementação enfrenta desafios relacionados à fiscalização efetiva e à adequação das normas às especificidades da pesca artesanal.

No âmbito da seguridade social, a Constituição Federal de 1988 representou importante avanço ao garantir a aposentadoria especial e o seguro-defeso aos pescadores (Brasil, 1988). A Lei nº 7.679/1988 regulamenta o período de defeso, assegurando compensação financeira durante esse intervalo, enquanto a Lei nº 8.213/1991 incluiu os pescadores artesanais na Previdência Social, reconhecendo-os como segurados especiais e garantindo benefícios como aposentadoria e auxílio-doença. A Lei nº 10.779/2003 detalha ainda os requisitos do seguro-defeso e combate fraudes no processo (Brasil, 1988, 1991, 2003).

Recentemente, foram adotadas políticas voltadas à gestão e ao desenvolvimento do setor, como a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca (Lei nº 11.959/2009), que promove a inclusão social

A invisibilidade das políticas públicas na pesca artesanal: um estudo em São Borja/RS  
ANA LUCIA DE FREITAS AZAMBUJA, MURIEL PINTO y ALEX SANDER BARCELOS RETAMOSO

dos pescadores e incentiva práticas sustentáveis (Brasil, 2009). O Decreto nº 8.424/2015 regulamenta o seguro-desemprego para pescadores, definindo as condições para a concessão do benefício (Brasil, 2015).

Atualmente, a reestruturação do Ministério da Pesca e Aquicultura pela Lei nº 14.600/2023 busca aprimorar a gestão do setor (Brasil, 2023a). Além disso, o Programa Povos da Pesca Artesanal, instituído pelo Decreto nº 11.626/2023, visa fortalecer as populações pesqueiras por meio de ações de capacitação e assistência técnica (Brasil, 2023b). Embora tais iniciativas representem avanços, é fundamental garantir que sua implementação seja efetiva e alcance as regiões menos assistidas, como São Borja, para promover justiça territorial e inclusão social.

### **A Falta de Visibilidade e Representatividade no Conselho Municipal de Recuperação e Defesa do Meio Ambiente (CMRDMA)**

A ausência de representatividade dos pescadores artesanais no Conselho Municipal de Recuperação e Defesa do Meio Ambiente (CMRDMA) compromete a eficácia das políticas direcionadas a esse segmento. Essa exclusão ocorre pela inexistência de articulação institucional, e de condicionantes sociais e informacionais que restringem o engajamento político desses trabalhadores, dificultando o acesso aos órgãos decisórios do município e o exercício pleno da cidadania participativa.

Apesar da relevância da pesca artesanal no contexto local, os pescadores artesanais não possuem assento no Conselho. Segundo os relatos colhidos durante as visitas de campo, a Colônia Z-21 não apresentou pedido de inclusão por desconhecer a existência de um edital, bem como o processo eleitoral e o funcionamento do Conselho. De fato, muitos pescadores nem têm noção do que seja um edital, tampouco acesso ao site da prefeitura, onde essas informações são divulgadas. Essa limitação reflete diretamente fatores como a baixa escolaridade, o desconhecimento das leis e o distanciamento das instâncias formais de decisão, que contribuem para mantê-los à margem dos espaços de participação.

Em São Borja, a falta de participação desses trabalhadores no conselho reflete um processo de marginalização que dificulta a inclusão de suas demandas nas decisões relacionadas à pesca e ao meio ambiente, uma vez que a Lei Municipal nº 5.061/2015 não assegura assento fixo aos pescadores artesanais no CMRDMA. Embora permita a participação de entidades da sociedade civil organizada, incluindo associações representativas de usuários da pesca, tal inclusão depende da manifestação de interesse dentro do prazo estabelecido nos editais municipais.

A invisibilidade das políticas públicas na pesca artesanal: um estudo em São Borja/RS  
ANA LUCIA DE FREITAS AZAMBUJA, MURIEL PINTO y ALEX SANDER BARCELOS RETAMOSO

Como consequência, o segmento pesqueiro segue sem participação no Conselho, permanecendo excluído das discussões locais sobre gestão ambiental. Esse cenário mostra a lacuna nas ações voltadas à realidade vivida pelos pescadores, o que torna as soluções formuladas distantes de suas necessidades concretas. Tal invisibilidade política assume contornos ainda mais críticos em territórios de fronteira, onde esses trabalhadores enfrentam, além dos desafios comuns, pressões transfronteiriças e disputas territoriais específicas.

Além disso, o afastamento dos pescadores prejudica o diálogo imprescindível para a elaboração de diretrizes ambientais que atendam às particularidades da pesca de pequena escala. A ausência do reconhecimento de suas necessidades dificulta o desenvolvimento de estratégias integradas que conciliem preservação ambiental e viabilidade das atividades pesqueiras. A fragmentação das ações governamentais em diferentes níveis contribui para falhas que comprometem a eficácia das políticas voltadas a este setor (Pecqueur, 2005).

A implementação bem-sucedida dessas políticas depende da capacitação contínua dos gestores públicos e da conscientização acerca da importância da pesca artesanal. Em geral, tais obstáculos estruturais ajudam a compreender por que os pescadores permanecem afastados das instâncias de participação e tomada de decisão, reforçando sua exclusão social (Lemos, 2016).

Outro desafio essencial é a ausência de redes eficientes de informação. A circulação deficiente de dados sobre regulamentações pesqueiras e direitos compromete a regularidade da pesca tradicional, levando pescadores a infringirem normas sem o devido conhecimento (De Paula, 2019). O Movimento dos Pescadores e Pescadoras Artesanais (MPP) destaca a importância do reconhecimento formal dos territórios pesqueiros, etapa fundamental para proteger esses trabalhadores das pressões externas e assegurar a continuidade viável de suas atividades (Lemos, 2016).

Dessa forma, torna-se imprescindível que as instituições municipais e intermunicipais promovam a inclusão dos grupos sociais envolvidos no processo de formulação e execução das estratégias de gestão, adotando uma abordagem participativa e integradora. Essa inclusão fortalece a coletividade, amplia a adesão às iniciativas de conservação e contribui para o desenvolvimento equilibrado da pesca artesanal (Silva, Schiavetti e Lins Oliveira, 2021).

A invisibilidade das políticas públicas na pesca artesanal: um estudo em São Borja/RS  
ANA LUCIA DE FREITAS AZAMBUJA, MURIEL PINTO y ALEX SANDER BARCELOS RETAMOSO

## Lacunas acadêmicas e a urgência de novos olhares sobre a Pesca Artesanal

Ainda é incipiente a produção acadêmica voltada às políticas públicas que dialoguem com a pesca artesanal em São Borja. Observa-se a limitação de estudos que analisem a interface entre os trabalhadores da pesca e os programas governamentais em curso no município, especialmente no que diz respeito às especificidades territoriais e à atuação dos sujeitos diretamente envolvidos na atividade. Embora o debate nacional tenha avançado, pouco se conhece sobre a eficácia das iniciativas públicas frente ao cotidiano da pesca artesanal na cidade. No caso específico de São Borja, sua condição de fronteira internacional impõe a necessidade de investigações que considerem suas complexidades geográficas e os desafios de articulação institucional em zonas limítrofes.

Santos (2023), ao tratar da realidade dos pescadores artesanais na Área de Proteção Ambiental Costa dos Corais, aponta que a ausência de regulamentações específicas para os territórios tradicionais de pesca enfraquece a efetividade das ações do Estado. Essa constatação, embora ancorada em um contexto marinho, reverbera na realidade fluvial de São Borja, onde muitos programas desconsideram as nuances regionais e deixam de envolver os pescadores na formulação das políticas. O resultado são iniciativas que frequentemente não dialogam com as necessidades reais da categoria, evidenciando a urgência de estratégias mais sensíveis ao território e às práticas locais.

Ainda que o estudo desenvolvido no estuário do rio Itapicuru, no litoral norte da Bahia, aborde um cenário distinto, os desafios identificados também se aplicam à pesca tradicional fluvial. A pesquisa evidencia que os períodos de defeso, definidos de forma técnica, muitas vezes ignoram os conhecimentos ancestrais dos pescadores, criando desencontros entre as normas legais e os ciclos naturais de reprodução das espécies. A experiência acumulada nas cinco edições da Festa do Peixe também revela, na prática, a articulação entre saberes tradicionais e ações institucionais. Como observa Begossi (2008 ap. Renck et al. 2023), práticas de pesca tradicional se fortalecem quando vinculadas a espaços de transmissão e de sociabilidade. Nesse caso, a parceria estabelecida entre Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater) e os pescadores permitiu que conhecimentos práticos, técnicas de preparo e narrativas sobre o rio ganhassem visibilidade pública por meio das atividades culturais e gastronômicas do evento. Contudo, após as primeiras edições, a continuidade da Festa foi interrompida quando a Emater buscou incentivar que a organização passasse gradualmente aos próprios pescadores, numa tentativa de consolidar maior autonomia comunitária. Como apontam Renck et al. (2023, p. 2), processos participativos em contextos rurais e

A invisibilidade das políticas públicas na pesca artesanal: um estudo em São Borja/RS  
ANA LUCIA DE FREITAS AZAMBUJA, MURIEL PINTO y ALEX SANDER BARCELOS RETAMOSO

ribeirinhos demandam tempo, apoio técnico contínuo e relações de confiança para se consolidarem. Sem esse acompanhamento institucional permanente, a iniciativa não se manteve.

Essa dinâmica dialoga com a perspectiva de Secchi (2013), ao destacar que políticas públicas adquirem efetividade quando incorporam capacidades organizativas existentes no território. No caso da festa, embora tenha alcançado importante papel simbólico e social, a descontinuidade evidenciou limites estruturais para que a comunidade absorvesse sozinha a gestão do evento. Ainda assim, as edições realizadas deixaram um legado de fortalecimento cultural e de visibilidade da pesca de pequena escala, reforçando o valor dos saberes locais dentro da esfera pública.

Um exemplo promissor nesse sentido é o projeto Saberes das Águas, realizado em janeiro de 2025 em Abreu do Una (Pernambuco), por meio da iniciativa Jovens da Pesca, com apoio do Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA). A capacitação de 15 jovens, com impacto direto em 125 famílias, respeitou os contextos locais e valorizou os saberes e modos de viver tradicionais (Brasil, 2025). Experiências como essa evidenciam que a aproximação entre conhecimento técnico e vivência comunitária fortalece a identidade, a autonomia e a permanência das populações pesqueiras em seus territórios.

A construção de ações efetivas exige compromisso institucional e engajamento acadêmico que garantam políticas ajustadas à realidade dos pescadores, promovendo sua inclusão, valorização e sustentabilidade. Afinal, incluir essas populações nas políticas públicas é uma forma de reconhecer sua centralidade na defesa dos territórios e na preservação das águas.

## Resultados e conclusões

Esta seção apresenta dados preliminares da pesquisa de campo, produzidos a partir das primeiras visitas realizadas junto aos pescadores artesanais da Colônia Z-21, em São Borja/RS. Por tratar-se de um município situado em zona de fronteira com a Argentina, as observações revelaram dimensões do contexto transfronteiriço que influenciam a vida e a organização desses trabalhadores. Esses dados iniciais permitem uma análise crítica ainda que provisória articulando os achados empíricos com os aportes teóricos da literatura especializada.

Inicialmente, retomam-se aspectos sociodemográficos já apresentados na seção metodológica, que ajudam a compreender elementos estruturais da atividade pesqueira artesanal no município. A concentração de trabalhadores mais velhos e o baixo nível de escolaridade características marcantes da

A invisibilidade das políticas públicas na pesca artesanal: um estudo em São Borja/RS  
ANA LUCIA DE FREITAS AZAMBUJA, MURIEL PINTO y ALEX SANDER BARCELOS RETAMOSO

Colônia Z-21 apresentam um cenário em que a prática pesqueira se mantém vinculada à tradição, mas enfrenta limites para sua renovação geracional e para a qualificação formal dos pescadores. Esses fatores têm influência direta na capacidade de organização coletiva, o entendimento das exigências legais e o acesso às políticas públicas, especialmente aquelas que demandam maior domínio técnico ou informacional.

Entre os principais desafios identificados nas observações, destacam-se a ausência de apoio técnico contínuo, a burocracia para obtenção do seguro-defeso e a inadequação de políticas governamentais que, ao incluírem pescadores em programas voltados à agricultura familiar, desconsideram as especificidades do fazer pesqueiro. Soma-se a isso o desconhecimento dos próprios direitos e a dificuldade de acesso a programas federais e estaduais.

Além das dificuldades já identificadas, as observações de campo revelam uma desigualdade territorial no acesso às políticas públicas quando comparada a municípios como Imbé. Enquanto lá a presença ativa de extensionistas possibilitou a formalização de contratos do Pronaf Pesca, utilizados para investimentos em equipamentos e infraestrutura, em São Borja o cenário é distinto: embora haja extensão rural, os pescadores relatam que o processo é marcado por burocracia e exigências difíceis de cumprir, ao passo que os técnicos da Emater afirmam que muitos trabalhadores possuem renda baixa ou restrições que impedem a aprovação bancária. A ausência de orientação efetiva sobre como se preparar para o crédito, junto à falta de suporte das secretarias municipais que aparecem apenas em ações pontuais, como a entrega de cestas básicas limita o acesso dos pescadores a políticas estruturantes, reforçando a fragilidade institucional que caracteriza o território fronteiriço.

A invisibilidade política dos pescadores artesanais assume contornos ainda mais críticos em São Borja devido à condição de território de fronteira. Nessa região, a pesca se desenvolve em um espaço compartilhado com trabalhadores argentinos, o que implica relações regulatórias distintas, disputas por recursos naturais e desafios próprios das dinâmicas transfronteiriças. A ausência de representação formal nos espaços de decisão locais como o Conselho Municipal de Recuperação e Defesa do Meio Ambiente os deixa mais vulneráveis, uma vez que sua participação é essencial para o diálogo com a Argentina, para a defesa de seus modos de vida e para o enfrentamento de conflitos territoriais relacionados ao uso do rio. A exclusão política torna-se ainda mais grave na fronteira, onde decisões sobre gestão ambiental e uso dos recursos pesqueiros exigem articulações interinstitucionais sensíveis às particularidades culturais, econômicas e normativas que permeiam a vida dos ribeirinhos.

A invisibilidade das políticas públicas na pesca artesanal: um estudo em São Borja/RS  
ANA LUCIA DE FREITAS AZAMBUJA, MURIEL PINTO y ALEX SANDER BARCELOS RETAMOSO

A condição fronteiriça aparece concretamente no cotidiano dos pescadores da Colônia Z-21. A circulação pelo Rio Uruguai, embora cotidiana, é permeada por controles, fiscalizações e normas que mudam de uma margem para a outra, produzindo incertezas e exigindo negociações constantes com autoridades brasileiras e argentinas.

Os pescadores relatam que essa convivência entre regulações distintas afeta desde as práticas de pesca até a forma como entendem o território, já que compartilham o mesmo rio com trabalhadores argentinos, mas respondem a instituições e regras diferentes.

Essa configuração também interfere no acesso a políticas públicas, pois programas federais e estaduais chegam ao município sem considerar as particularidades da vida ribeirinha. Essa interferência reforça a sensação de descompasso entre o cotidiano vivido no rio e as exigências institucionais.

No território, esse espaço limítrofe funciona menos como linha divisória e mais como zona de convivência, tensão e disputa, influenciando práticas, percepções e desigualdades que estruturam a atividade pesqueira.

Outro elemento que intensifica essas tensões refere-se às assimetrias regulatórias entre Brasil e Argentina no manejo do dourado (*Salminus brasiliensis*). Enquanto no Brasil a captura da espécie é proibida de forma permanente, no âmbito da Comissão Administradora do Rio Uruguai (CARU) não há diferenciação entre categorias de pescadores, sendo a regulação orientada pela conservação do recurso pesqueiro. Assim, o dourado permanece proibido apenas durante o período de veda (setembro a dezembro), sendo liberado nos demais meses desde que respeitado o tamanho mínimo estabelecido. Essa diferença de enfoque social no Brasil e ecossistêmico na Argentina, conforme informações da CARU (2023) produz percepções de desigualdade entre pescadores brasileiros e argentinos, especialmente entre os artesanais, que se veem restringidos por normas mais rígidas em um território compartilhado.

Os relatos dos pescadores indicam que, embora existam diretrizes federais voltadas ao extrativismo pesqueiro tradicional, sua implementação no plano local é frágil, irregular e insuficiente para atender às necessidades da categoria. A falta de capacitação e de informações dificulta o fortalecimento das práticas comunitárias e o desenvolvimento das habilidades dos pescadores, enquanto a dependência econômica do seguro-defeso mostra a vulnerabilidade desses trabalhadores, que necessitam de alternativas informais de geração de renda durante os períodos em que a pesca é suspensa.

A invisibilidade das políticas públicas na pesca artesanal: um estudo em São Borja/RS  
ANA LUCIA DE FREITAS AZAMBUJA, MURIEL PINTO y ALEX SANDER BARCELOS RETAMOSO

Diante desse cenário, torna-se urgente valorizar a pesca de pequena escala como estratégia econômica e cultural. A promoção de ações formativas, o fortalecimento institucional das entidades de base e a criação de políticas públicas ajustadas às realidades locais são passos fundamentais para a sustentabilidade da pesca e para a melhoria das condições de vida dos pescadores do município. Tal valorização exige o reconhecimento pleno das peculiaridades das zonas de fronteira, que demandam mecanismos de governança integrados, dialógicos e sensíveis.

Em síntese, a pesca tradicional em São Borja é simultaneamente um ofício e uma forma de habitar o território, hoje ameaçada pela ausência de políticas adequadas às suas singularidades. Os desafios enfrentados, sobretudo pelos pescadores idosos, revelam o descompasso entre o cotidiano do trabalho no rio e as promessas contidas nas diretrizes formais, apesar da Constituição Federal de 1988 dar à categoria o reconhecimento como segurados especiais na previdência social, com direito a aposentadoria e auxílio-doença. A dificuldade de acesso a direitos e a inexistência de alternativas concretas de renda colocam a atividade em risco, exigindo políticas públicas inclusivas, capazes de dialogar com o território, valorizar os saberes locais e reconhecer a fronteira como elemento estruturante da vida ribeirinha. Ignorar essas particularidades significa manter invisíveis aqueles que vivem nas margens do rio e do Estado.

A invisibilidade das políticas públicas na pesca artesanal: um estudo em São Borja/RS  
ANA LUCIA DE FREITAS AZAMBUJA, MURIEL PINTO y ALEX SANDER BARCELOS RETAMOSO

## Referências bibliográficas

- » Anzaldúa, G. (1987). *Borderlands/La frontera: The new mestiza*. Aunt Lute Books.
- » Bardin, L. (2016). *Análise de conteúdo* (L. A. Reto & A. Pinheiro, Trans.; ed. 70). Edições 70. (Original publicado em 1977).
- » Carvalho, I. G. S. & Vidal, J. da P. (2020). A comunidade tradicional quilombola de pescadores artesanais e marisqueiras da Ilha da Maré, no Brasil, e sua exclusão social, histórica e cultural: um processo de invisibilidade. *RIET – Revista Interdisciplinar em Educação e Territorialidade*, 1(1), 48-70. <https://ojs.ufgd.edu.br/riet/article/view/12955/6753>
- » Carvalho, M. T. Q. (2023). *O direito à regularização fundiária de territórios tradicionais: análise do caminho a ser percorrido entre a demanda social e a efetivação do direito pelo poder executivo* [Dissertação de mestrado, Universidade Federal de Ouro Preto]. Repositório Institucional da Universidade Federal de Ouro Preto. <https://www.repositorio.ufop.br/server/api/core/bitstreams/bda2f6eb-6fed-41b8-8727-f0c0c900de36/content>
- » Comisión Administradora del Río Uruguay. (2023). Resolución 111/2023. *Boletín Oficial de la República Argentina*. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/292296/20230817>
- » Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. (1988, 5 de outubro). Presidência da República. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)
- » Costa, A. L. & Almeida, J. (2021). Política pública para a agricultura familiar, extensão rural e a inserção de pescadores artesanais: “será que dá peixe”? *Brazilian Journal of Development*, 7(5), 49182-49214. <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/29902/23566>
- » De Paula, C. Q. (2019). Impactos ambientais na pesca artesanal brasileira: uma interpretação geográfica. *PerCursos*, 19(41), 79-106. <https://doi.org/10.5965/1984724619412018079>

A invisibilidade das políticas públicas na pesca artesanal: um estudo em São Borja/RS  
ANA LUCIA DE FREITAS AZAMBUJA, MURIEL PINTO y ALEX SANDER BARCELOS RETAMOSO

- » Decreto 10.088 de 2019. [Presidência da República do Brasil]. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho ratificadas pela República Federativa do Brasil. Cap. II, art. 2º, anexo LXXII. 5 de novembro de 2019. Poder Executivo Federal. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/d10088.htm#anexo72](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10088.htm#anexo72)
- » Decreto 11.626 de 2023. [Presidência da República do Brasil]. Institui o Programa Povos da Pesca Artesanal. 2 de agosto de 2023. Presidência da República. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/d11626.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11626.htm)
- » Decreto 20.359 de 2024. [Prefeitura Municipal de São Borja]. Nomeia os integrantes do Conselho Municipal de Recuperação e Defesa do Meio Ambiente - CMRDMA - e dá outras providências. 26 de janeiro de 2024. *Diário Oficial da Prefeitura de São Borja*, n. 1558, ano 7. [https://www.saoborja.rs.gov.br/images/DOESB/2024/Janeiro/doesb26\\_01\\_2024.pdf](https://www.saoborja.rs.gov.br/images/DOESB/2024/Janeiro/doesb26_01_2024.pdf)
- » Decreto 6.040 de 2007. [Presidência da República do Brasil]. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. 7 de fevereiro de 2007. Presidência da República. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm)
- » Decreto 8.424 de 2015. [Presidência da República do Brasil]. Regula a Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, para dispor sobre a concessão do benefício de seguro-desemprego, durante o período de defeso, ao pescador profissional artesanal que exerce sua atividade exclusiva e ininterruptamente. 31 de março de 2015. Presidência da República. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8424.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8424.htm)
- » Decreto-lei 221 de 1967. [Presidência da República do Brasil]. Dispõe sobre a proteção e estímulos à pesca e dá outras providências. 28 de fevereiro de 1967. Presidência da República. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0221.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0221.htm)
- » Diegues, A. C. S. (2008). *O mito moderno da natureza intocada*. Hucitec; UPAUB-USP/CEC.
- » Donnan, H. & Wilson, T. M. (1999). *Borders: Frontiers of identity, nation and state*. Berg

A invisibilidade das políticas públicas na pesca artesanal: um estudo em São Borja/RS  
ANA LUCIA DE FREITAS AZAMBUJA, MURIEL PINTO y ALEX SANDER BARCELOS RETAMOSO

- » Ferreira, L. C., Farias Filho, M. S. & Ferreira, V. G. S. (2023). Pesca artesanal e desenvolvimento socioeconômico do município de São João Batista - MA, Amazônia Oriental. *Revista de Geografia (Recife)*, 40(3), 303-324. <https://doi.org/10.51359/2238-6211.2023.259366>
- » Foucher, M. (1991). *Fronts et frontières: Un tour du monde géopolitique*. Fayard.
- » Google LLC. (2025). *Google Earth* [software de mapa]. Recuperado em 16 de novembro de 2025, de <https://earth.google.com>
- » Lei 10.779 de 2003 (25 de novembro de 2003). Ela prevê a concessão de auxílio-desemprego, durante o período de defeso, a pescadores profissionais que exercem atividades de pesca artesanal. Presidência da República do Brasil. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/l10.779.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.779.htm)
- » Lei 11.959 de 2009. (2009, 29 de junho). Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, regula as atividades pesqueiras, revoga a Lei nº 7.679, de 23 de novembro de 1988, e dispositivos do Decreto-Lei nº 221, de 28 de fevereiro de 1967, e dá outras providências. Presidência da República do Brasil. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11959.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11959.htm)
- » Lei 14.600 de 2023. (2023, 21 de junho). Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera as Leis nºs 9.984, de 17 de julho de 2000, 9.433, de 8 de janeiro de 1997, 8.001, de 13 de março de 1990, 14.204, de 16 de setembro de 2021, 11.445, de 5 de janeiro de 2007, 13.334, de 13 de setembro de 2016, 12.897, de 18 de dezembro de 2013, 8.745, de 9 de dezembro de 1993, 9.069, de 29 de junho de 1995, e 10.668, de 14 de maio de 2003; e revoga dispositivos das Leis nºs 13.844, de 18 de junho de 2019, 13.901, de 11 de novembro de 2019, 14.261, de 16 de dezembro de 2021, e as Leis nºs 8.028, de 12 de abril de 1990, e 14.074, de 14 de outubro de 2020. Presidência da República do Brasil. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/lei/l14600.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14600.htm)
- » Lei 4.829 de 1965. (1965, 5 de novembro). Senado Federal. Institucionaliza o crédito rural. *Diário Oficial da União*, seção 1, 11465. <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4071419&disposition=inline>

A invisibilidade das políticas públicas na pesca artesanal: um estudo em São Borja/RS  
ANA LUCIA DE FREITAS AZAMBUJA, MURIEL PINTO y ALEX SANDER BARCELOS RETAMOSO

- » Lei 5.061 de 2015. (2015, 18 de setembro). Prefeitura Municipal de São Borja. Institui o Conselho Municipal de Recuperação e Defesa do Meio Ambiente, revoga as Leis Municipais nº 2.547/97, nº 3.109/2002 e nº 4.463/2011 e dá outras providências. <https://leismunicipais.com.br/a/rs/s/sao-borja/lei-ordinaria/2015/507/5061/lei-ordinaria-n-5061-2015-institui-o-conselho-municipal-de?q=Lei+Municipal+n%C2%BA+5.061%2C+de+18+de+setembro+de+2015>
- » Lei 7.679 de 1988. (1988, 24 de novembro). Câmara dos Deputados do Brasil. Dispõe sobre a proibição da pesca de espécies em períodos de reprodução e dá outras providências. (Lei Ordinária nº 11959 de 29 de junho de 2009 - Poder Legislativo - Revogação). <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2009/lei-11959-29-junho-2009-589114-norma-pl.html>
- » Lei 8.213 de 1991. (1991, 24 de julho). Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Presidência da República do Brasil. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8213cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm)
- » Lemos, L. L. (2016, 16º Congresso Nacional de Iniciação Científica – CONIC/SEMESP). *A qualidade de vida e as condições para se viver na pesca artesanal do município de Bertióga-SP* [ponencia]. Guarulhos, Brasil. <https://www.conic-semesp.org.br/anais/files/2016/trabalho-1000021479.pdf>
- » Malinowski, B. K. (1978). *Argonautas do Pacífico Ocidental: um relato do empreendimento e da aventura dos nativos nos arquipélagos da Nova Guiné melanésia* (A. P. Carr, L. A. C. M. e Kasper, Trans.; 2. ed.). Abril Cultural. (Original publicado em 1922).
- » Ministério da Pesca e Aquicultura. (2024). *O que é o Pronaf*. <https://www.gov.br/mda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas-projetos-acoes-obras-e-atividades/programa-nacional-de-fortalecimento-da-agricultura-familiar-pronaf/o-que-e>
- » Ministério da Pesca e Aquicultura. (2024). Brasil. *Plano Nacional da Pesca Artesanal*. <https://www.gov.br/mpa/pt-br/assuntos/pesca/plano-nacional-da-pesca-artesanal>.
- » Ministério da Pesca e Aquicultura. (2024). Brasil. *Programa Povos da Pesca Artesanal*. <https://www.gov.br/mpa/pt-br/assuntos/pesca/programa-povos-da-pesca-artesanal>
- » Ministério da Pesca e Aquicultura. (2024). *Pesca no Brasil*. <https://www.gov.br/mpa/pt-br/assuntos/pesca/pesca-no-brasil>

A invisibilidade das políticas públicas na pesca artesanal: um estudo em São Borja/RS  
ANA LUCIA DE FREITAS AZAMBUJA, MURIEL PINTO y ALEX SANDER BARCELOS RETAMOSO

- » Ministério da Pesca e Aquicultura. (2025). *Projeto “Saberes das Águas”, do Ministério da Pesca e Aquicultura, conecta os conhecimentos tradicionais com a ciência acadêmica*. <https://www.gov.br/mpa/pt-br/assuntos/noticias/projeto-saberes-das-aguas-do-ministerio-da-pesca-e-aquicultura-conecta-os-conhecimentos-tradicionais-com-a-ciencia-academica>
- » Pecqueur, B. (2005). O desenvolvimento territorial: uma nova abordagem dos processos de desenvolvimento para as economias do sul. *Raízes*, 24(1 e 2), 10-22. <https://raizes.revistas.ufcg.edu.br/index.php/raizes/article/view/243/225>
- » Pinto, M. (2015). *A identidade socioterritorial missioneira na cidade histórica de São Borja-RS: as hegemonias de poder sobre uma identidade tradicional enraizada entre antigas reduções jesuítico-guarani*. [Tese doutorado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul]. UFRGS, LUME, Repositorio digital. <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/131160/000980214.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- » Pinto, M., Colvero, R. B. & Retamoso, A. S. B. (2017). Integração ou separação? Uma reflexão sobre a governança territorial no Prata a partir da construção da ponte da integração São Borja- Brasil/Santo Tomé-Argentina. *Confins*, 31. <https://doi.org/10.4000/confins.11960>
- » Renck, V., Ludwig, D., Santos, I. de J., Santos, V. C. dos, Conceição, F. de A. da, Araújo, N. A. de, Santos, C. C. dos, Oliveira, V. J. de, Bollettin, P., Reis-Filho, J. A., Polisel, L. & El-Hani, C. N. (2023). Conhecimento pesqueiro e o defeso: preenchendo uma lacuna necessária. *Ethnobiology and Conservation*, 12(04), 1-8. <https://doi.org/10.15451/ec2023-02-12.04-1-8>
- » Retamoso, A. S. B. & Gonçalves, U. S. (2024). A dança das paisagens: Transformações e dinâmicas entre o Rio Uruguai, o Bairro do Passo em São Borja - BR e Santo Tomé -AR. *Confins*, 64. <https://doi.org/10.4000/12f3m>
- » Rogério, M. S. & Rodrigues, D. B. (2019). Construção das barragens de Panambi e Garabi no Rio Uruguai: implicações para o desenvolvimento entre Brasil e Argentina. En E. Rotta, I. C. Lago, A. F. Justen & M. Santos (Eds.). *Conhecimento em rede: desenvolvimento, cooperação e integração regional em território de fronteira – Rede CIDIR: 10 anos* (pp. 40-62). Editora UFFS. <https://doi.org/10.7476/9786586545432.0003>
- » Sampieri, R. H., Collado, C. F. & Baptista, M. del P. L. (2014). *Metodología de la investigación*. McGraw-Hill Interamericana Editores.

A invisibilidade das políticas públicas na pesca artesanal: um estudo em São Borja/RS  
ANA LUCIA DE FREITAS AZAMBUJA, MURIEL PINTO y ALEX SANDER BARCELOS RETAMOSO

- » Santos, B. de S. & Meneses, M. P. (Orgs.). (2009). *Epistemologias do Sul*. Edições Almedina.
- » Santos, M. E. N. (2023). *Pescadores e pescadoras artesanais, regulamentação pesqueira e a efetividade das normas de proteção à essa comunidade tradicional: estudo de caso da APA Costa dos Corais* [Trabalho de conclusão de curso de bacharelado em Direito, Universidade Federal de Alagoas]. Repositório Institucional da Ufal.
- » Secchi, L. (2013). *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. Cengage Learning.
- » Seminotti, J. J. & Philippsen, M. (2025). A implementação do programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar na pesca artesanal de Imbé, RS/Brasil. *Campos Neutrais – Revista Latino-Americana de Relações Internacionais*, 7(1), 163-189. <https://doi.org/10.63595/rcn.v7i1.18455>
- » Silva, A. P. da. (2014). *Pesca artesanal brasileira: aspectos conceituais, históricos, institucionais e prospectivos*. Embrapa Pesca e Aquicultura. (Boletim de Pesquisa e Desenvolvimento, 3). <https://www.infoteca.cnptia.embrapa.br/bitstream/doc/995345/1/bpd3.pdf>
- » Silva, E. F. da, Schiavetti, A. & Lins Oliveira, J. E. (2021). O conhecimento ecológico local e a gestão compartilhada no manejo de recursos pesqueiros. En D. de L. Viana, J. E. Lins Oliveira, F. H. V. Hazin & M. A. C. de Souza (Orgs.). *Ciências do Mar: dos oceanos do mundo ao Nordeste do Brasil* (Vol. 2, pp. 406-427). Via Design Publicações.
- » Vila, P. (2000). *Crossing borders, reinforcing borders: Social categories, metaphors, and narrative identities on the U.S.–Mexico frontier*. University of Texas Press.