



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E NATURAIS  
PROGRAMA DE PÓS - GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

CAROLINA DE OLIVEIRA E SILVA CYRINO

**“AOS PESCADORES, A MODERNIDADE!” Trajetórias da política  
pesqueira na regulação da pesca artesanal**

VITÓRIA  
2018

CAROLINA DE OLIVEIRA E SILVA CYRINO

**“AOS PESCADORES, A MODERNIDADE!” Trajetórias da política  
pesqueira na regulação da pesca artesanal**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós - Graduação em Ciências Sociais do Centro de Ciências Humanas e Naturais da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Ciências Sociais.

Orientadora: Profa. Dra. Aline Trigueiro

VITÓRIA

2018

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)  
(Biblioteca Setorial do Centro de Ciências Humanas e Naturais da  
Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)  
Saulo de Jesus Peres – CRB-6 ES-000676/O

---

C997a Cyrino, Carolina de Oliveira e Silva, 1985-  
“Aos pescadores, a modernidade!”: trajetórias da política  
pesqueira na regulação da pesca artesanal / Carolina de Oliveira  
e Silva Cyrino. – 2018.  
162 f. : il.

Orientador: Aline Trigueiro.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade  
Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Humanas e  
Naturais.

1. Política pesqueira. 2. Pesca artesanal. 3. Pescadores. 4.  
Modernidade. 5. Brasil – Política econômica. I. Trigueiro, Aline.  
II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências  
Humanas e Naturais. III. Título.

CDU: 316

---

CAROLINA DE OLIVEIRA E SILVA CYRINO

**“AOS PESCADORES, A MODERNIDADE!” Trajetórias da política  
pesqueira na regulação da pesca artesanal**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós - Graduação em Ciências Sociais do Centro de Ciências Humanas e Naturais da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Ciências Sociais.

**COMISSÃO EXAMINADORA**

---

Profa. Dra. Aline Trigueiro (PGCS-UFES)  
Universidade Federal do Espírito Santo  
Presidente da Comissão e Orientadora

---

Profa. Dra. Antonia de Lourdes Colbari  
(PGCS-UFES)  
Universidade Federal do Espírito Santo  
Examinadora interna

---

Profa. Dra. Winifred Knox (PPEUR-UFRN)  
Universidade Federal do Rio Grande do  
Norte  
Examinadora externa

---

Prof. Dr. Marcelo Fetz de Almeida  
(DCSO-UFES)  
Universidade Federal do Espírito Santo  
Examinador interno suplente

---

Profa. Dra. Teresa da Silva Rosa  
(PGSP-UVV)  
Universidade de Vila Velha  
Examinadora externa suplente

*Ao meu irmão, Roberto Cyrino, por sua fortalecedora fé.*

## AGRADECIMENTOS

A conclusão deste trabalho deve-se a várias travessias em minha vida, resguardadas pelo cuidado de Deus. Estar em uma Universidade Federal, alcançando o título de Mestre, foi um ato de resistência, sendo mulher, negra e a primeira da minha família a conquistar o ensino superior e uma pós-graduação *stricto sensu*. É “bater de frente” com um ciclo de exclusão social que atravessa gerações no Brasil. Por isso, sou grata à minha mãe e irmãos, pela força e proteção, e dedico este trabalho a Roberto Cyrino, grande encorajador do meu crescimento acadêmico. Ao meu carinhoso filho, Miguel, seu nascimento motivou-me a investir no sonho da carreira acadêmica. Ao meu marido, Marcos Daniel, que esteve junto, tornando possíveis as longas horas de pesquisa, estudos e eventos. Ao PGCS-UFES, aonde encontrei professores e professoras com muita generosidade em transmitir seus conhecimentos em suas disciplinas, Adelia Miglievich, Maria Cristina Dadalto, Cristiana Losekann, Elaine de Azevedo, Sandro Silva e Paulo Magalhães. Em especial, à minha orientadora, Aline Trigueiro, por sua dedicação ao meu processo de amadurecimento, apostando no meu desenvolvimento também como docente e, de maneira singular, colaborando na aprovação para o Doutorado em Sociologia da UFRGS. Aos membros da banca examinadora, professoras Antonia Colbari e Winifred Knox, pelas exímias e dedicadas análises, Marcelo Fetz e Teresa Rosa que, no início do mestrado, contribuíram com valiosas considerações. À Fundação de Apoio a Pesquisa e Inovação no Espírito Santo - FAPES, pela concessão da bolsa, que tornou possível a dedicação exclusiva ao mestrado. Às amigas que fiz no PGCS-UFES, que tornaram a caminhada mais leve e alegre, em especial, Luana Trindade, pelo afeto e força quase que diário, e Daniela Cristina, por sua generosidade em dois anos de intensos compromissos na representação estudantil. Ao GEPEDES, pelas oportunidades de acompanhamento e ao Grupo Virgínia Leone Bicudo de Pesquisadoras Negras da UFES, criado por Renata Beatriz, companheira que me ensinou sobre sororidade. Encerro este agradecimento à vila pesqueira de Barra do Riacho, comunidade que me inspirou a construir esse estudo e aos amigos que fiz naquela trajetória profissional. Aos pescadores e pescadoras que encontrei, já enquanto pesquisadora, que ao compartilharem seus saberes trouxeram um novo olhar sobre o que é ser pescador artesanal.

*[pescadores artesanais]. Homens e mulheres que tiveram seus corpos e seus espíritos esculpido pelos anos dedicados aos trabalhos haliêuticos. Que acessam o mundo através das expertises conferidas pelo ofício. Que povoam o lugar que vivem e sobrevivem de um conteúdo acessível somente aos indivíduos marcados pelas mesmas experiências sensíveis.*

*José Colaço Dias Neto*

## RESUMO

Este trabalho debruça-se sobre um recorte temporal de noventa anos de política pesqueira no Brasil, trazendo uma abordagem que entrelaça sociologia e história, com o objetivo de analisar como a pesca artesanal e os pescadores são identificados e regulados nas trajetórias da política pesqueira. Ressalta-se que a modernização e o ideal desenvolvimentista foram estratégias marcantes nas ações políticas assumidas pelo Estado, o que reverbera ainda hoje, sobretudo na atividade artesanal, considerando que esta foi preterida ao longo do processo de modernização da pesca que vem alterando tanto o ambiente de produção pesqueiro, como a reprodução social dos pescadores e suas comunidades. A partir dessa problemática, através de exame documental de raros registros históricos e análise de conteúdo normativo, buscou-se especificamente analisar a política pesqueira a partir do projeto de nacionalização da pesca (1919), que criou as colônias de pescadores no Brasil, até a vigente Política Nacional de Desenvolvimento da Pesca e Aquicultura (2009). Analisa também as formas instituídas pelo Estado na identificação e regulação da pesca artesanal e dos pescadores e, por conseguinte, as reverberações do modelo desenvolvimentista nas ações políticas voltadas para a pesca artesanal. Desse modo, este estudo traz a reflexão sobre um ideário de desenvolvimento assumido pelo Estado, que marca uma lógica moderna de ser e viver, produzindo recorrentes processos de exclusão social para àqueles que passam a ser classificados como atrasados ou incapazes de contribuir para o progresso do país, em especial, os pescadores artesanais.

**Palavras – chave:** Política pesqueira; Pesca artesanal; Pescadores artesanais; Desenvolvimentismo; Modernidade.

## **ABSTRACT**

This work is about on a 90-year temporary lapse of brazilian fishing policy, bringing an approach that braids sociology and history, with the objective of analyzing how artisanal fishing and fishermen are identified and regulated in the trajectories of fishing policy. It should be emphasized that modernization and the developmentalism ideal were important strategies in the political actions taken by the State, which still rebounding today, especially in the artisanal activity, considering that this was hold over throughout the process of modernization of the fishing that has been altering both the environment of fishery production, such as the social reproduction of fishermen and their communities. From this problem, through documentary examination of rare historical records and analysis of normative content, we specifically sought to analyze the fishing policy from the project of nationalization of fishing (1919), which created the colonies of fishermen in Brazil until the National Fisheries and Aquaculture Development Policy (2009). Was also analyzed the forms established by the State in the identification and regulation of artisanal fishing and fishermen and, consequently, the reverberations of the developmental model in the political actions directed at artisanal fishing. In this way, this study brings the reflection on a developmental idea assumed by the State, which marks a modern logic of being and living, producing recurrent processes of social exclusion for those who are classified as backward or incapable of contributing to the country progress, in particular, artisanal fisherman.

**Key-words:** Fisheries policy; Artisanal fishing; Artisanal fisherman; Developmentalism; Modernity.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1.</b> A Missão do Cruzador José Bonifácio.....	<b>35</b>
<b>Figura 2.</b> Os objetivos da Expedição.....	<b>37</b>
<b>Figura 3.</b> As colônias de pescadores a serviço da Nação.....	<b>40</b>
<b>Figura 4.</b> Palavras de Ordem .....	<b>43</b>
<b>Figura 5.</b> Comandante e Oficiais da Missão .....	<b>48</b>
<b>Figura 6.</b> O Discurso.....	<b>53</b>
<b>Figura 7.</b> O Manual do Patrão de Pesca .....	<b>54</b>
<b>Figura 8.</b> Educação Moral e Cívica.....	<b>57</b>
<b>Figura 9.</b> Família de Pescadores.....	<b>64</b>
<b>Figura 10.</b> “Colônias, sementeiras do futuro” .....	<b>65</b>
<b>Figura 11.</b> O Plano Nacional de Desenvolvimento da Pesca (1975 – 1979) .....	<b>77</b>

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1.</b> Linha do tempo: Órgãos responsáveis pelo ordenamento pesqueiro.....	<b>21</b>
<b>Quadro 2.</b> O pescador pela Missão do Cruzador José Bonifácio .....	<b>41</b>
<b>Quadro 3.</b> Quem são os pescadores? Quem jamais os contou?.....	<b>42</b>
<b>Quadro 4.</b> Aos pescadores, a modernidade!.....	<b>44</b>
<b>Quadro 5.</b> A primeira classificação da pesca, o Código de Caça e Pesca, 1934. ....	<b>50</b>
<b>Quadro 6.</b> As Escolas Profissionais de Atividades Marítimas: O pescador, opatrão de pesca e o técnico industrial de pesca.....	<b>55</b>
<b>Quadro 7.</b> “Persiste. Aprende. Educa o espírito. Educa o caráter”: Mandamentos do Manual do Patrão de Pesca .....	<b>58</b>
<b>Quadro 8.</b> “Aprimora as tuas qualidades de saber e de caráter!” .....	<b>61</b>
<b>Quadro 9.</b> A criação de uma política nacional de pesca: a emergência da modernização pesqueira .....	<b>76</b>
<b>Quadro 10.</b> Divisão do desempenho do setor pesqueiro, pela SUDEPE .....	<b>79</b>
<b>Quadro 11.</b> O tradicional como atraso: a fase industrial da pesca, pela SUDEPE ...	<b>79</b>
<b>Quadro 12.</b> O Decreto 51.868 de 1963, menção a pesca artesanal.....	<b>81</b>
<b>Quadro 13.</b> Classificação da pesca pelo Código de Pesca, de 1967 .....	<b>82</b>
<b>Quadro 14.</b> A tecnificação da pesca.....	<b>85</b>
<b>Quadro 15.</b> O binômio pesca artesanal x pesca industrial, pelo pelo Plano Nacional de Recursos do Mar .....	<b>99</b>
<b>Quadro 16.</b> A pesca artesanal predatória.....	<b>100</b>
<b>Quadro 17.</b> Convenção da Diversidade Biológica .....	<b>102</b>
<b>Quadro 18.</b> A legislação de crime ambiental .....	<b>107</b>
<b>Quadro 19.</b> A aposta na aquicultura: A criação do Departamento de Pesca e Aquicultura - DPA tecnificação da pesca .....	<b>122</b>
<b>Quadro 20.</b> Agenda 21 brasileira – Ações prioritárias .....	<b>125</b>
<b>Quadro 21.</b> A Secretaria de Aquicultura e Pesca – SEAP/PR.....	<b>127</b>
<b>Quadro 22.</b> Objetivo da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais .....	<b>131</b>
<b>Quadro 23.</b> Objetivos da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Pesca e Aquicultura .....	<b>133</b>
<b>Quadro 24.</b> A Classificação da Pesca, pela Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Pesca e Aquicultura.....	<b>135</b>

**Quadro 25. Categorias do Registro Geral de Atividade Pesqueira –RGP.....137**

## LISTA DE SIGLAS

- APP** - Área de Preservação Permanente
- CLT** - Consolidação das Leis Trabalhistas
- CNS** - Conselho Nacional dos Seringueiros
- CNPCT** - Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais
- CNUMAD** - Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento
- CODEPE** - Conselho de Desenvolvimento da Pesca
- CONAMA** - Conselho Nacional do Meio Ambiente
- DPA** - Departamento da Pesca e Aquicultura
- GEPPEDES** - Grupo de Estudos em Populações Pesqueiras e Desenvolvimento no Espírito Santo
- GESPE** - Grupo Executivo do Setor Pesqueiro
- IBAMA** – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais
- ICMBIO** - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
- IJSN** - Instituto Jones dos Santos Neves
- MA** - Ministério da Agricultura
- MMA** - Ministério do Meio Ambiente
- MAPA** - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
- MDIC** - Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços
- MONAPE** - Movimento Nacional dos Pescadores
- MPA** - Ministério da Pesca e Aquicultura
- MPP** - Movimento dos Pescadores e Pescadoras Artesanais
- PNDP** - Plano Nacional de Desenvolvimento da Pesca
- PNP** - Plano Nacional de Desenvolvimento
- PNPCT** - Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais
- PRONAF** - Programa Nacional de Agricultura Familiar
- PSRM** - Plano Setorial para os Recursos do Mar
- RESEX** – Reserva Extrativista

**SEAP/PR** - Secretaria Especial da Aquicultura e Pesca da Presidência da Rep

**SIC** - Sistema de Informação ao Cidadão

**SISLEGIS** - Sistema de Consulta à Legislação

**SNUC** - Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza

**STR** - Sindicatos de Trabalhadores Rurais

**SUDEPE** - Superintendência de Desenvolvimento da Pesca

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>16</b>
PERCURSOS METODOLÓGICOS .....	22
SÚMULA DOS CAPÍTULOS .....	25
<b>CAPÍTULO 1: UMA TEIA DE ACONTECIMENTOS: A POLÍTICA PESQUEIRA E O PROJETO DE DESENVOLVIMENTO NACIONAL</b> .....	<b>27</b>
1.1 A ESCOLHA NACIONAL-DESENVOLVIMENTISTA .....	28
1.2 PESCADORES COMO FORÇA BRAÇAL DO ESTADO E A EUFORIA DA MODERNIDADE (1919 A 1960) .....	33
<b>CAPÍTULO 2: “MODERNIDADE PARA QUEM?” A EXPANSÃO DA INDÚSTRIA PESQUEIRA E A SEGREGAÇÃO DOS PESCADORES ARTESANAIS</b> .....	<b>68</b>
2.1 A APOSTA DO PROJETO NACIONAL-DESENVOLVIMENTISTA.....	69
2.2 O FOMENTO À INDÚSTRIA PESQUEIRA: EXPANSÃO DOS RECURSOS PESQUEIROS E A DESVALORIZAÇÃO DA ATIVIDADE ARTESANAL (1962 A 1989).....	74
<b>CAPÍTULO 3: A POLÍTICA PESQUEIRA E A QUESTÃO AMBIENTAL</b> .....	<b>89</b>
3.1 CENÁRIOS PARA A INTERNALIZAÇÃO DA QUESTÃO AMBIENTAL NO BRASIL .....	89
3.2 A ESCASSEZ DOS RECURSOS PESQUEIROS E A MARGINALIZAÇÃO DOS PESCADORES ARTESANAIS (1989-1998) .....	96
<b>CAPÍTULO 4: MODERNIDADE E EXCLUSÃO: AS ESTRATÉGIAS NEODESENVOLVIMENTISTAS NA POLÍTICA PESQUEIRA</b> .....	<b>114</b>
4.1 RUMOS DE UM NOVO DESENVOLVIMENTISMO?.....	115
4.2 VULNERABILIDADE SOCIAL DOS PESCADORES ARTESANAIS E O INCENTIVO A NOVAS TÉCNICAS MODERNAS DE PESCA (1998 A 2009).....	120
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>145</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>150</b>

## INTRODUÇÃO

Falar da pesca artesanal remonta a história de povos que foram oprimidos desde a colonização do Brasil e tinham a pesca como instrumento de sua reprodução social, os povos indígenas e negros<sup>1</sup>. Os saberes sobre o domínio das águas e as técnicas de captura foram em grande parte forjadas pelas culturas indígenas, que tiveram seus espaços tomados e seu povo explorado e exterminado para a expansão dos interesses coloniais europeus. Esses conhecimentos sobre a pesca também foram incorporados pelos negros que, enquanto escravizados, tinham seu saber-fazer explorado pelos brancos, e utilizaram-se da pesca também como modo de vida ao longo da segregação social imposta. Hoje, embora represente mais de 45% do pescado produzido no Brasil (BRASIL, 2016) e somando mais de um milhão de trabalhadores no país (BRASIL, 2017), a pesca artesanal continua sendo marcada por recorrentes tentativas de impedimento da sua reprodução social pelo Estado, reforçados por representações e imaginários sociais recheados de estereótipos que inserem os pescadores artesanais e suas famílias em um crescente processo de exclusão social.

A minha aproximação e interesse por conhecer sobre a pesca artesanal iniciou há quase dez anos, ainda durante a graduação em Serviço Social, quando iniciei a pesquisa científica a respeito do processo de industrialização na cidade de Anchieta, município que possui tradicional comunidade pesqueira e onde está instalado um grande complexo industrial-portuário, localizado no litoral sul do Estado do Espírito Santo. Tão logo terminada a graduação, fui atuar como Assistente Social, em outra vila pesqueira, no ano de 2010, também cercada por grandes empreendimentos, agora no litoral norte do Espírito Santo, na comunidade de Barra do Riacho<sup>2</sup>, localizada na microrregião do Rio Doce, município de Aracruz. Ainda recém-

---

<sup>1</sup> O trabalho “Os pescadores na história do Brasil”, publicado em 1988, e organizado pelo historiador Luiz Geral Silva, traz uma importante contribuição ao estudo da pesca artesanal no país, no período do Brasil- Colônia.

<sup>2</sup>A região onde está localizada a comunidade de Barra do Riacho é a terceira maior em investimentos anunciados no período de 2015 a 2020 para o Estado do Espírito Santo, especificamente nas atividades petrolíferas, de construção naval, terminal portuário e celulose (IJNS, 2016). Em Aracruz essa expansão industrial e portuária ocorre em Barra do Riacho, distante a 25 km da sede do município, beneficiada pela geografia litorânea e o rio Riacho.

formada, estabeleci domicílio na cidade e desenvolvi, durante três anos, acompanhamento social a famílias em situação de vulnerabilidade social.

A percepção da carência de ações políticas que colaborassem para o desenvolvimento dessa comunidade, em especial, de valorização da pesca artesanal, motivou-me inicialmente a estudar a política pesqueira. Para tanto, decidi enfrentar o desafio de ingressar no mestrado do Programa de Pós – Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal no Espírito Santo e dedicar-me a essa nova trajetória acadêmica.

As experiências vivenciadas no Programa deram início ao processo de amadurecimento científico. Mas a passagem do olhar de profissional para o de pesquisadora deu-se em Barra do Riacho, que outrora fora ambiente de trabalho, e após o ingresso no mestrado tornou-se campo de pesquisa, a partir do acompanhamento ao Grupo de Estudos e Pesquisa em Populações Pesqueiras e Desenvolvimento no Espírito Santo – GEPPEDDES<sup>3</sup>, enquanto observadora.

Em uma dessas visitas com o grupo, ao caminharmos no vilarejo dos pescadores, às margens do rio Riacho, fomos abordados por um senhor que aparentava cerca de cinquenta anos. Ele nos relatou que estava com dificuldades para comprovar que era pescador artesanal, a fim de receber um determinado benefício. Este senhor estendeu a palma das mãos ao grupo, revelando as marcas deixadas pela sua atividade pesqueira. Em sua fala, enfatizou que aquelas cicatrizes representavam os seus trintas anos de pesca no mar, comprovando então, que ele era um pescador. Aquele senhor vivenciava além da interrupção da sua atividade<sup>4</sup>, o dilema de provar que é pescador artesanal, devido a problemas burocráticos de identificação. Ao protestar afirmando quem ele é, através das marcas da sua atividade deixadas em suas mãos, ele afirma-se enquanto pescador a partir da sua experiência vivida.

---

<sup>3</sup> O GEPPEDDES é coordenado atualmente pelas professoras Aline Trigueiro e Eliana Creado. A referida visita a campo foi realizada no dia 14 de Junho de 2016.

<sup>4</sup> A Justiça Federal determinou a interrupção da pesca na foz do Rio Doce, por tempo indeterminado, a partir do dia 22 de fevereiro de 2016, entre Barra do Riacho, em Aracruz, até Degredo, no município de Linhares. A interrupção se deu por conta da contaminação da foz do Rio Doce, pelos resíduos de minério de ferro resultante da atividade industrial da mineradora Samarco, trazidos através do curso do rio, após o rompimento da barragem da empresa, em outubro de 2015, no município de Mariana – MG.

Esse encontro trouxe-me vários questionamentos sobre os caminhos que a pesquisa percorreria a partir de então. O estudo passou a tomar novas direções e, assim, passei a vivenciar o que outrora conhecia na leitura de Souza Santos (2008, p.76) “[...] a construção do conhecimento avança à medida que o seu objeto se amplia, ampliação que, como a da árvore, procede pela diferenciação e pelo alastramento das raízes em busca de novas e mais variadas interfaces”. Iniciei minhas indagações querendo compreender a realidade daquela comunidade, e o porquê da política pública não ser acessível para os pescadores. À medida que fui avançando na pesquisa descobri que essa problemática estava inserida em uma discussão muito mais ampla. Não era algo específico daquela comunidade ou de determinada gestão política, mas sim estava engendrado em todo o processo de construção da política pesqueira, forjado em uma maneira de classificar os pescadores artesanais como inferiores, e o seu modo de vida e trabalho como atrasados.

É importante ressaltar que os pescadores artesanais através do seu ofício expressam seus modos de vida e seus laços com a comunidade e o meio em que vivem, por isso, não se trata apenas de uma categoria profissional, é algo intrínseco à sua própria existência. Seus saberes atravessam experiências geracionais, traduzidas em vivências que revelam valores culturais, memórias, oralidades, conhecimentos. Além dessas interações, Ramalho (2012) esclarece que a pesca artesanal está inserida em uma realidade social mais ampla, e não deve ser considerada apenas uma consequência da sua interação com o meio ambiente e a forma como os pescadores apropriam-se do espaço natural, mas como também uma atividade que assume configurações a partir da inserção no confronto com o sistema econômico dominante, que altera tanto o ambiente de produção pesqueiro como a reprodução social dos pescadores.

Nas Ciências Sociais existem estudos relevantes<sup>5</sup> sobre política pública pesqueira, e reprodução dos modos de vida dos pescadores artesanais, inseridos nas subáreas da sociologia da pesca e socioantropologia das comunidades de pescadores

---

<sup>5</sup>Dentre alguns trabalhos de relevância das ciências sociais sobre a política pública pesqueira podemos destacar: Silva (2015); Ramalho (2014; 2012); Mendonça e Valencio (2008); Martins e Valencio (2003); Diegues (1983); sobre identidade e modos de vida dos pescadores artesanais: Dias Neto (2015); Knox (2009); Ramalho (2002); Brito (1999); Diegues (1999; 1983); Maldonado (1994; 1986); Loureiro (1985) entre outros.

marítimos. A partir destes estudos foi possível entender que os pescadores artesanais atravessam um crescente processo de desigualdade e exclusão social no Brasil. Essa condição é agravada pelo avanço industrial nos territórios, a apropriação dos recursos pesqueiros, a priorização da pesca de grande escala e aquicultura e, sobretudo, pelas políticas empreendidas pelo Estado na ausência/ineficiência de ações que valorizem a atividade artesanal. Não obstante a essas dificuldades, a pesca artesanal, principalmente a regional, foi gravemente afetada pelo maior crime ambiental do país<sup>6</sup>, em decorrência do rompimento da barragem de rejeitos de minério de ferro de responsabilidade das multinacionais Samarco, Vale e BHP, que ocorreu na cidade de Mariana – MG, em novembro de 2015. A partir desse evento, pescadores artesanais, dentre outros grupos, tiveram suas atividades interrompidas, devido à contaminação da água, da extensão da bacia do Rio Doce em Minas Gerais até a sua foz no litoral do Espírito Santo.

Nesse caminho, percebi poucos estudos nas ciências sociais que analisassem, de modo específico e aprofundado, a pesca artesanal na política pesqueira em um longo recorte temporal. Debruçando-me à investigação científica descobri raros documentos históricos, de autoria da Marinha brasileira, que registravam a criação das colônias de pesca e também traziam guias disciplinatórios com o objetivo de conduzir os pescadores à modernidade, sustentando-se em ideais desenvolvimentistas. Concomitante, outros registros documentais e legislativos do curso da política pesqueira revelavam que esses acontecimentos não se deram de forma isolada, pelo contrário, atravessaram décadas e estavam alinhados às estratégias desenvolvimentistas de condução do país ao progresso, numa recorrente investida de impedir a reprodução dos modos de vida e trabalho dos pescadores artesanais.

Essas revelações direcionaram-me a novas perspectivas a respeito do objeto de estudo, que não podia mais limitar-se à análise do tempo presente e a discussão local, como inicialmente pensado, mas no questionamento: De que modo, na política pesqueira, a pesca e os pescadores artesanais são identificados e regulados e quais

---

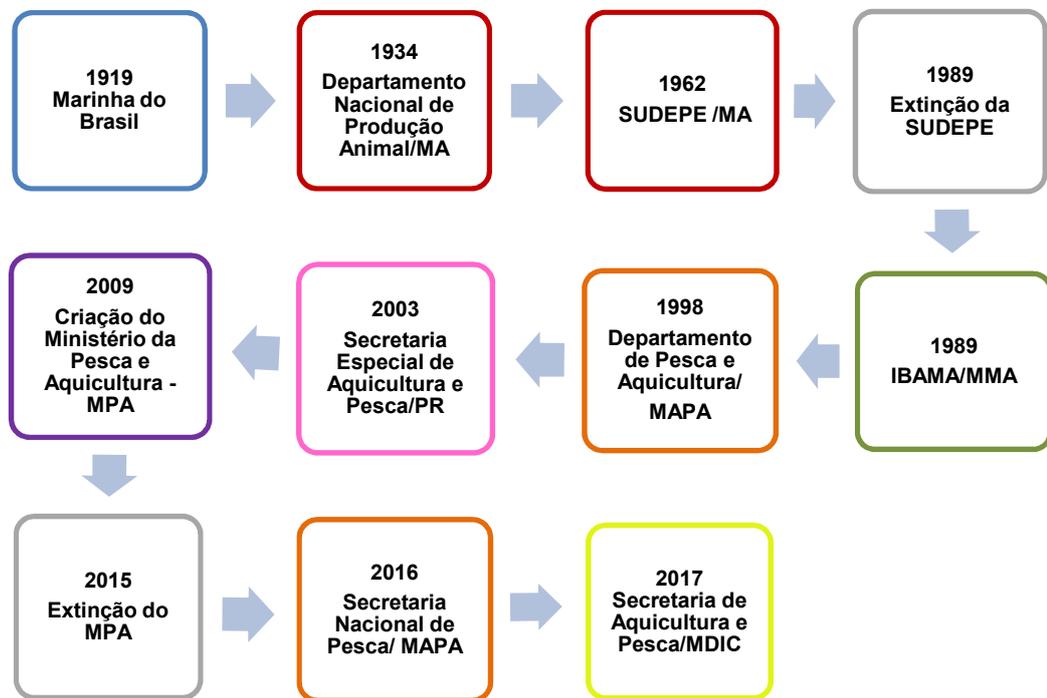
<sup>6</sup>Com o desastre provocado pela Samarco/Vale/BHP houve prejuízo a pescadores (pelo menos 1.249 pescadores estavam cadastrados nas áreas afetadas pela lama em Minas Gerais e no Espírito Santo), ribeirinhos, agricultores e populações tradicionais, na zona rural (POEMAS, 2015).

as reverberações do modelo desenvolvimentista adotado na condução das ações políticas para a pesca artesanal?

Diante dessa problemática, este trabalho tem o objetivo geral de analisar como a pesca artesanal e os pescadores são identificados e regulados nas trajetórias da política pesqueira, desde a criação das colônias, em 1919, até a vigente Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Pesca e Aquicultura (2009), o que representa um recorte temporal de quase 100 anos. Desse modo, este trabalho orienta-se pelo viés da sociologia histórica, campo de estudo da sociedade no qual, “[...] a sociologia e história entrelaçam-se na busca das causas e consequências intrínsecas ao encadeamento de ações e acontecimentos que sucedem no tempo e coexistem no espaço configurado por diferentes temporalidades” (RIBEIRO, 2016, p. 14). Nessa perspectiva, essa abordagem sociológica compreende um mundo em constante movimento, não é orientada por um caminho linear e determinista de um fenômeno social, mas, processual. Monsma (2016) esclarece que esse campo de estudo possibilita a análise da mudança social em suas múltiplas trajetórias e também a interação entre teoria e pesquisa, por, entre outros fatores, “[...] examinar mudanças e continuidades em diversos aspectos da vida social que nos remete rapidamente às grandes questões centrais da sociologia” (MONSMA, 2016, p.93). Por essa orientação que utilizo a expressão *trajetórias* da política pesqueira, no plural, considerando que esta não se dá de forma linear e estática, é construída em linhas irregulares, que ora vão, ora retornam, e entrelaçam-se em seus diversos acontecimentos, como veremos no decorrer deste estudo.

Para ilustrar essas trajetórias é importante ressaltar que durante os dois anos que esta pesquisa estava sendo construída, a regulação da pesca passou por dois Ministérios. Ainda no ano de 2015, o Ministério da Pesca e Aquicultura foi extinto e a pasta foi redirecionada para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA. No ano seguinte, no primeiro semestre de 2016, a gestão foi remanejada para o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços - MDIC, em maio de 2017. Essa instabilidade do cenário da política pesqueira não é recente, o quadro a seguir demonstra essas transições da regulação pela Marinha brasileira, em 1919, até a recente alteração para o atual Ministério, e ilustra a estrutura que analisaremos no percurso do presente trabalho.

### Quadro 1. Linha do tempo: Órgãos responsáveis pelo ordenamento pesqueiro



Legenda:

<span style="color: blue;">■</span> Marinha do Brasil	<span style="color: magenta;">■</span> Presidência da República – PR
<span style="color: brown;">■</span> Ministério da Agricultura - MA	<span style="color: purple;">■</span> Ministério da Pesca e Aquicultura - MPA
<span style="color: green;">■</span> Ministério do Meio Ambiente - MMA	<span style="color: yellow;">■</span> Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços - MDIC
<span style="color: orange;">■</span> Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA	

Fonte: Esquema organizado pela autora deste trabalho, a partir de consulta às informações de: SILVA (2015); Plano Nacional de Desenvolvimento da Pesca elaborado pela SUDEPE (BRASIL, 1979), acervo do SISLEGIS disponível no endereço eletrônico do MAPA, (BRASIL, 2016b) e Decreto 9.004 de 2017 (BRASIL, 2017).

Diante desse contexto, este estudo está inserido em períodos históricos marcados pelo nacional-desenvolvimentismo até as recentes políticas neodesenvolvimentistas. Nesse curso, houve diferentes *movimentos*<sup>7</sup> da política pesqueira que se entrelaçam por entre as décadas, com o comum objetivo de modernização do setor. Em breve síntese, de 1919 a 1960, iniciou-se a regulamentação da atividade e a aposta na modernização do setor da pesca; os anos de 1961 a 1989 são marcado pela expansão da pesca industrial e incentivos fiscais para ampliação dos estoques

<sup>7</sup> Entre os autores estudados, como Silva (2015); Ramalho (2014); Azevedo e Pierri (2014); a política pesqueira é classificada em etapas, nas quais os autores, com pequenas variações de datas, estabelecem fases para essa política no desenvolvimento de suas análises. Para atingir o objetivo deste trabalho, classifico esses estágios como *movimentos*, chamando atenção para a articulação desses diferentes períodos entre si, considerando que seus desdobramentos não se esgotam com o findar de cada data.

pesqueiros; de 1989 a 1998, a conseqüente escassez dos recursos pesqueiros provocou a redução dos incentivos fiscais e uma política voltada a questões ambientais; e no movimento mais recente, iniciado em 1998 até 2015, com desdobramentos até hoje, a preocupação tem sido maior com a produtividade do setor pesqueiro, com destaque para a aquicultura, e a aposta na abertura de financiamento e créditos para o setor.

É nessa discussão que este trabalho traça três objetivos específicos: a) Sistematizar dados relativos à política pesqueira a partir do projeto de nacionalização da pesca (1919) até a vigente Política Nacional de Desenvolvimento da Pesca e Aquicultura (2009); b) Analisar as formas instituídas pelo Estado na identificação e regulação da pesca artesanal e dos pescadores; c) Analisar as reverberações do modelo desenvolvimentista nas ações políticas voltadas para a pesca artesanal.

## PERCURSOS METODOLÓGICOS

Neste trabalho, ao discorrermos sobre a política pesqueira, estaremos nos referenciando ao conjunto de política públicas direcionadas para a pesca, contemplando as ações políticas e conteúdos normativos que compõem o ordenamento pesqueiro. Para alcançar os objetivos propostos, foram desenvolvidos procedimentos metodológicos de abordagem qualitativa, a partir de análise documental e o uso de técnicas de análise de conteúdo, além da revisão teórica e de literatura especializada.

Como orientação neste trabalho, compreende-se a análise documental para além do documento pesquisado. Cellard (2016) destaca que essa técnica provoca o questionamento das fontes potenciais de informação existentes, o que exige do pesquisador o olhar crítico e investigativo. Nesse sentido, a abordagem metodológica não se esgotou nos documentos alcançados, ela buscou ser sensível à experimentação a partir das pistas e revelações encontradas que foram essenciais para o alcance dos objetivos traçados nesse trabalho, bem como a articulação com os conteúdos das leis, planos e programas também examinados.

A análise documental apresenta o exame de duas obras publicadas pela Marinha do Brasil na primeira metade do século XX, narradas pelo Capitão de Mar e Guerra, Frederico Villar. As publicações são edições originais, de acervo pessoal, e foram adquiridas no percurso da investigação do mestrado acadêmico, através de sebos localizados nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo. As obras encontravam-se em estado de conservação prejudicado, páginas amareladas e desfazendo-se pela ação do tempo, o que necessitou da utilização de luvas para manuseá-las. Abaixo segue a descrição das duas obras que foram analisadas neste trabalho<sup>8</sup>:

*Missão do Cruzador José Bonifácio* apresenta o relato da expedição ocorrida entre 1919 a 1923, que percorreu todo o litoral brasileiro criando as primeiras oitocentas colônias de pescadores. A sua primeira edição foi publicada em 1945, com prefácio do então Presidente da República, Getúlio Vargas.

*Manual do Patrão da Pesca*, publicado em 1944, é um guia disciplinador exaltando valores nacionais e ordenando ao pescador modos de vida que o autor julga como civilizados. O documento apresenta ainda instruções de qualificação técnica oceanográfica e industrial para a pesca.

A análise de conteúdo compreende a apreciação da política pesqueira, através de Códigos, Leis, Decreto-leis, Portarias, Políticas, Planos, Normas, legislações suplementares, e outros conteúdos que datam do ano de 1934, com a promulgação do Código da Pesca, até a vigente Política Nacional de Desenvolvimento da Pesca e Aquicultura, de 2009<sup>9</sup>. Em um primeiro momento, alguns conteúdos foram coletados através do endereço eletrônico do Ministério da Pesca e Aquicultura que estavam disponíveis no início do ano de 2016 (BRASIL, 2016). Tão logo oficializada a transição da regulação da pesca para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA, no primeiro semestre do mesmo ano, o site ficou indisponível, não sendo mais acessível o seu conteúdo. Passei então a coletar as

---

<sup>8</sup> Outras publicações da Marinha do Brasil foram adquiridas e em alguns casos citadas e referenciadas neste trabalho, entretanto, não foram objetos específicos de análise considerando o escopo da dissertação.

<sup>9</sup> Eventualmente foram considerados materiais dos anos posteriores até 2017, para esclarecimentos necessários no último capítulo.

informações através do Sistema de Acesso à Legislação – SISLEGIS, acervo eletrônico disponível no site do MAPA, indicando no campo de busca as palavras “pesca”, “pesca artesanal”; obtendo textos originais das legislações, mesmo aquelas já revogadas. Sendo que para a palavra “pesca artesanal” encontrei resultados apenas a partir do ano de 1964. Outros materiais foram coletados através da utilização de busca na internet.

Após a coleta, criei um banco de dados *cloud computing*, sistema de armazenamento *on line*, na plataforma Dropbox, a fim de garantir a segurança das informações, alimentado gradualmente conforme o avançar da investigação. Após essa etapa, passei a sistematização dos conteúdos coletados dividindo-os pelos quatro períodos de *movimentos* da política pesqueira, estabelecendo cores, de forma aleatória, para a diferenciação de quadros e tabelas apresentados neste trabalho, a saber: 1919 a 1960: azul; 1961 a 1989: vermelho; 1989 a 1998: verde; 1998 a 2009: roxo. Concomitante, segui analisando os conteúdos coletados, articulando-os às teorias e à análise documental, buscando atender aos objetivos específicos deste estudo.

Embora este trabalho não tenha por objetivos e por abordagem metodológica apresentar resultados qualitativos de entrevistas, durante os meses de maio a setembro de 2016 desenvolvi uma aproximação na comunidade de Barra do Riacho, incluindo a vivência que abre esta dissertação. Em algumas oportunidades fui acompanhando o GEPEDES, enquanto observadora de entrevistas para o projeto desenvolvido pelo grupo, articulando também contatos locais e, em outras, sozinha, em visita aos pescadores e pescadoras artesanais da comunidade e lideranças da Colônia de Pesca e Associação de Pescadores, em diálogos sobre suas vivências, sem a utilização de gravador eletrônico, apenas registro de diário de campo. Esses momentos foram importantes para ter uma melhor sensibilização e compreender as dificuldades que os pescadores artesanais enfrentam no reconhecimento da sua atividade, sendo possível perceber durante a análise deste trabalho, ainda que a partir desses poucos contatos, a invisibilidade frente às políticas de Estado.

## SÚMULA DOS CAPÍTULOS

O primeiro capítulo, *Uma teia de acontecimentos: A política pesqueira e o projeto de desenvolvimento nacional*, inicia apresentando o cenário de incursão do modelo nacional-desenvolvimentista no Brasil, apontando sobre a construção de políticas públicas nesse modelo de desenvolvimento. A partir dessa discussão e analisando importantes documentos históricos e dispositivos legais, este capítulo traz a análise sobre o recorte temporal de 1919 a 1960, marcado pela aposta na modernização da pesca no Brasil, a partir dos primeiros atos regulatórios, empreendidos pela Marinha do Brasil, na criação das colônias de pesca, e por ações do Ministério da Agricultura. Nesse contexto, abordamos também a discussão sobre o processo civilizador engendrado pelo Estado, amalgamado ao projeto desenvolvimentista, que buscava disciplinar os pescadores a uma nova forma de vida e trabalho em vistas a conduzi-los à civilidade e o país ao progresso.

O capítulo seguinte “*Modernidade para quem?*” *A expansão da indústria pesqueira e a segregação dos pescadores artesanais*, dá continuidade à análise no modelo nacional-desenvolvimentista e suas repercussões, marcado por grande fomento à indústria nacional. No período analisado, de 1962 a 1989, a política pesqueira passa a ser assumida pela Superintendência de Desenvolvimento da Pesca – SUDEPE, que destaca a gestão de incentivo à industrialização e tecnificação para o setor, através de incentivos fiscais para expansão da pesca industrial e ampliação dos estoques pesqueiros. Nesse contexto a atividade artesanal é considerada um entrave ao progresso e os pescadores são utilizados como força braçal das indústrias de pesca.

Em, *A política pesqueira e a problemática ambiental*, discorremos sobre os anos de 1989 a 1998. Este terceiro capítulo traz a discussão sobre a internalização da questão ambiental no Brasil, influenciada pelo debate internacional sobre o uso sustentável de recursos naturais. Nesse período, o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais – IBAMA ficou responsável pela gestão da pesca, assumindo a orientação conservacionista ambiental, no controle da escassez dos recursos pesqueiros, o que provocou a redução dos incentivos fiscais e uma política voltada a questões ambientais. Analisamos ainda, as formas instituídas pelo Estado

na execução de controle da pesca predatória, que incidiu processos de marginalização da atividade artesanal.

O quarto e último capítulo, *Modernidade e Exclusão: As estratégias neodesenvolvimentistas na política pesqueira*, apresenta o debate sobre um “novo” modelo de desenvolvimentismo como aposta no crescimento econômico do país. O capítulo apresenta a análise da política pesqueira, marcada pelo aumento da produtividade do setor e aposta na abertura de financiamentos e créditos, incentivando a pesca de grande escala. Esse período estará orientado pelo viés do desenvolvimento sustentável, como estratégia para aliar a gestão dos recursos naturais com o crescimento econômico, sendo a aquicultura priorizada como grande promessa. Nesse contexto, discutiremos sobre as novas estratégias de desenvolvimento que serão promovidas pelo Estado e analisaremos suas repercussões na condução das políticas públicas no Brasil, especificamente, como a pesca artesanal será identificada e regulada no período de 1998 a 2009, apontando seus desdobramentos também nos anos 2010.

## **CAPÍTULO 1: UMA TEIA DE ACONTECIMENTOS: A POLÍTICA PESQUEIRA E O PROJETO DE DESENVOLVIMENTO NACIONAL**

Diversas instituições regulamentaram a política pesqueira ao longo da sua história, e as marcas deixadas por suas conduções alastraram-se no tempo e nas ações empreendidas no campo da pesca. Faz-se necessário então, refletir sobre essas trajetórias para compreendermos a procedências dessa política, o seu desenvolvimento e as transformações que, ainda hoje, repercutem e impactam, significativamente, a realidade de pescadores artesanais e de suas comunidades

Estudiosos da pesca artesanal<sup>10</sup>, em especial no campo das ciências sociais, desenvolveram vários trabalhos em que destacam o quanto a política pesqueira esteve, desde seus primeiros atos regulatórios, marcada pelo ideal de modernização, e como a atividade artesanal foi preterida em prol da indústria da pesca, e os modos de vida e trabalho dos pescadores foram desvalorizados. Neste período de movimento da política pesqueira que analisaremos neste capítulo, de 1919 a 1960, a modernização e controle dos modos de vida e trabalho dos pescadores artesanais como premissa para servirem à pátria e alcançarem a cidadania será a tônica das políticas empreendidas, sustentadas por um novo modelo de desenvolvimento do país, o nacional-desenvolvimentismo.

Os textos investigados acentuam que as ações de condução dos pescadores artesanais à modernidade foram direcionadas pelo projeto nacional-desenvolvimentista, em especial, nas décadas de 1930 a 1970, em que ora os modos de vida e trabalho do pescador artesanal não eram compatíveis com este ideal de modernização, ora eram um aspecto negligenciado. Essa condução, iniciada de forma tutelar e disciplinadora pela Marinha do Brasil, como veremos nesse capítulo, acionou um discurso que marcava a urgência da modernização não apenas da pesca, mas do modo de vida dos pescadores. Esses direcionamentos resultaram na prioridade das ações políticas para promoção de técnicas modernas de pesca, na condução tutelar das colônias de pescadores e na ausência/ineficiência de propostas que valorizassem a atividade artesanal.

---

<sup>10</sup>Destaque para os trabalhos de Ramalho (2014; 2012); Diegues (1999; 1983); Maldonado (1994; 1986); Loureiro (1985).

A leitura dos referidos trabalhos suscitam algumas perguntas: Como tais ações se estabeleceram? De que modo deixaram rastros e repercussões nas ações políticas voltadas para os pescadores artesanais? Para refletirmos sobre esse processo, revela-se necessário compreender a política pesqueira dentro do contexto do projeto nacional-desenvolvimentista, tal como abordaremos adiante nas duas seções deste capítulo. A primeira intitulada, *A escolha nacional-desenvolvimentista*, que apresenta a discussão desse modelo de desenvolvimento no Brasil; e a segunda, *Pescadores como força braçal do Estado e a euforia da modernidade (1919 a 1960)*, que continua a discussão dos desdobramentos das estratégias desenvolvimentistas, articulando a análise a partir dos primeiros atos regulatórios pela Marinha Brasileira, em 1919, da gestão assumida pelo Ministério da Agricultura, através do Departamento Nacional de Produção Animal, em 1934, até o início da década de 1960.

### 1.1 A ESCOLHA NACIONAL-DESENVOLVIMENTISTA

A análise do desenvolvimentismo é um ponto fundamental para o estudo do processo de constituição e formação da sociedade brasileira (CEPEDA, 2012a), e neste trabalho colaborará para o entendimento de como o Estado assumiu determinadas orientações ao identificar a pesca e os pescadores nesse contexto político. Cepêda (2012a) reconhece a amplitude da discussão em torno do termo *desenvolvimento*, considerando os vários níveis de debate intelectuais e políticos que o atravessam. Partiremos então, da definição concebida por essa socióloga, ao compreender que o ideal de *mudança* estaria no cerne da sua dimensão histórica, e a adição do sufixo *ismo* pressupõe o aspecto de *movimento*, *processo*. Desse modo, o *desenvolvimentismo* pode ser definido como “[...] um projeto de transformação social profunda, operada politicamente de maneira racional e orientada pelo Estado, vinculando economia e avanço social” (CEPEDA 2012b, p.79). Neste cenário, o Estado ganha destaque no processo de desenvolvimento, com o papel de promover as transformações que conduziriam a sociedade a uma ordem industrial moderna.

Vários estudos sobre o desenvolvimentismo no Brasil<sup>11</sup> apontam que esse processo emergiu no contexto da crise de 1930 e da Segunda Grande Guerra Mundial, propulsionando a legitimação da intervenção do Estado na condução do processo de industrialização. Em breve síntese, ao analisar os precedentes da Revolução de 1930, Graziotti (2009) explica que já nos anos de 1920, no período da Primeira República, o poder de grupos oligárquicos que dominavam a economia do país começa a receber forte oposição política. Nesse contexto, surgiu o movimento tenentista, em 1922, contestando a oligarquia estabelecida e defendendo um governo modernizador, progressista e industrializante, opondo-se ao Governo Federal. A derrota dos tenentes nas eleições de março de 1930 para o candidato governista Julio Prestes culminou na revolução que se estendeu pelo país e resultou na exigência da renúncia do então presidente Washington Luís e no fim da Primeira República. Um novo período na história da política brasileira inicia-se, a Era Vargas, que se prolongaria por mais quinze anos, até 1945. De acordo com a autora, a partir do regime iniciado em 1930 “[...] a oligarquia agroexportadora foi cedendo o papel de fração hegemônica no exercício do poder governamental aos grupos coligados de tecnocratas, militares e empresários industriais” (GRAZIOTTI, 2009, p. 36).

O período do governo Vargas, conhecido como Estado Novo (1937 -1945)<sup>12</sup> trouxe mudanças em vários aspectos no país, sejam econômicas, sociais, culturais, políticas e legislativas que, alinhadas a proposta *nacional-desenvolvimentista*, buscavam o ideal de integração nacional, valorização do mercado interno e expansão da indústria. A compreensão de *atraso* da sociedade brasileira em relação às outras aonde a modernidade havia alcançado níveis mais complexos faz parte da gênese nacional – desenvolvimentista. Comum nos países da América Latina, esse projeto visava à autonomia nacional pela intervenção do Estado na propulsão do mercado interno através da industrialização. Os avanços sociais e econômicos estavam então atrelados a esse modelo e a superação desse *atraso* em relação às economias centrais.

---

<sup>11</sup>Podemos encontrar essa indicação nos trabalhos de Siqueira (2010); Silva (2004); Cepêda (2012); Draibe (1985); entre outros.

<sup>12</sup>“Alçado ao poder, primeiro com o golpe da revolução de 30, que culminou com o Governo Provisório, Vargas promoveu um segundo golpe em 1937, dando início ao Estado Novo” (GRAZIOTTI, 2009, p. 35).

Assim, o recorte temporal analisado neste capítulo remonta a um período do Brasil Republicano de grandes transformações nas políticas públicas, considerando em especial, no primeiro governo de Getúlio Vargas, aonde vão ser promulgados uma série de políticas de cunho social. Faz-se importante para essa análise, mesmo que de modo sucinto, trazer alguns apontamentos sobre o que é política pública e sua relação com a construção da cidadania no Brasil.

Pereira (2008) traz uma importante discussão a respeito da terminologia da política pública que iluminará a compreensão do nosso objeto. A *public policy*<sup>13</sup> é uma política de ação e, nesse aspecto, o termo público associado à política não é exclusividade do Estado. Embora seja por ele regulada e com frequência provida, a política pública envolve demandas e decisões privadas que podem e devem ser controladas pelos cidadãos. Compreendemos então que o caráter da política pública é não ser de domínio peculiar estatal ou de quaisquer outros interesses, sejam privados ou coletivos. Encontramos em Parsons (2007, p.3) a mesma definição, vejamos:

A idéia de política pública pressupõe a existência de uma esfera ou domínio da vida que não é privada ou puramente individual, mas compartilhada. O “público” compreende a dimensão da atividade humana que requer regulação ou intervenção governamental ou social, ou, pelo menos, uma ação comum.

A política pública, assim, não é algo que deve ser feito indiretamente, de modo verticalizado, tendo os cidadãos apenas como seus receptores. Isso implica que a construção dos direitos está atrelada a ideia de cidadania, na qual cidadãos gozam de direitos e sua participação vai para além da representação eleitoral, considerando que nesse processo o Estado deve estar a serviço dos interesses coletivos e não como um ente hierarquicamente superior.

---

<sup>13</sup>“Trata-se, pois, do que na língua inglesa, é grafado como *policy* para diferenciar de *politics* (referente aos temas clássicos da política, como eleição, voto, partido, parlamento, governo) e de *polity* (forma de governo ou sistema político). Portanto, se na língua inglesa os diferentes significados de política já estão especificados graficamente, na língua portuguesa tem que se ter o cuidado preliminar de qualificá-lo para evitar confusões conceituais e analíticas” (PEREIRA, 2002, p.172).

Carvalho (2002) apresenta importantes considerações para essa questão, ao avaliar que o processo de cidadania caminha junto com a conquista de direitos civis (que diz respeito a aspectos fundamentais à vida, à liberdade individual, livre manifestação do pensamento); de direitos políticos (referente participação social na esfera pública, ao voto, organização política da sociedade); e dos direitos sociais (que garantem a justiça social, o acesso a educação, trabalho, renda, entre outros). Nesse entendimento, na ausência de direitos civis e políticos o conteúdo e alcance da cidadania tendem a ser arbitrários. Carvalho (2002, p.8) esclarece ainda o caráter dimensional da cidadania:

O exercício de certos direitos, como a liberdade de pensamento e o voto, não gera automaticamente o gozo de outros, como a segurança e o emprego. O exercício do voto não garante a existência de governos atentos aos problemas básicos da população. Dito de outra maneira: a liberdade e a participação não levam automaticamente ou rapidamente, à resolução de problemas sociais. Isto quer dizer que a cidadania inclui varias dimensões e que algumas podem estar presentes sem as outras. Uma cidadania plena, que combine liberdade, participação e igualdade para todos é um ideal desenvolvido no Ocidente e talvez inatingível. Mas ele tem servido de parâmetro pra o julgamento da qualidade da cidadania em cada pais e em cada momento histórico.

Neste período que ora estamos analisando, Colbari (1995) chama atenção para como o Estado Novo vai converter os direitos sociais conquistados em “dádivas” estatais, como também uma forma de dissipar e dificultar ações sindicais e de contestação ao governo. A autora ressalta que o trabalho passa a ser ressignificado como princípio de valor moral e social. Nesse curso, serão promovidos direitos sociais, como a Constituição de 1937, a Consolidação das leis trabalhistas – CLT e programas sociais de alimentação e moradia para os trabalhadores.

Ao elevar o trabalho da condição de mero artifício de sobrevivência à categoria de dever social (a contribuição dos indivíduos para o “bem-estar coletivo e o progresso”), concedeu um novo estatuto ao trabalhador, agora “elemento digno de maior consideração”, “elemento útil à coletividade” e, por isso, merecedor de garantias e de proteção do Estado (COLBARI, 1995, p. 61).

A socióloga destaca ainda que, nesse processo, o poder estatal assume a condição protecionista e com isso o trabalho passa a ser uma forma de enfrentamento da pobreza e de dignificação humana. Entretanto, os interesses das elites empresariais, políticas e de ordem religiosa vão estar alinhadas com o objetivo de promover a reabilitação da moral do trabalho, dos princípios cristãos, da disciplinarização dos

pobres, criando assim, um cenário favorável à industrialização e à nova ordem política.

Chama-nos atenção o papel que o Estado assume nesse projeto, como o interventor no desenvolvimento do país, na defesa de um ideal de modernidade que conduziria a nação ao progresso, através da aposta na industrialização, ou seja, uma modernidade com o seu *horizonte civilizacional*, como afirma Domingues (1999, p. 156):

[...] um Estado interventor, como responsável pela ética, que impõe de cima para baixo, ainda hoje, pode-se alegar, organiza ideológica e praticamente a sociedade brasileira, ainda que essas postulações normativas não se façam explícitas, rephraseadas que o seriam pelo discurso liberal.

Desse modo, o projeto desenvolvimentista acionou a prerrogativa da urgência da modernização do continente latino-americano. Emerge nesse contexto discussões para compreender os entraves à modernização na América Latina. Embora de maneira breve, dado ao escopo deste trabalho e as limitações de tempo desta pesquisa, é importante apontar como a modernidade foi interpretada pelas ciências sociais nesse período. Utilizaremos como exposição o recente trabalho de Costa (2017)<sup>14</sup>, que ao analisar a modernidade na América Latina, constrói um panorama que esclarece as diferentes vertentes de compreensão que a mesma atravessou nas Ciências Sociais. No recorte ora analisado, a teoria da modernização exercerá grande influência numa abordagem comparativa, na qual “[...] as sociedades e formas de viver existentes na América Latina representam um estágio preliminar da autêntica modernidade européia e norte-americana” (COSTA, 2017, p.483). É o que o autor denomina de *modernidade como autotransformação*, em que países como o Brasil passariam a transformações internas que os elevaria ao *status* moderno, e para exemplificar esse modelo, Costa (2017) utiliza o trabalho do sociólogo ítalo-argentino Gino Germani que vai promover a teoria da modernização para a América Latina. Para este autor, “a metamorfose de uma sociedade ‘tradicional’ para uma ‘moderna’ implica uma modernização econômica, social e política (GERMANI apud COSTA, 2017, p.484)<sup>15</sup>. Essas transformações poderiam ocorrer de forma não sincronizada, o que explicaria os diferentes níveis de desenvolvimentos na América

<sup>14</sup> Esse artigo de Sérgio Costa foi publicado originalmente em alemão no ano de 2015 e sua versão traduzida e adaptada foi divulgada em 2017 na coletânea Teoria Sociológica Contemporânea, pela Sociedade Brasileira de Sociologia, conforme nota do tradutor.

<sup>15</sup> Em referência a obra *Sociología de la modernización*, de autoria de Gino Germani.

Latina. Costa (2017) esclarece que muitos cientistas sociais latino-americanos<sup>16</sup> viram-se como receptores de teorias estrangeiras. Em consequência disso, quando interpretadas às realidades locais, expressavam uma modernidade incompleta, justamente por não atingirem o nível considerado como ideal nestas teorias.

Percebe-se que essa orientação reduz o “alcance” da modernidade às configurações específicas, europeia e norte-americana, sem atentarem-se as particularidades locais do continente latino-americano. Esse discurso de um ideal de progresso a ser alcançável por essa única via vai lançar às populações pobres e tradicionais o estigma de atrasados, como também de obstáculos ao progresso do país. O próprio modelo de modernidade capitalista, assumido como ideal pelo projeto desenvolvimentista, vai produzir graves consequências. A lógica econômica capitalista passa a se sobrepor a lógica da vida comunitária e, nesse sentido, tudo que não se adequava ao *moderno* era reconhecido como entrave ao desenvolvimento.

É o que veremos nas políticas empreendidas para a pesca. A partir dessa discussão, e analisando importantes documentos históricos e dispositivos legais, discorreremos sobre esse modelo de desenvolvimento que engendrou as ações políticas no Brasil. Nesse contexto, abordamos também a discussão sobre o processo civilizador concebido pelo Estado, amalgamado ao projeto desenvolvimentista, que buscava disciplinar os pescadores a uma nova forma de vida e trabalho em vistas a conduzi-los ao progresso.

## 1.2 PESCADORES COMO FORÇA BRAÇAL DO ESTADO E A EUFORIA DA MODERNIDADE (1919 A 1960)

Por meio das ações empreendidas pela Marinha do Brasil podemos identificar os primeiros atos regulatórios da pesca no país. De acordo com Silva (2015) já a partir de 1912 o país vivenciava a expectativa do progresso desenvolvimentista urbano-industrial e, neste cenário, a pesca chamou atenção das elites, que apostaram na modernização do setor, através da sua industrialização. As ações promovidas pela

---

<sup>16</sup> Costa (2017) cita ainda Sérgio Buarque de Holanda, como teórico dessa fase da interpretação da modernidade como autotransformação.

instituição militar estavam alinhadas a essa perspectiva e visavam ao controle e à expansão da atividade pesqueira.

Neste primeiro recorte temporal, entre 1919 e 1960, analisamos especialmente três documentos: *A Missão do Cruzador José Bonifácio* e o *Manual do Patrão de Pesca*, (VILLAR, 1945 e 1942) de autoria da Marinha do Brasil<sup>17</sup>; e o Decreto 23.672 de 1934, que cria o Código de Caça e Pesca, instituído no período de regulação da pesca pelo Ministério da Agricultura, dentre outras legislações.

Cabe investigar quais motivações direcionaram a Marinha a percorrer toda a costa do país e o porquê da intenção de “instruir e sanear” os pescadores brasileiros. Por conta disso, interessa-nos aqui iniciar esta reflexão analisando o registro ***Missão do Cruzador José Bonifácio*** que apresenta as impressões da Marinha sobre o pescador, e cuja narrativa alastra suas raízes em vários discursos institucionais que a sucederam. *A Missão* foi realizada no período de 1919 a 1923, com o objetivo de regularizar e nacionalizar a pesca no país. A obra de 235 páginas foi publicada em 1945, pela Biblioteca Militar, duas décadas após o término da expedição, narrada por seu próprio comandante, o capitão de Mar e Guerra Frederico Villar, membro do Instituto de Geografia e História Militar do Brasil, do Instituto Oceanográfico Brasileiro e do Instituto Técnico Naval.

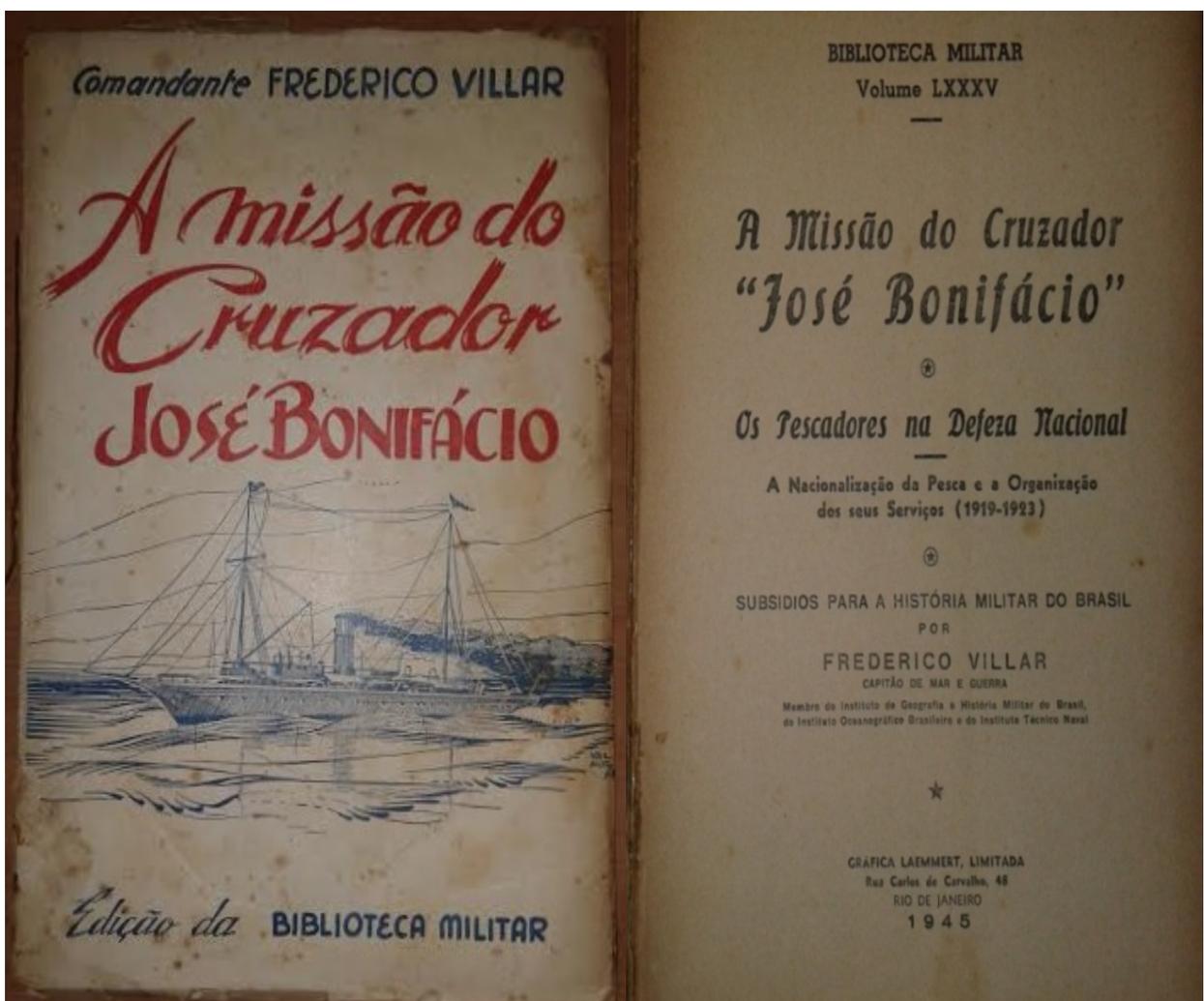
Segundo registro da extinta Superintendência de Desenvolvimento da Pesca - SUDEPE (1980), durante esses quatro anos da expedição os militares percorreram o litoral brasileiro cadastrando mais de 100.000 pescadores e organizando-os em colônias cooperativas com espaços para serviços de ensino e saúde, dos quais resultou o “Serviço de Pesca e Saneamento do Litoral”, em 1923. A análise da SUDEPE enaltece o trabalho militar realizado e segundo essa extinta autarquia: “É nesse trabalho pioneiro, de Frederico Villar, que são estabelecidas as bases definitivas para o desenvolvimento da pesca do Brasil, e de uma orientação para uma futura ação do governo” (SUDEPE, 1980, p. 11).

---

<sup>17</sup>Esses dois documentos consultados são de relevante valor histórico e pouco analisados nos registros sobre a pesca no Brasil. O estudo sobre o panorama da pesca e da aquicultura no país, realizado pela Consultoria Legislativa da Câmara Federal dos Deputados, em 2012, revelou que “[...] Não há muitas informações sobre a atividade pesqueira no Brasil até meados do século XX”, e não faz menção às duas obras em análise (PEREIRA, 2012, p. 4).

Já na observação das primeiras páginas do registro da *Missão*, envelhecidas pela ação do tempo, revelam-se elementos que contribuem para a análise do direcionamento que a Marinha brasileira adotara para a empreitada narrada pelo comandante Villar. Na Figura 1, a seguir, podemos verificar os subtítulos do documento destacando o ideal nacionalista empreendido pela instituição militar: “Os pescadores na Defesa Nacional”; “A nacionalização da pesca e a Organização dos seus Serviços”; “Subsídios para a história militar no Brasil”.

**Figura 1. A Missão do Cruzador José Bonifácio**



Registro de Imagem: CYRINO (2016). Fotografia da capa e folha de rosto de VILLAR (1945). Acervo da autora.

Esses termos já dão indícios de como foi forjada a primeira política de reconhecimento e de avaliação da pesca e dos pescadores em todo território

nacional. Ou seja, de que modo coube a uma instituição militar cumprir o papel de identificar e determinar quem seria o pescador brasileiro, considerando, sobretudo um objetivo maior: o reforço na segurança naval.

É válido destacar que no período da *Missão*, a Primeira Guerra Mundial (1914 – 1918) acabara de findar, e o mundo vivenciava as tensões do pós-guerra. A Marinha brasileira preocupava-se com a presença de estrangeiros<sup>18</sup> na costa brasileira e com o controle de pesqueiros, o que representava para a instituição naval “[...] graves perigos que isso determinaria para a unidade política do país e para a defesa nacional<sup>19</sup>” (VILLAR, 1945, p.23). O Coronel do Exército, Luiz Lobo, no prelúdio do registro da *Missão*, também fez esta menção, ao afirma que o Cruzador José Bonifácio veio como uma missão abolicionista e patriota, “[...] libertando seus patrícios da bolsa mercenária e do julgo aviltante de estrangeiros, e organizando com eles uma verdadeira ante-couraça aos ataques vindos do mar” (LOBO, p.15 1945).

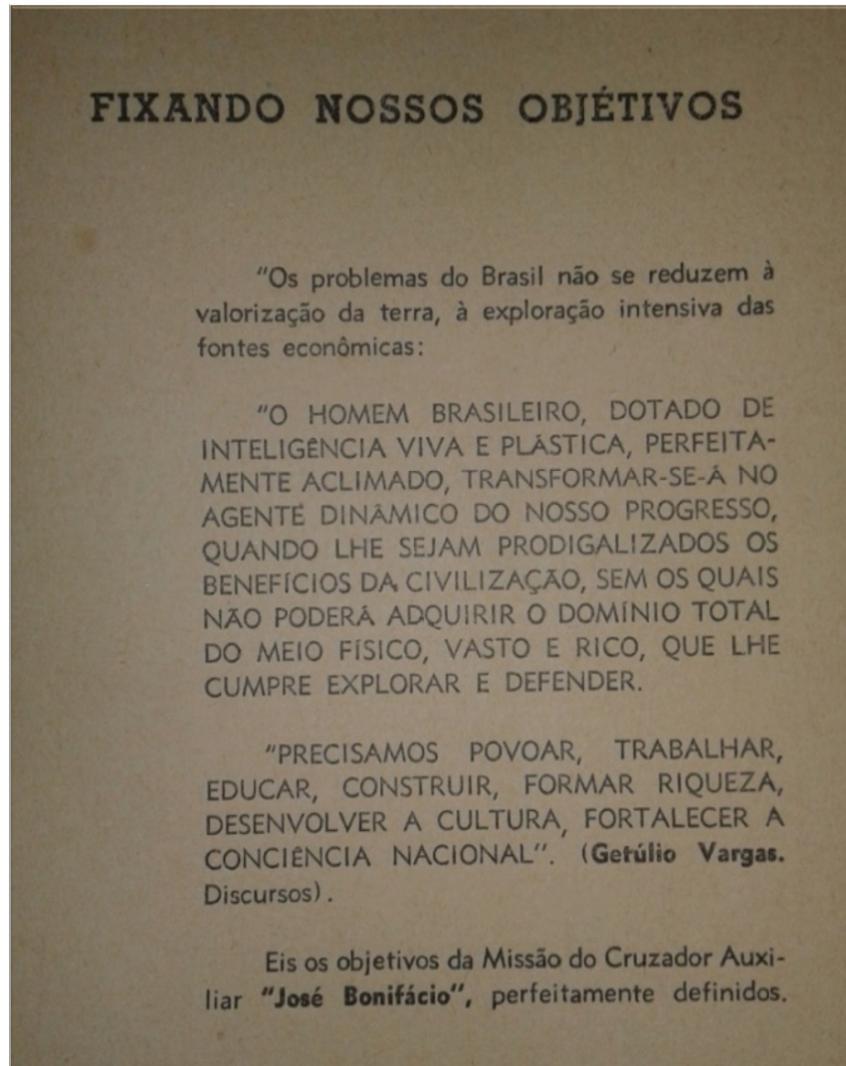
A cruzada militar estava abraçada ao projeto de desenvolvimento nacional defendido pelo primeiro governo de Getúlio Vargas, e são as palavras desse líder político que o Comandante Villar utiliza como bússola para a *Missão*: “O homem brasileiro, dotado de inteligência e plástica, perfeitamente aclimado, transformar-se-á no agente dinâmico do nosso progresso, quando lhe sejam prodigalizados os benefícios da civilização [...]” (GETÚLIO VARGAS *apud* VILLAR, 1945, p. 04), como demonstra a Figura 2:

---

<sup>18</sup>Segundo Villar (1942, p.25), a *Missão* foi resultado do que apregoava a Convenção de Haia de 1882, a partir da qual “[...] a pesca é um direito exclusivo dos filhos do país, porque o pescador é detentor de segredos que interessam à defesa nacional”.

<sup>19</sup>Ramalho (2012) cita a tese do Doutor em Comunicação Angelo Callou, publicado em 1994, a respeito da construção simbólica da realidade dos pescadores brasileiros pela *Missão* do Cruzador José Bonifácio. Em breve síntese, Callou (1994) identificou que o Comandante Villar havia percorrido o continente Europeu, o Japão e os Estados Unidos a fim de estudar as indústrias de pesca, do ano de 1909 até 1910. A Marinha demonstra o interesse em utilizar a industrialização da pesca como estratégia para transformar os pescadores em sua reserva naval, considerando que carência de pessoal. Entretanto, o projeto é adiado devido a I Guerra Mundial, que se estendeu de 1914 até 1918. Com o final da Guerra, revelou-se o quanto a extensa costa brasileira estava militarmente desprotegida, e em 1919 é retomado o projeto, com a *Missão* do Cruzador, sob o comando de Villar, a fim de, mais do que a industrialização da pesca, garantir a segurança nacional e fortalecimento da reserva militar naval.

**Figura 2. Os objetivos da expedição**



Registro de imagem: CYRINO (2016). Fotografia da página 04 de VILLAR (1945). Acervo da autora.

As palavras de Getúlio Vargas, na Figura 02, já anunciam essas características desenvolvimentistas, ao defender que o "homem brasileiro" necessitaria dos benefícios da civilização para então ser um agente do progresso. É sob esta bandeira que o discurso de nacionalização da pesca mostrava-se alinhado aos interesses estatais e avançou na trajetória desenvolvimentista no país. Veremos mais adiante como a cidadania estará associada a um processo civilizatório, do qual o *status* de cidadão estava subordinado a atender preceitos dispostos pelo Estado, no que tange a aspectos da liberdade individual, como os modos de ser e viver. O trabalho da pesca, com a proposta de uma reconfiguração moderna, legitimado através do controle estatal, por via das colônias, estaria atrelado à conquista da cidadania, ao sentimento de pertença e lealdade à Nação. É o que já analisamos a

partir de Colbari (1995), e como nesse período o Estado passará a utilizar os direitos sociais, por vezes, como mecanismos de manipulação da população e supressão da sua reivindicação.

Sem dúvida, o governo de Getúlio Vargas, iniciado em 1930, figura com grande destaque no projeto desenvolvimentista e, na avaliação do Comandante Villar é louvado como um líder que conduz a nação ao progresso. Esse caráter paternalista da política de Vargas também é evidenciado no trabalho de Colbari (1995), segundo a autora, “[...] a construção da grande família – a nação – pressupôs um conjunto de artifícios que aumentaram a influência do Estado sobre a sociedade, reforçando mecanismos de controle e disciplinamento do trabalhador e de formação do cidadão” (COLBARI, 1995, p. 62).

Importante destacar que, nesse viés, o projeto desenvolvimentista evoca a idéia de que “[...] ser moderno exige o formato capitalista urbano industrial, ponto de passagem para o *ethos* da razão instrumental e para uma estrutura sócio-política também moderna” (CEPEDA, 2012a, p.4). Eisenstadt (1999) esclarece que, sustentadas nesse discurso, as políticas empreendidas nos países latino-americanos voltaram-se para a modernização a fim de estruturarem novos centros, utilizando-se de políticas tanto de mobilização social quanto de regulação, dentre as quais três áreas principais destacaram-se:

**Políticas no setor agrário**, orientadas para abrir os grandes reservatórios de mão-de-obra e engajamento, encerrados nos quadros tradicionais; **políticas no setor de industrialização**, destinadas à transformação da terceira área principal; **políticas econômicas educacionais**, que tinham de acompanhar a reorientação motivacional de grandes partes da população, por si mesmas nem sempre engajadas internamente na modernização (EISENSTADT, 1999, p.122, grifo nosso).

Essas políticas em destaque no trecho acima estavam evidenciadas no governo Vargas. A narrativa da *Missão do Cruzador José Bonifácio* reproduz esses interesses estatais direcionados para a área da pesca, com a institucionalização da atividade através da sua regulação e controle, e com a instrução de ações que voltassem à expansão industrial e utilização da mão-de-obra dos pescadores, assim como à intervenção nos modos de vida das comunidades pesqueiras, conforme será possível identificar no decorrer desta análise.

No documento militar ora analisado, Villar (1945) destaca a declaração do então ministro da Marinha, Almirante Gomes Pereira, a qual revela o interesse do Estado em reconhecer nos pescadores uma força naval que estaria alinhada à expansão industrial da pesca no país:

O pescador é um valioso instrumento para a defesa nacional: desenvolvendo as indústrias da pesca, **criaremos entre nós esse material precioso, que nada nos custará na paz e nos será de grande utilidade em caso de guerra.** São reservas de homens e barcos que se articularão como mecanismo bélico do país (PEREIRA apud VILLAR, p. 22, 1945, grifo meu).

É nesse sentido que, entre o período de 1930 a 1945, encontramos elementos esclarecedores para a compreensão sobre a articulação das instituições estatais com o pacto desenvolvimentista. Nessa discussão, Silva (2004, p.71) destaca o trabalho de Sônia Draibe<sup>20</sup>, que discorre:

O rápido movimento de constituição do aparelho econômico do Estado, de forma centralizada e nacionalmente articulada, entre 1930 e 1945, obedece a um padrão cujas características nem sempre têm sido enfatizadas pela extensa literatura existente. Nessa etapa crucial de constituição do 'capitalismo industrial' e do Estado capitalista no Brasil, condensam-se, simultaneamente, num curto período histórico, as múltiplas faces de um processo de organização das estruturas de um Estado-nação e de um Estado-capitalista cuja forma incorpora, crescentemente, **aparelhos regulatórios e peculiaridades intervencionistas** que estabelecem um **suporte ativo** ao avanço da acumulação industrial (DRAIBE apud SILVA, 2004, p.72, grifo nosso).

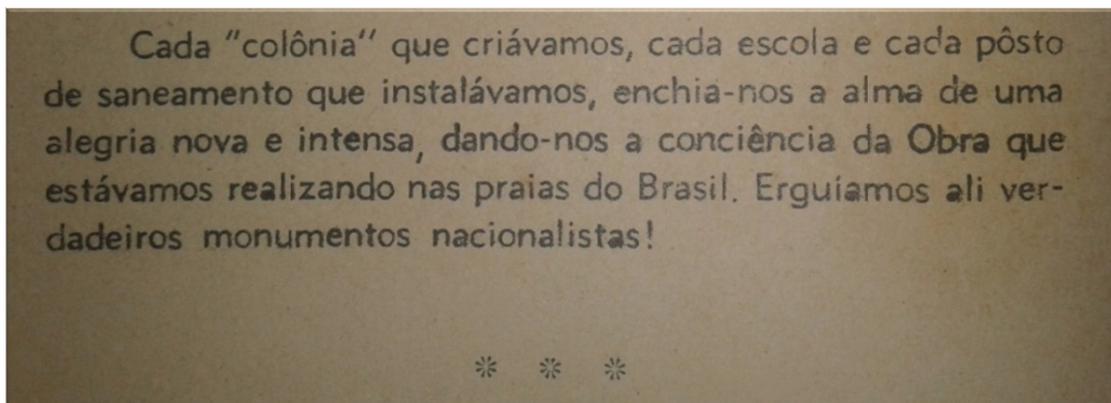
Chamamos atenção para os *aparelhos regulatórios e peculiaridades intervencionistas* no trecho acima, considerando que essas foram fortes características assumidas pela política pesqueira no período analisado a fim de darem apoio à modernização da atividade. Desse modo, podemos destacar a criação das colônias de pescadores e a sua regulação pela Marinha brasileira e, posteriormente, pelo Ministério da Agricultura, a partir de 1934, as quais passaram a controlar a pesca em todo o litoral brasileiro, através do registro dos pescadores e da fiscalização da atividade.

---

<sup>20</sup>Sônia Draibe é uma cientista política brasileira. O trabalho sobre o qual Silva (2004) refere-se é a obra *Rumos e metamorfoses, um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas de industrialização no Brasil*, publicada em 1985.

Divididas em zonas de pesca, as 800 colônias criadas<sup>21</sup> pela *Missão* recebiam instruções de valores militares, como o patriotismo e o civismo, além dos símbolos nacionais fixados nas suas instalações, como bandeira nacional e brasões militares. Através das colônias eram disponibilizadas escolas primárias para os filhos de pescadores e também estavam concentrados outros serviços assistenciais, como saúde e acesso a política pesqueira, o que fortaleceu a centralização das ações direcionadas aos pescadores. Ademais, no período de 1930 a 1945, foram promulgados diversos dispositivos legais que fomentaram a modernização e o controle da atividade pesqueira e subsidiaram o fortalecimento da indústria da pesca e a identificação da atividade artesanal como algo obsoleto. A figura a seguir revela essa exaltação das colônias, que o Comandante denomina como “monumentos nacionalistas”:

### Figura 3. As colônias de pescadores a serviço da Nação



Registro de imagem: CYRINO (2016). Fotografia da página 130 de VILLAR (1945). Acervo da autora.

Também é possível identificar o *caráter intervencionista* do Estado no modo de vida dos pescadores, orientando-os a adoção de novas práticas. As palavras de Getúlio

<sup>21</sup>Acerca das colônias, Villar registra como: “[...] agrupamento de certo número de indivíduos, pescadores profissionais, brasileiros, em número nunca inferior a 150, devidamente matriculados na Capitania dos Portos do Estado. Regiam-se por Estatutos formulados pelo Comandante do referido cruzador e aprovados pelo Ministro da Marinha. Todos os pescadores do lugar eram obrigados a pertencer à sua colônia, devendo registrar os seus barcos e aparelhos de pesca e contribuir com a importância de dois cruzeiros mensais para a sua associação de classe. Esses pescadores elegiam três diretores da sua colônia – um presidente, um secretário e um tesoureiro. A autoridade naval nomeava ali um capataz – seu representante fiscal da execução dos regulamentos. Essas colônias eram designadas por um nome escolhido por seus pescadores, mas tinham a marcá-las a letra **Z** - sinal regulamentar na discriminação de **embarcação de pesca**” (VILLAR, 1945, p. 96, grifo do autor).

Vargas que abrem o registro da *Missão*, já anunciavam essa orientação ao defender que o “homem brasileiro” necessitaria dos benefícios da civilização para então ser um agente do “progresso”. Os pescadores passaram a ser considerados como reserva naval pela Marinha brasileira, a fim de reforçarem a defesa nacional. Entretanto, para servirem à nação deveriam adotar técnicas modernas de pesca e assumirem valores patriotas. Nessa premissa, a Marinha brasileira foi a grande propulsora dessa modernização da atividade pesqueira, abrindo caminhos para a industrialização do setor na trajetória desenvolvimentista no país.

Encontramos na narrativa da *Missão*, evidências da expressão desse controle, quando o Comandante anuncia a necessidade dos pescadores, por serem em sua maioria analfabetos, receberem instrução adequada e, mais do que isso, tornarem-se “homens”. Revela-se aqui a intencionalidade no caráter civilizatório e disciplinador na apropriação da sua força de trabalho e no controle dos seus modos de vida:

## **Quadro 2. O Pescador pela Missão do Cruzador José Bonifácio**

*O pescador brasileiro, como homem, como cidadão, como marinheiro e como industrial, só poderá ser útil ao Brasil, enriquecê-lo e defendê-lo, se for realmente um Homem, na justa expressão desse termo, isto é, se deixar de ser analfabeto, se tiver saúde e capacidade profissional e puder ser orientado por um Instituto Oceanográfico devidamente aparelhado para demarcar nossos pesqueiros e desvendar os segredos da nossa riqueza aquática. [...] ERA POIS, PRECISO LIBERTAR, SANEAR, INSTRUIR, EDUCAR E DEFENDER O NOSSO BONISSIMO CABOCLO PRAIANO!*

Fonte: Trechos extraídos (VILLAR, 1945, p.46, destaques do autor).

O quadro acima já revela que o saber tradicional dos pescadores é algo a ser preterido. E nesse discurso a relevância da ciência oceanográfica é exaltada, como em outros diversos trechos da obra. Villar (1945), membro do Instituto Oceanográfico, faz referência à ciência oceanográfica na instrução dos pescadores. Trata-se de um sistema de excelência técnica, um conhecimento perito que passa a atribuir valor e credibilidade a atividade da pesca. Conforme demonstra o Quadro 3, a instituição militar passa a definir quem é o pescador artesanal, condicionando-o à adequação ao moderno, desconsiderando as práticas, memórias e interações

sociais resultantes desta atividade, próprias de um ofício entrelaçado a um modo de vida.

Essa orientação reforçará o discurso do aperfeiçoamento técnico moderno da pesca a fim de atender à expansão industrial pesqueira e à lógica da produção em grande escala. Traços que se mantêm atualmente, tal como observamos na transferência da regulação da política pesqueira da Secretaria de Pesca e Aquicultura do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, para o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, em Abril de 2017.

Avançando mais em nossa análise, o comandante registra seu descontentamento com os costumes dos pescadores, ao constatar que aplicavam métodos de pesca que ele considerava arcaicos, como os reproduzidos pelos índios, além de embarcações precárias. Frederico Villar descreve, de modo estereotipado, o que ele considera como a péssima condição de saúde e miséria em que encontrou os pescadores e enfatiza novamente a falta de instrução, como demonstra o quadro a seguir.

### **Quadro 3. Quem são os pescadores? Quem jamais os contou?**

*Quem são, em todo o Brasil, os pescadores? São homens inteiramente alheios às conquistas da civilização e do trabalho. Na proporção talvez de 90%, os chamados praianos não sabem ler nem escrever; vivem doentes, esqueléticos, demolidos pelas endemias do litoral, cobertos de úlceras, com os intestinos pando de tricocéfalos, ascaris e anquilostomos, debilitados pela malária, pela lepra, pela sífilis, pelo alcoolismo e pelos entorpecentes. São inteligentes, intrépidos, boníssimos, porém, em estado de completa miséria física, e sem qualquer sombra de instrução primária e profissional.*

*Quem jamais os contou? Formam uma grande população de mais de cem mil viventes morando – por assim dizer – sobre o oceano, em barcos primitivos, empregando os mesmos processos de pesca adotados pelos índios!*

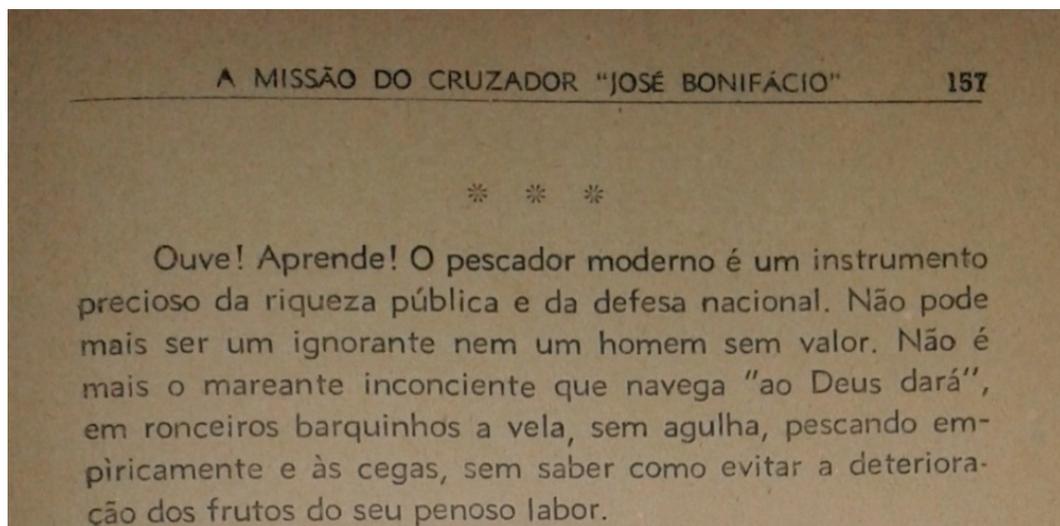
Fonte: Trechos extraídos (VILLAR, 1945, p. 46, grifos nosso)

Observamos nesse excerto a criação de estereótipos que vão estigmatizar os pescadores como um grupo inferior, sustentando a necessidade da condução tutelar

do Estado, através das colônias de pescadores. Característica essa que atravessará décadas e refletirá na recusa por parte do Estado em valorizar o saber-fazer dos pescadores. Britto (1999, p.37) esclarece que essa atitude dominante do Estado traduz-se em enquadrar os pescadores artesanais como “[...] um segmento marginal ou desviante do processo de transformação da sociedade brasileira, sob uma perspectiva técnica, econômica ou política”.

De acordo com o Comandante Villar, em cada localidade que a *Missão* atracava os militares repetiam aos pescadores o “Código de Honra do Pescador Brasileiro”. A oração é preenchida de termos patriotas, de defesa nacional e reverência à força militar naval. Seus versos ensinam ainda, a importância da mudança do modo de vida “primitivo” para a adoção dos benefícios que a modernização e a instrução técnica oceanográfica poderiam proporcionar-lhes e ao progresso de toda nação.

#### Figura 4. Palavras de ordem



Registro de imagem: CYRINO (2016). Fotografia de trecho do Código de Honra do Pescador Brasileiro (VILLAR, 1945, p.157). Acervo da autora.

Como vimos, a narrativa de Villar é preenchida de expressões caricatas dos modos de vida e trabalho dos pescadores. Percebemos também nesses imperiosos versos da Figura 4 como os costumes tradicionais dos pescadores são suprimidos e colocados como não adaptáveis ao novo modelo que ora lhes era apresentado. Essa equivocada visão dicotômica do tradicional e do moderno coloca a atividade artesanal como um entrave ao progresso.

Desse modo, a política pesqueira elaborada estava direcionada a exercer um controle da atividade artesanal. Para alcançar tal objetivo, busca promover o rompimento dos laços sociais característico da vida comunitária. Como vimos anteriormente no Quadro 2, o pescador para ser o “marinheiro”, o “industrial”, “o profissional”, “o cidadão”, deverá assumir um novo estilo de vida, do qual a tradição perde espaço na sua constituição enquanto indivíduo. Mais uma vez a liberdade que o Comandante anunciara aos pescadores estava camuflada de admoestação, disciplina e controle dos espaços e recursos pesqueiros para atender os valores modernos defendidos pelo Estado.

Ainda no “Código de Honra” exaltam-se os benefícios do uso do motor a diesel, de barcos de grande porte, do uso da ciência como aliada na atividade pesqueira e, obviamente, do valor patriota e militar dessas ações. Aos pescadores que a modernidade alcançou, são chamados “Patrões da Pesca”, como podemos verificar no quadro a seguir:

#### **Quadro 4. Aos pescadores, a modernidade!**

*Os “Patrões de Pesca” de hoje são hábeis navegadores; condutores dos novos motores “Diesel”; exímios pescadores, roceadores de maravilhosas riquezas, marujos conhecedores da ciência e do mar e conscientes do seu próprio alto valor social, econômico e militar.*

*Dos pesqueiros, que eles alcançam em barcos magníficos de eficiência, radiofonam para seus armadores e regulam as suas pescarias – que conservam a bordo, perfeitamente frescas, em excelentes frigoríficos – de acordo com as conveniências dos mercados.*

*A oceanografia e o ensino técnico profissional orientam seus passos e lhes oferecem todas as possibilidades de riqueza e prosperidade – para eles e para a nação.*

Fonte: Trecho extraído do Código de Honra do Pescador Brasileiro (VILLAR, 1945, p. 157)

Essa condução disciplinadora impõe aos pescadores uma responsabilidade cívica, que ao passo que eram instruídos recebiam como dever. O “Código de Honra” entoado aos pescadores encerra com o seguinte comando:

Iça a Bandeira Nacional em teu barco. Venera-a.  
Sê bem Brasileiro, apaixonadamente patriota!  
Nada contra o Brasil! Nunca! Tudo pela Pátria!  
ELA TEM SEMPRE RAZÃO!

Este será o teu código de honra! Cumpre-o toda a tua alma cívica, com a mística de um “Novo testamento”.  
É o teu dever! O BRASIL ACIMA DE TUDO NA VIDA, OS BRASILEIROS ACIMA DE TODOS NA TERRA!  
(VILLAR, 1945, p. 157, destaques do autor).

O conhecimento dessa *Missão* e o seu desdobramento prático na mudança engendrada na atividade da pesca provocam reflexões sobre como os pescadores manifestaram-se diante dessa incumbência modernizadora. Entretanto, não são encontradas no documento as suas falas. Todas as impressões são do comandante, que narra seu ponto de vista acerca de como são os pescadores, nativos descobertos em um novo mundo carente de civilização, descrevendo seus corpos e hábitos, apontando como devem ser e desenvolver seu ofício, para que então possam estar aptos a viverem em sociedade e servirem à nação.

Com as informações trazidas até então, já começam a serem revelados, nessa análise, os indicativos da formação de uma identidade nacional, marcada pelos interesses estatais. O nome escolhido para a *Missão* já não foi ao acaso, a homenagem a *José Bonifácio*<sup>22</sup> remete a figura desse patriarca da independência que defendeu a autonomia política nacional e a condução da nação ao progresso através de um projeto de civilização no qual fossem aperfeiçoados os valores sociais, morais e éticos da população. Ao persistirmos nesse estudo, podemos identificar que Bonifácio foi considerado um precursor da formação da identidade nacional no Brasil, e demonstrava o descontentamento com os modos de vida dos índios por não acompanharem o progresso do país, segundo seu entendimento, e, portanto, deveriam ser civilizados.<sup>23</sup> Acreditava ainda que “[...] a classe dominante seria o principal ator da civilização, do aperfeiçoamento social, e da autonomia política nacional através do Estado liberal, o que conseqüentemente levaria a modernidade e ao progresso” (MACIEL, 2007, p. 34). Como vimos, Villar (1945) também associou de modo pejorativo, os modos de trabalho dos pescadores e índios, conforme destacado anteriormente no Quadro 3.

---

<sup>22</sup>José Bonifácio ficou conhecido como patriarca da independência do Brasil, no século XIX, e exaltado como fundador da nacionalidade brasileira (MACIEL, 2007).

<sup>23</sup>“Dentre os meios propostos para o alcance de seus objetivos, Bonifácio expressa a necessidade de impressionar os índios com artifícios modernos, de modo a convencê-los de sua inferioridade sócio-cultural. Fica clara em suas propostas a distância do pensamento moderno em relação ao tradicional, onde o indígena vivia mais próximo a natureza” (MACIEL, 2007, p.34).

Na década de 1930 o ideal de integração nacional atravessou tanto os aspectos econômicos e políticos quanto os socioculturais e, assim, a identidade nacional passa a ser tema de discussão. De acordo com o Souza (2008), o Estado Novo foi o pioneiro na promoção da identidade nacional e passou a cooptar intelectuais para que formulassem propostas de homogeneização da população, tendo como premissa os interesses da elite governamental.

Nesse contexto, Getúlio Vargas<sup>24</sup> acreditava que a identidade nacional era algo que já existia e acompanhava o desenvolvimento histórico do país e, desse modo, transformando-a em um projeto estatal, caberia ao Estado não construí-la, mas encarná-la (SOUZA, 2008).

Concebia-se, então, a identidade nacional como algo que deveria ser desejado. É nesse aspecto que a análise Ortiz (1984) traz luz à nossa compreensão, segundo este sociólogo “[...] a luta pela definição do que seria uma identidade autêntica é uma forma de delimitar as fronteiras de uma política que se procura impor como legítima” (ORTIZ, 1984, p. 9). O discurso seria então que, os interesses de determinados grupos estariam alinhados ao próprio “interesse nacional” e essa integração seria então necessária para o desenvolvimento do país:

“[...] a procura de uma ‘identidade brasileira’ ou de uma ‘memória brasileira’ que seja em sua essência verdadeira é na realidade um falso problema. A questão que se coloca não é de se saber se a identidade ou a memória nacional apreendem ou não os ‘verdadeiros’ valores brasileiros. A pergunta fundamental seria: quem é o artífice desta identidade e desta memória que se querem nacionais? **A que grupos sociais elas se vinculam e a que interesse elas servem?** (ORTIZ, 1984, p.139, grifo nosso).

Vimos essa articulação na estratégia na condução disciplinadora da Marinha a fim de propulsionar a modernização da atividade pesqueira, atendendo os interesses desenvolvimentistas defendidos pelo Estado. Nesta, era preciso que os pescadores acreditassem que os modos de vida e trabalho que ora lhes eram apresentados os

---

<sup>24</sup>Getúlio Vargas acreditava no ideal de que o país poderia modernizar-se por meio da industrialização e através de uma *engenharia social*. Graziotti (2009) explica esse termo, ao referir-se que nesse período os brasileiros das áreas rurais tinham pouco ou nenhum acesso à escola e eram consideradas pessoas ingênuas e preguiçosas. Para a autora, havia uma clara distinção entre “gente decente” e “povo”, e para estes últimos a civilidade não havia chegado. E nesse entendimento, Vargas “[...] achava que elas [as pessoas do povo] poderiam ser ensinadas a viver no mundo moderno, assim como se instruem crianças” (GRAZZIOTTI, 2009, p.37).

habilitariam a condição de cidadãos, aptos para servirem ao país. Percebemos ao analisar o registro da *Missão*, como a narrativa de Villar é conduzida de forma romantizada, de modo a pensar que os militares salvariam os pescadores de suas condições precárias e lhes ofereceriam a civilidade da qual eram estranhos. Conforme já afirmamos, ficaram evidentes os clamores pela defesa nacional, controle, modernização da atividade pesqueira e do modo de vida do pescador.

O debate sobre a construção da identidade nacional brasileira é amplo e mereceria um aprofundamento, não fossem as limitações do nosso objeto de estudo. Entretanto, fez-se importante destacar esses desdobramentos, considerando os interesses da política pesqueira articulada a política desenvolvimentista, em especial no período do Estado Novo.

Seguindo nossa análise, não consta na narrativa da *Missão* nenhum registro fotográfico dos pescadores e das comunidades visitadas pela expedição. Entretanto, há fotografias da tripulação e da embarcação que leva o nome da *Missão*, como destaca a Figura 5, o registro apresenta os oficiais trajados com seus uniformes militares, tendo ao centro da foto o Comandante Frederico Villar.

**Figura 5. Comandante e os Oficiais da *Missão***



Registro de imagem: CYRINO (2016). Fotografia da página 129 de VILLAR (1945). Acervo da autora.

Embora também não haja registro da fala dos pescadores, Villar (1945) dedica algumas páginas para descrever o que ele classifica como uma “convivência harmoniosa” dos pescadores com a expedição. Sua narrativa é carregada de um tom paternalista. Apesar de o Comandante enfatizar a adoção de técnicas modernas para a pesca, ele chega a demonstrar-se surpreso como os pescadores guardam na memória o relevo submarino e o conhecimento das águas e espécies, por isso eleva a importância destes como marinheiros. Entretanto, ressalta que apresentam muita ingenuidade: “[...] Como crianças grandes, acreditam nas cousas mais fantásticas - na Mãe d’água, no Saci-Pererê, na Yara, na Cobra Grande” (VILLAR, 1945, p. 164). O Comandante acaba ao final do relato por revelar que os seus valores religiosos e dos oficiais estavam presentes nos direcionamentos aos pescadores, “[...] viveremos sempre na memória e na saudade dos nossos praianos, aos quais demos tudo

quanto permitiam o nosso patriotismo e o nosso espírito cristão [...]” (VILLAR, 1945, p. 164).

A expedição da *Missão* foi aclamada pelo Estado, e o comandante Frederico Villar recebeu o Voto de Louvor do Senado Federal, honrado como “um grande apóstolo” ao semear as colônias e escolas na costa brasileira. No documento de 1921 que registra tal título, anexo à obra de Villar (1945), o senador Alfredo Ellis descreve os pescadores como “[...] elementos que estavam, por assim dizer, perdidos e ensurdecidos pelo bramir das ondas; que não ouviam nem mesmo o eco repetir os sons do nosso hino [...]” (VILLAR, 1945, p. 230). O documento enfatiza também a relevância da criação das Colônias, como uma sementeira de futuros marinheiros, “[...] onde [a Marinha] poderá ir tirar os elementos de que carece futuramente, porque dada a extensão de nossas costas, havemos de ser naturalmente uma grande potência marítima [...]” (VILLAR, 1945, p. 230).

O Comandante encerra sua narrativa classificando a *Missão do Cruzador José Bonifácio*, como o Cruzador do Bem, “[...] realizadora da obra mais genuinamente republicana realizada pela República”. (1945, p.231)

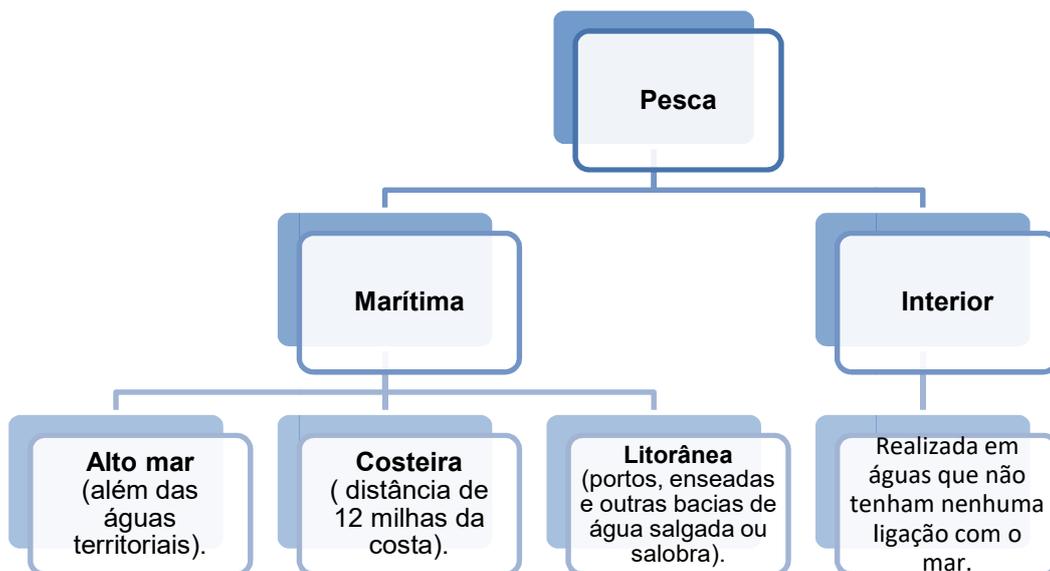
Percebemos ao analisar esse documento histórico, que o fortalecimento da instituição naval é a grande motivação da empreitada militar pela costa brasileira. Ficaram evidentes os clamores pela defesa nacional, controle, modernização da atividade pesqueira e do modo de vida do pescador. Ramalho (2014, p.34) propõe uma crítica à forma como esse discurso foi utilizado, como isca para promover o projeto de nacionalização e “[...] transformou o pescador artesanal em personagem estratégico, submetido, como reserva militar, ao controle da Marinha, que contava com escassos braços e enfrentava a falta de quadros a ser recrutados por ela”.

Toda essa organização chama atenção do poder executivo, que a partir da década de 1930 passa a ter mais domínio sobre a atividade pesqueira. Em 1933, a pesca passa a ser regulamentada pelo Ministério da Agricultura e o *Serviço da Pesca e Saneamento do Litoral*, resultante da *Missão*, é extinto e substituído pelo Departamento de Indústria Animal – Divisão de Caça e Pesca (VILLAR, 1945). Nesse período é promulgado o Código de Caça e Pesca, (BRASIL, 2016a) atribuindo ao

Ministério da Agricultura todo serviço de administração, gestão, fiscalização e execução dos dispositivos legais.

Nesse diploma legal, sancionado por Getúlio Vargas, já observamos a primeira preocupação em classificar a pesca. Os legisladores dividiram a atividade em duas categorias, no que concerne às águas em que ela é praticada: a pesca marítima e a pesca de interior. A primeira é subdividida em três níveis: alto mar, costeira e litorânea, e a segunda refere-se às práticas realizadas em águas doces que não tenham contato com o mar. O documento inclui, também, a denominação de pesca a pé, realizada sem embarcação, utilizando caniço ou linha de mão. Não há, ainda, qualquer menção aos termos “pesca artesanal” ou “pescador artesanal”, que só irá aparecer no ano de 1963, como veremos no próximo capítulo.

**Quadro 5. A primeira classificação da pesca, o Código de Caça e Pesca, 1934.**



Fonte: Esquema organizado pela autora deste trabalho, a partir de consulta ao Decreto 23.672 de 2 de janeiro de 1934 (BRASIL, 2016a) disponível no acervo do SISLEGIS no endereço eletrônico do MAPA.

Importa-nos aqui destacar como as premissas do registro da *Missão* fizeram-se presentes. Este Código firma a exigência de ser brasileiro para exercer a atividade, “Art. 7º: Somente aos brasileiros é facultado o exercício e exploração da pesca e indústrias correlatas” (BRASIL, 2016a), salvo nos casos de cientistas ou amadores (pesca por lazer) estrangeiros por tempo determinado. A legislação também assegurou a continuidade das colônias e a determinação da inscrição do pescador,

como demonstra o Art. 12. “Todo o pescador profissional é obrigado a fazer parte da Colônia em cuja zona reside” (BRASIL, 2016a). O não cumprimento da determinação acarretariam na suspensão do direito da pesca. O Código da Pesca trata ainda sobre outros âmbitos, como as restrições da atividade, a exemplo do uso inadequado de instrumentos, tipos de espécies e suas permissões<sup>25</sup>, além de outros regulamentos administrativos.

Segundo a análise do histórico da pesca pela SUDEPE (1980), a Divisão de Caça e Pesca deu continuidade ao trabalho desenvolvido pela Marinha brasileira, em especial na expansão dos serviços de promoção social, com a instalação de serviços de saúde aos pescadores registrados nas colônias. Entretanto, a sua atuação foi direcionada prioritariamente, segundo a SUDEPE (1980), no desenvolvimento de pesquisas e capacitação técnica, através da instalação de Postos Experimentais de Biologia e Psicultura, além de estações experimentais “[...] desenvolvendo atividades de pesquisas no campo da tecnologia do pescado, através da sua unidade de Indústria” (SUDEPE, 1980, p.12). De acordo com o relatório, houve também o direcionamento para a capacitação da mão-de-obra, a fim de atender as novas demandas da pesca, referente à sua modernização.

Em 1938 atualiza-se o Código de Caça e Pesca, através do Decreto-Lei 794 do mesmo ano, sendo denominado de “Código de Pesca” (BRASIL, 2016b). Mantém-se a classificação da pesca conforme demonstrado no Quadro 5, e é dedicado maior ênfase ao que dispõe sobre as colônias e fiscalização sobre uso de aparelhos, captura de espécies, documentação e incluindo sanções disciplinares. Neste dispositivo, o Ministério da Agricultura regulamenta a obrigação da filiação de todos os pescadores às colônias nas suas respectivas zonas de pesca próximas as suas residências e a matrícula deveria ser expedida pelo Ministério da Marinha. Dentre as exigências determinadas ao pescador estava a de fornecer a colônia “[...] todos os dados relativos à quantidade e qualidade do pescado colhido, o lugar em que foi praticada e as ocorrências havidas em viagem” (BRASIL, 2016b). Dessa forma, o

---

<sup>25</sup>As restrições de espécies contidas nesse código referem-se à colheita de algas, esponjas e plantas aquáticas, que só seria permitida em períodos determinados pelo Serviço de Caça e Pesca. O diploma legal também trata sobre a extração de moluscos e crustáceos. No caso de descoberta de jazida de moluscos, os interessados na extração deveriam comunicar ao Serviço de Caça e Pesca, informando a situação e dimensões encontradas. Não há referência ao período de defeso, essa legislação será criada em 1983, na gestão da SUDEPE, conforme abordaremos no próximo capítulo.

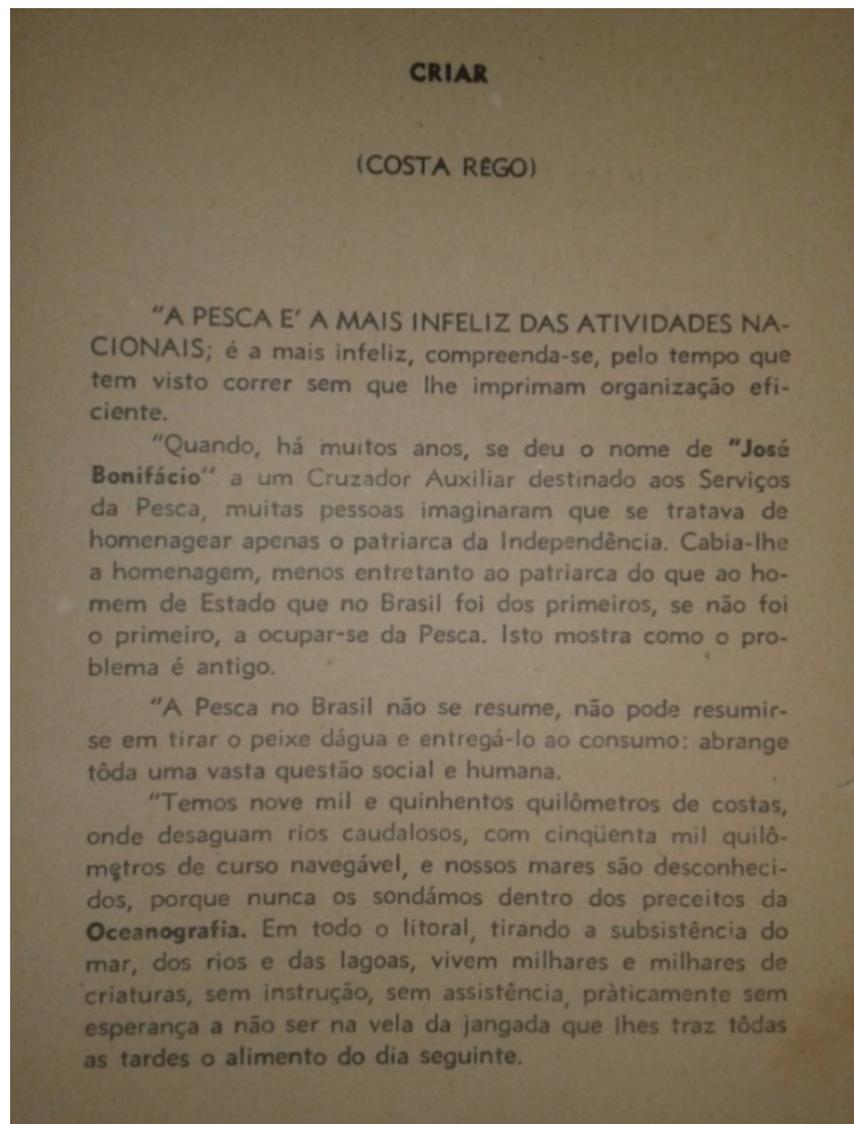
Ministério da Agricultura passou a ter o controle quantitativo dos recursos pesqueiros no país, mas era preciso cada vez mais exercer o controle tutelar e disciplinador, a fim de que os pescadores observassem “fielmente aos dispositivos desse Código” (art.14), caso contrário, estariam sujeitos a sanções que variavam do pagamento de multas, suspensão da matrícula e licenças, até prisões conforme a legislação penal.

A fiscalização das infrações era exercida por funcionários escolhidos pelo governo que eram equiparados a agente de segurança pública, podendo portar arma de fogo e tendo assegurando o direito de prender e autuar os pescadores que infringissem o código. A punição estendia-se do “contraventor” até seus “cúmplices”, por infrações cometidas no exercício da pesca ou relacionadas a esta. Para reforçar a obediência a esse poder normativo, era dever dos pescadores informar à colônia o conhecimento de infrações praticadas por terceiros. Nesse sentido, é importante destacar que a política que estava sendo conduzida neste período mantinha, sobretudo, “[...] o viés policialesco sobre a vida política e de trabalho dos pescadores” (RAMALHO, 2014, p.42). Conforme já ressaltamos, essas orientações deixaram marcas profundas na forma com a qual as colônias de pescadores passaram a ganhar destaque, como frentes de execução da política de Estado, ao mesmo tempo de caráter assistencialista e disciplinador.

Ao publicar o registro da *Missão*, em 1945, o Comandante Frederico Villar demonstrou seu descontentamento na transferência da regulação da pesca da Marinha para o Ministério da Agricultura. Embora tenha avaliado positivamente o Código de Pesca, registrou em sua obra que ao centralizar as colônias de Pescadores no Ministério da Agricultura, o mesmo teria que dispor de novas repartições e equipamentos para gerir o trabalho, que já era organizado pelas Capitânicas de Portos. Reforçou também, a falta de conhecimento técnico do Ministério da Agricultura para assumir a responsabilidade de gerir a pesca no litoral brasileiro. Para Villar (1945, p.204) somente a criação de leis não seria solução, era necessário “[...] unidade de doutrina, centralização de poderes, autonomia, visão de conjunto, conhecimento técnico, continuidade de ação e recursos no mar e em terra para tomar as iniciativas necessárias à suprema direção da Pesca”. O Comandante avaliou que faltou à Divisão de Caça e Pesca “[...] o ‘Espírito da Marinha’ – e isso não se improvisa. **A Pesca é uma ‘ação naval’** – exige navios, marinheiros,

técnicos do Mar, Repartições e Organização, que sobram à Marinha” (VILLAR, 1945, p. 208, grifo nosso). E para sustentar essa defesa, Villar (1945, p.269) anexa ao seu registro, o discurso do jornalista Costa Rego (Figura 5.), ex – Senador da República, que segundo ele comungava dos ideais militares de que “toda essa organização deve visar, antes de mais nada, criar, **eleva** o **nosso praiano** à altura das exigências da paz e da guerra”.

**Figura 6. O Discurso**

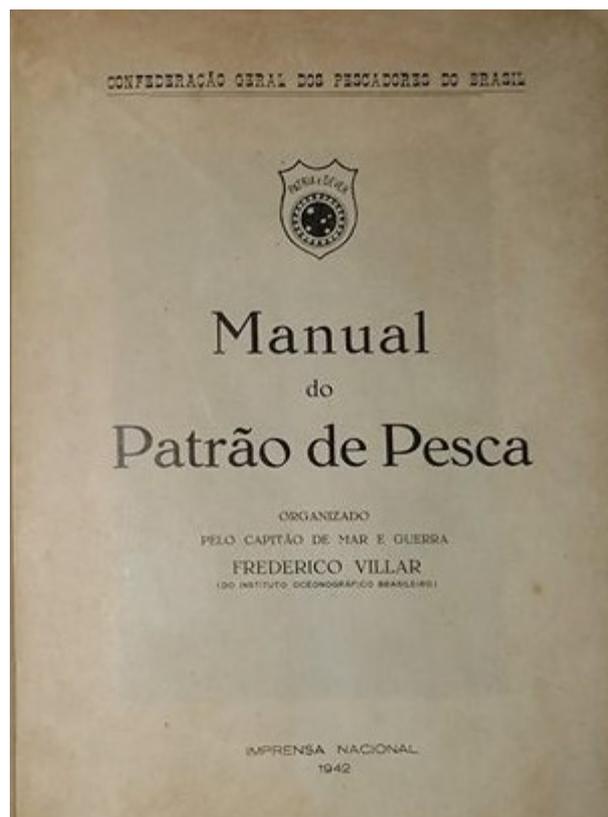


Registro de imagem: CYRINO (2016). Fotografia de trecho do discurso de Costa Rego. (VILLAR, 1945, p.269). Acervo da autora.

Ao analisarmos o registro da Missão, percebemos que Villar (1945), por estar narrando uma expedição acontecida há duas décadas, acrescenta à publicação

documentos de personalidade políticas que valorizam o trabalho da instituição militar e apontam falhas da gestão do Ministério da Agricultura. A própria obra é divulgada em momento bastante oportuno, em que a gestão da pesca está sendo debatida entre os órgãos<sup>26</sup>. Nesse período o mundo vivenciava o fim da segunda grande Guerra Mundial e a instituição militar preocupava-se em fortalecer sua reserva naval. Embora formalmente a regulação estivesse sob comando do Ministério da Agricultura, a Marinha brasileira exercia seu poder, permanecendo a fiscalização e o controle sobre as colônias e na vida dos pescadores. Sua influência iria perdurar por muito mais tempo. Durante essa vigência da regulação do MA, o Comandante Villar publicou em 1942, o *Manual do Patrão de Pesca*, expedido pela Confederação Geral dos Pescadores do Brasil<sup>27</sup>.

**Figura 7. O Manual do Patrão de Pesca**



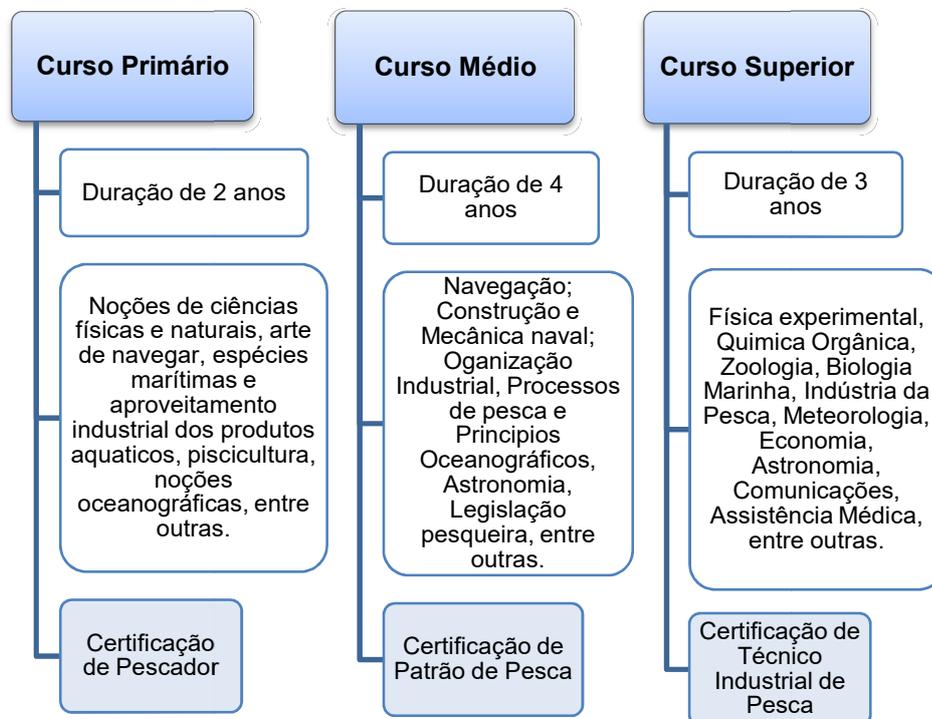
Registro de imagem: CYRINO (2017). Fotografia da capa VILLAR (1942). Acervo da autora.

<sup>26</sup> Cabe ressaltar mais uma vez que embora a Missão tenha ocorrido entre 1919 – 1923, a publicação da narrativa de Villar só se deu em 1945, dando a oportunidade do autor inserir na obra alguns desdobramentos posteriores.

<sup>27</sup> A Confederação Geral dos Pescadores do Brasil foi regulamentada pelo Código de Pesca de 1934, e era formada pelo conjunto das Federações de Pesca, estas por sua vez representavam as colônias de pescadores em cada estado.

Como já vimos no Quadro 4, “Aos pescadores à modernidade!”, Patrão de Pesca referia-se aquele pescador que alcançava enfim, a civilidade e o progresso. O *Manual*<sup>28</sup> é um guia disciplinador, exaltando valores nacionais e impondo ao pescador modos de vida adequados para viver em sociedade. Propulsiona a qualificação técnica de pescadores a fim de tornarem-se promissores navegadores, incorporando as técnicas industriais de pesca. O documento recebe o respaldo do Plano Nacional de Educação, elaborado em 1937, que resultou no Código da Educação Nacional. De acordo com Villar (1942, p.27), este Código reunia os princípios normativos “[...] à Organização e funcionamento das instituições educativas escolares e extra-escolares, mantidas no território brasileiro pelos Poderes Públicos ou por particulares”. Sob essa orientação é que surge a definição das Escolas Profissionais de Atividades Marítimas, subdividindo os tipos de capacitações da pesca: o Pescador, o Patrão de Pesca e o Técnico industrial de pesca.

**Quadro 6. As Escolas Profissionais de Atividades Marítimas: O pescador, o patrão de pesca e o técnico industrial de pesca.**



Fonte: Esquema organizado pela autora deste trabalho, a partir de consulta ao Manual do Patrão de Pesca, (VILLAR, 1942, p.27 a 35).

<sup>28</sup>A obra de 690 páginas é organizada pelo Comandante Frederico Villar e reúne também textos de instruções técnicas e orientações de saúde de outros autores colaboradores.

Conforme o quadro acima, o *Manual* apresenta as bases para a formação da Escola Profissional de Pesca e classifica o ensino da pesca em três níveis: Curso Primário, no qual a conclusão resultava no certificado de pescador; Curso Médio, quando concluído os pescadores recebiam a certificação de Patrões de Pesca; e o Curso Superior, destinado à formação de Técnicos Industriais de Pesca. Os cursos apresentavam-se como um sistema de educação continuada, abrangendo em comum as técnicas de navegação, as espécies marinhas, a oceanografia e a indústria da pesca, e variavam em níveis de dificuldade, além de disciplinas específicas para cada período de formação.

Relativamente à educação profissional das atividades que constituem os elevados objetivos deste Manual, estabeleceu o Conselho Nacional de Educação que “o ensino da Pesca visa a formação profissional de pescadores” e dividiu-se em Curso Primário, Médio e Superior – métodos e processos das indústrias extrativistas do pescado e conhecimento de hidrobiologia aplicada (VILLAR, 1942, p.30).

Destaca-se que além desse conteúdo, os cursos contemplavam o estudo de disciplinas comuns do currículo escolar, como por exemplo, português, aritmética, história, geografia, física. Incluía também o ensino da moral e civismo. Para o curso primário, era dada preferência aos filhos de pescadores, ensinando-se também ofícios de marinharia, carpintaria e mecânica. O Plano de Educação Nacional determinara que as Escolas profissionais de pesca deveriam dispor de barcos, museu, oficinas, tanques, aquários e funcionassem nas zonas marítimas.

Como verificamos no Quadro 6, a formação para a indústria pesqueira está presente deste o primeiro módulo de capacitação. Villar (1942) demonstra-se entusiasmado com o projeto das Escolas Profissionais<sup>29</sup>, que segundo o comandante, são importantes instrumentos de capacitação dos pescadores às indústrias pesqueiras.

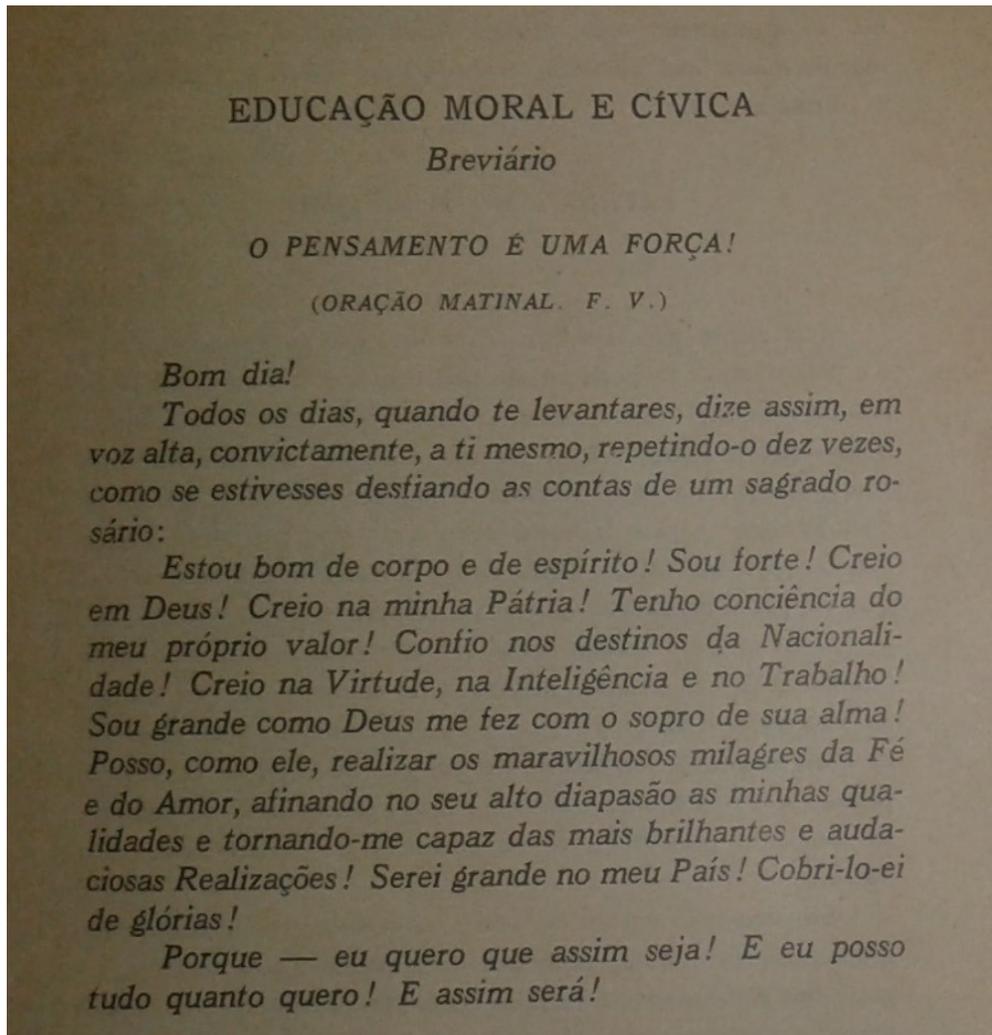
Tudo nos conduz à convicção de que, fazendo estudos oceanográficos, criando múltiplas Escolas Profissionais de Atividades Marítimas, no litoral, e dando a esses Serviços uma perfeita Organização, chegaremos a ter indústrias de Pesca na altura das necessidades econômicas e da defesa naval do País (VILLAR, 1942, p.26).

---

<sup>29</sup>Segundo o relatório da SUDEPE, foram empreendidos esforços na criação de Escolas de Pesca, entretanto resultou na criação de apenas uma, em Tamandaré, no sul de Pernambuco. Além de cursos realizados pela Universidade Rural do Rio de Janeiro para a preparação de técnicos para o setor (SUDEPE, 1980).

A Marinha brasileira preocupava-se em instruir muito além das técnicas modernas de navegação e pesca. A instituição militar estava interessada em como o pescador comportava-se em sociedade. Seus hábitos, costumes são questionados, bem como a sua forma de pensar, é o que nos mostra o documento a seguir.

### Figura 8. Educação Moral e Cívica



Registro de imagem: CYRINO (2017). Fotografia da página 42 de VILLAR (1942). Acervo da autora.

A preleção acima apresenta a narrativa entusiasmada do comandante, e revela também como os valores nacionalistas e cristãos teriam servido como instrumento para conduzir os pescadores à civilidade. Villar (1942) passa a dedicar as próximas páginas do *Manual* a quarenta e quatro instruções aos pescadores, as quais ele

denomina de “Mandamentos”<sup>30</sup>(Villar, 1942, p.42). Destacaremos a seguir alguns desses imperiosos comandos. Inclui-se aí, o modo como os pescadores devem conversar, portar-se em público, comer, vestir-se, entre outros, ou seja, um guia civilizatório era proposto, uma forma de controle dos corpos e das práticas sociais, assim como dos espíritos.

**Quadro 7. “Persiste. Aprende. Educa o espírito. Educa o caráter”:  
Mandamentos do Manual do Patrão de Pesca**

*A maneira de te portares à mesa mostra o grau da tua **civilização**. Pela simples vista de um grupo de pessoas à refeição pelas suas atitudes e pelo que conversam, verifica-se a gente que ali está, o valor da sua **educação** e do meio, bom ou mau, em que vivem.*

*Não te recostes na cadeira; não te inclines nem ponhas os cotovelos sobre a mesa. Não bebas além dos justos limites de **dignidade**: Um ébrio é um desclassificado na sociedade*

*Não negligencieis o teu asseio pessoal; ou antes, não sejas dessasseado em cousa alguma. Da pequena **moral**, é este um dos mais importantes capítulos . Combate sistematicamente os desagradáveis odores do suor*

*Faze a barba todos os dias. Um homem com a barba por fazer dá sempre má impressão da sua pessoa, perde um pouco da sua **dignidade**.;*

*Não ria às gargalhadas. Ri-te com gosto - com naturalidade - é só quando se oferecer ocasião, mas não é preciso ter convulsões para mostrar alegria. A gente que ri de tudo é incapaz de fazer cousas sérias e recomenda-se muito mal a quem vê os seus **modos**.*

*Não te lamentes. Evita falar de incômodos de saúde ou outros assuntos da tua vida particular. Pessoas que se lamentam constantemente são consideradas desagradáveis e... não melhoram com as suas queixas - inúteis.*

*Trabalha. Estuda. Ganha o pão com o suor do teu rosto. Persiste. Aprende. Educa o espírito. **Educa o caráter**. Sê forte e confiante - física, moral e intelectualmente. Serás assim, digno de ti a Pátria, que tudo espera das suas virtudes e da exata compreensão dessas grandes verdades.*

Fonte: Trechos extraídos dos Mandamentos do Manual de Patrão da Pesca (VILLAR, 1942, p. 42 a 46, grifos nosso).

<sup>30</sup>

Embora o *Manual* não aponte, ressaltamos, por meio de pesquisa realizada, que esses mandamentos foram extraídos de outra obra publicada por Villar (1940), *A Arte de Viver: Breviário moral e cívico*, publicado em 1940, onde encontramos 145 mandamentos, dentre os quais, inclusos esses 44 apresentados no *Manual*. Outra informação que merece destaque, é que *A Arte de Viver*, foi distribuída nas escolas públicas e outros estabelecimentos de ensino, como integrante dos materiais didáticos a serem utilizados pelos professores e alunos, após aprovação da Secretaria Geral de Educação e Cultura da Municipalidade do Distrito Federal. Essas revelações foram resultantes da pesquisa e aquisição dessas obras durante a construção desse capítulo.

A escolha de destacar esses trechos deu-se pela peculiaridade dos ordenamentos que apresenta. Todavia, ao analisarmos o conjunto de mandamentos é possível verificar a repetição de termos, tais como: *dignidade, virtudes, modos, educação, moral, caráter, civilização*. Essas palavras expressam a mensagem que o Comandante queria transmitir. Ao adotarem esses preceitos, os pescadores seriam elevados então à civilidade, e dignos de servirem à Pátria. Seus hábitos costumeiros são, por vezes, colocados como expressões grosseiras que devem ser abandonadas. A leitura nos leva a crer que se intencionava um processo de *domesticação*, no qual os pescadores eram considerados quase como *selvagens*, que careciam de disciplina para então serem aceitos à nova forma de vida e trabalho modernos que ora se apresentava.

Não poderíamos deixar de atentar a essa compreensão do que seria a condução disciplinadora dos pescadores à civilidade. O trabalho de Norbert Elias traz elementos esclarecedores para nossa análise. Para esse sociólogo, “[...] o processo civilizador constitui uma mudança na conduta e nos sentimento humanos rumo a uma direção muito específica” (1990, p.193). A partir desse conceito, poderíamos perguntar quem estaria direcionando esse processo e qual seria essa direção? Primeiramente, o que Elias vai nos esclarecer é que esse processo não é domínio absoluto da condução de uma pessoa ou grupo. Nesse entendimento, não seria o Comandante Villar ou a Marinha brasileira os absolutos mentores ou propositores dessa orientação. O processo civilizador na visão eliasiana, “[...] nada mais é do que o problema geral da mudança histórica” (ELIAS, 1990, p.194).

Como já discutimos nesse capítulo, o ideal de progresso que emerge com a modernidade mantém sua força ideológica estruturante alimentando diversos discursos estatais e elitistas. No contexto do *Manual* publicado pelo Comandante Villar, os países latino-americanos vivenciavam a expectativa de uma modernidade enquanto solução para sua condição de “atraso”<sup>31</sup>. No Brasil, essa euforia foi promovida pelo projeto desenvolvimentista, através do fortalecimento da industrialização e, como vimos, a formação de uma identidade nacional. Vejamos o

---

<sup>31</sup>Retomaremos essa discussão no próximo capítulo.

que Elias (1990) discorre a respeito dessa mudança histórica e como a associa ao processo civilizatório:

*Esse tecido básico, resultante de muitos planos e ações isolados, pode dar origem a mudanças e modelos que nenhuma pessoa isolada planejou ou criou. Dessa interdependência de pessoas surge uma ordem sui generis, uma ordem mais irresistível e mais forte do que a vontade e razão das pessoas isoladas que compõem. É essa ordem de impulsos e anelos humanos entrelaçados, essa ordem social, que determina o curso da mudança histórica, e que subjaz ao processo civilizador (ELIAS, 1980, p. 194, destaque do autor).*

Assim, a partir dessa concepção, esse processo civilizador que estamos analisando é resultante de uma mudança histórica, do entrelaçamento da ordem industrial moderna do projeto desenvolvimentista com discursos/práticas dos diversos atores envolvidos. Não estaríamos creditando a instituição naval o domínio absoluto da criação desse processo, mas, enquanto *instrumento de regulação* em sua condução tutelar através da criação das colônias de pescadores e na propagação dos seus mandamentos e ideais nacionalistas.

Nessa compreensão, “[a civilização] é posta em movimento cegamente e mantida em movimento pela dinâmica autônoma de uma rede de relacionamentos, por mudanças específicas na maneira como as pessoas se vêem obrigadas a conviver” (ELIAS, 1990, p. 193). Dessa forma, o que não estivesse alinhado com a proposta de modernização passa a ser visto como sinônimo de atraso e obstáculo ao progresso. A modernidade é colocada enquanto necessidade, tanto para o desenvolvimento econômico de um país, quanto para os sentidos e práticas de uma população. Quanto mais pessoas adotassem esse modelo e o buscassem, mais ele se fortalecera enquanto ideal a ser alcançado, e os que dele permanecessem estranhos estariam excluídos dos benefícios que lhe seriam concedidos. Elias (1990) nos esclarece então, sobre o questionamento acerca do rumo específico que esse processo civilizatório estaria direcionado:

[...] Mostramos como o controle efetuado através de terceiras pessoas é convertido, de vários aspectos, em autocontrole, que as atividades humanas mais animais são progressivamente excluídas do palco da vida comunal e investidas de sentimentos de vergonha, que **a regulação de toda a vida instintiva e afetiva por um firme autocontrole se torna cada vez mais estável, uniforme e generalizada** (ELIAS, 1990, p. 194, grifo meu).

A partir dessa discussão, a narrativa de Villar (1942;1945) apresenta como os modos de vida e trabalho dos pescadores são retratados como inferiores, e o Comandante evoca que o pescador corrija suas práticas e seus sentidos e que estabeleça uma autovigilância a fim de continuar rumo a esse ideal. A figura 8. Educação moral e cívica<sup>32</sup> traz esse apelo, que também podemos ver no quadro abaixo:

### Quadro 8. “Aprimora as tuas qualidades de saber e de caráter!”

*Somos infelizmente, um povo que apesar de contar mais de um século de existência nacional, começa somente agora, a despertar sua alma cívica e a olhar com a vaidade e com deslumbramento para a sua linda terra e para sua nobre gente!*

***Precisamos impor aos jovens Brasileiros a visão exata do seu próprio valor! Para isso, não nos cansaremos de repetir-lhes: Crê! Crê, cega e apaixonadamente, em ti e nas virtudes magníficas dos teus compatriotas!***

*Crê nos gloriosos destinos da Nacionalidade!*

***Educaram-te de costas para o Brasil!***

*Educaram-te longe da Escola e cego às virtudes e belezas da tua terra e da tua gente!*

*Mas, agora, volta-te para elas! Orgulha-te delas! Desperta e anima-te para as conquistas de um futuro melhor!*

***Coloca a tua Pátria acima de tudo na vida! Para a frente! Exulta! Aprimora as tuas qualidades de saber e de caráter! Pensa constantemente em tornar-te o melhor em tudo! O melhor estudante, o melhor operário, o melhor Patrão de Pesca, o melhor artista, o melhor funcionário, o melhor industrial, o melhor soldado ou marinheiro, o melhor atleta; o mais útil, o mais bravo, o mais hábil, o mais brilhante dos homens, mesmo na mais humilde das profissões. Pensa em ganhar dinheiro com o teu trabalho – reconhecidamente “o melhor”, o “mais eficiente”, “o mais perfeito” – qualquer que seja a atividade a que te entregues! (grifo nosso)***

Fonte: Trechos extraídos do breviário de Educação Moral e Cívica, Manual de Patrão da Pesca (VILLAR, 1942, p. 41).

Os trechos repletos de chamadas imperativas revelam o direcionamento do controle das emoções, de como os pescadores deveriam sentir a respeito da sua “condição inferior” a qual, outrora, estariam aprisionados, para a “libertação” que lhes era oferecida, para tal, exigia-se um novo padrão de conduta, uma nova forma de

<sup>32</sup>Página 57 deste capítulo.

reproduzir-se socialmente a fim de atender aos destinos nacionalistas, despertados tardiamente no país, segundo Villar (1942).

Ao discorrer sobre o processo civilizatório, Elias (1994) nos auxilia a compreender essa transformação, considerando que um dos pontos centrais da sua discussão é o entrelaçamento entre as transformações sofridas pela sociedade e a formação do indivíduo. Vejamos abaixo como Elias (1994) defende a sua tese:

“[...] Neste estudo, a possibilidade de discernir com mais precisão a conexão entre as estruturas individuais e sociais resulta da recusa de abstrair o processo de evolução de ambas como se fosse algo incidental ou “meramente histórico”. Isso porque **as estruturas da personalidade e da sociedade evoluem em uma inter-relação indissolúvel.** [...] Não obstante, pode se demonstrar que **tal mudança nas estruturas de personalidade é um aspecto específico do desenvolvimento de estruturas sociais**” (ELIAS, 1994, p.214, grifo nosso).

O que Elias (1994) está apresentando no trecho destacado acima é o entrelaçamento entre o que ele vai denominar de *psicogênese* e *sociogênese*. Brandão<sup>33</sup> (2004) dedicou-se ao estudo da teoria elisiana, e ao recorrermos a sua pesquisa, como suporte analítico, podemos compreender essa relação entre as estruturas da personalidade e da sociedade, defendidas por Norbert Elias.

A teoria dos processos de civilização proposta por Elias baseia-se na defesa de que, toda e qualquer **transformação ocorrida na estrutura da personalidade do ser individual (psicogênese)**, produz uma série de transformações na estrutura social em que o indivíduo está inserido. Da mesma maneira, **as diversas transformações que ocorrem constantemente nas estruturas das sociedades (sociogênese)**, especialmente nas relações sociais, produzem alterações nas estruturas de personalidades dos seres individuais que a compõem (BRANDÃO, 2000, p.10, grifo nosso).

A partir dessas ideias, ao analisarmos as duas obras militares, *A Missão* e o *Manual*, e observarmos como os pescadores são classificados como “não civilizados”, conseguimos entender o efeito de todo esse poder de nomeação e ação impresso inicialmente pela Marinha e depois pelo Ministério da Agricultura sobre as vidas e as formas de trabalho dos pescadores artesanais. O próprio modo de vida do grupo é atingido por um modelo de política inspirado no ideário moderno e eurocêntrico, defendido pelas elites governamentais. Qualquer desvio desse padrão, nesse

---

<sup>33</sup>Carlos da Fonseca Brandão é um historiador brasileiro, Doutor em Educação (UNESP). Destaque para a obra “Norbert Elias: Formação, Educação e Emoções no processo de civilização”.

contexto, era preciso ser reprimido e corrigido. O Estado, por meio da instituição militar e da posituação da política pesqueira, através do Código de Pesca, estabelece em uma relação verticalizada, definindo quem *deve ser* o pescador e como este *deve se comportar*, e para sua legitimação utiliza-se inclusive de coerção e violação de direitos a fim de conduzir os pescadores à “civilização”, conforme analisamos anteriormente no próprio texto do diploma legal.

Neiburg (2001), no clássico “Dossiê Norbert Elias<sup>34</sup>” também colabora para a compreensão da teoria elisiana, ao formular que a partir da formação de Estados Nacionais, as palavras cultura e civilização tinham se *estatizado* e passaram a ter um caráter nacional. O autor complementa ainda que:

A análise do processo civilizatório permite compreender a gênese de uma configuração social, de uma economia psíquica e, também, dos ideais nos quais elas se legitimam. Por um lado, **a monopolização do uso legítimo da força física pelos Estados e a interiorização das coações sociais nas consciências individuais**; por outro, **a formulação de ideias que descrevem uma forma correta de comportamento individual e de sociabilidade**, e que enunciam os princípios de legitimação de uma ordem social (NEIBURG, 2001, p. 48, grifo nosso).

Nesse sentido, é importante ressaltar que essas transformações não se dão em um plano imediato. A própria condução tutelar que ora estamos analisando vai repercutir gradativamente e, ainda hoje, produz seus efeitos na relação dos pescadores com a colônia, por meio da centralidade persistente das ações políticas pesqueiras, dificuldade do acesso aos direitos garantidos, de interesses eleitoreiros e assistencialismo.

Ao persisti no estudo do *Manual* esses entendimentos, da *interiorização das coações sociais nas consciências individuais* e da *formulação de ideias que descrevem uma forma correta de comportamento individual e de sociabilidade*, conforme destacado do trecho de Neiburg (2001), reforçavam-se a cada pequena descoberta no avançar das páginas. Em especial, uma chamou-me atenção, a fotografia de uma família, em que na imagem os membros apresentam-se lado a lado, enfileirados para o registro fotográfico. Nas extremidades o pai e a mãe, e no

---

<sup>34</sup>O Dossiê Norbert Elias foi publicado em comemoração ao centenário de nascimento do autor, no ano de 1997. É organizado pelo professor Leonardo Waizbort, do Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo.

meio, as crianças, organizadas por altura, uma típica escada etária. São nove pessoas. A foto ilustrava aleatoriamente o conteúdo. O texto escrito por Villar (1944) não havia qualquer menção a quem eram aquelas pessoas, seus nomes, suas histórias, de qual localidade pertenciam, suas percepções. Na legenda da foto, o comandante descreve, de modo estereotipado, o que lhe havia chamado atenção naquela família: a quantidade de filhos.

**Figura 9. Família de Pescadores**



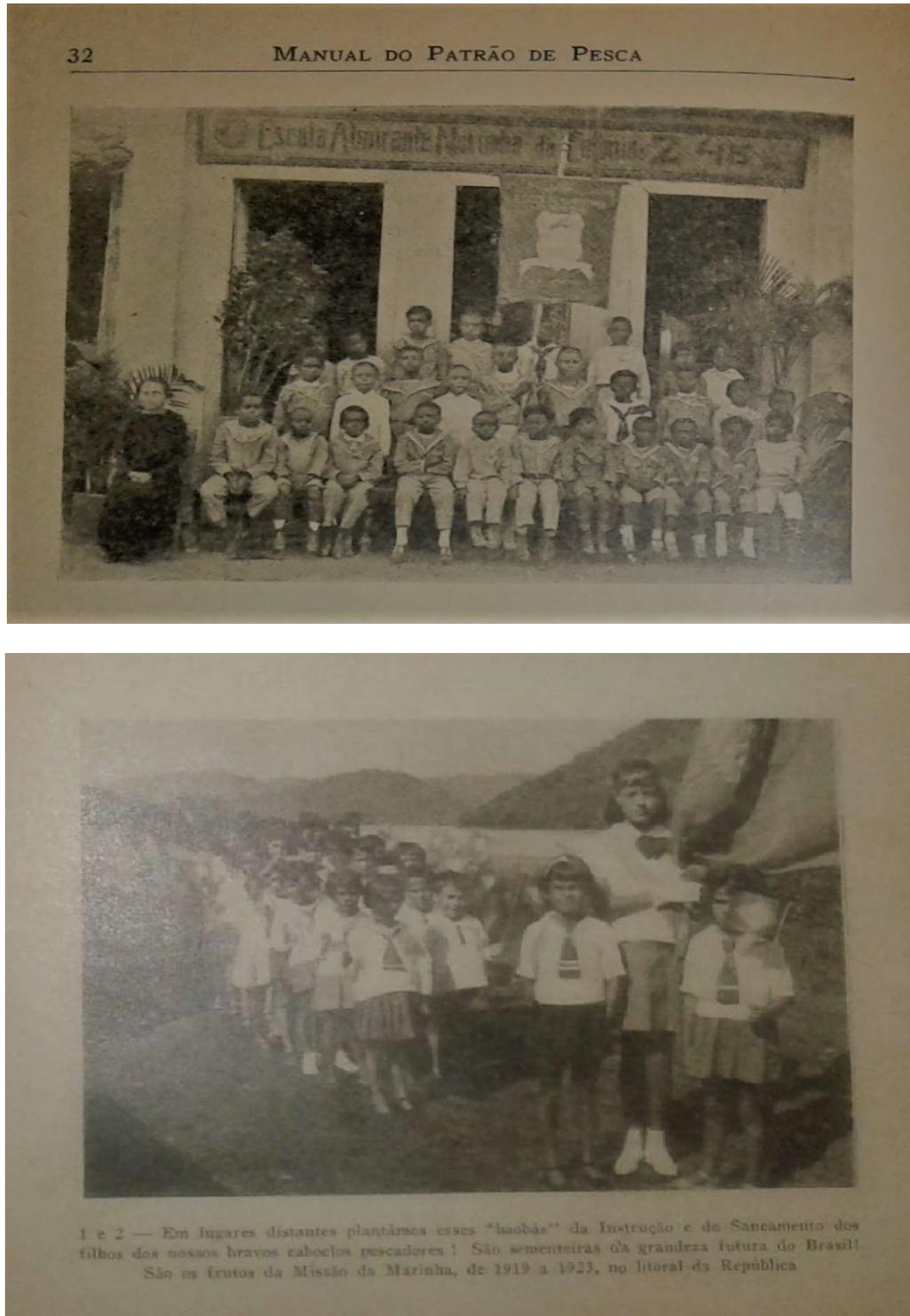
Registro de imagem: CYRINO (2017). Fotografia da página 409 de VILLAR (1942). Acervo da autora.

Para Villar (1942) a capacitação dos pescadores seria a grande via de habilitá-los enfim à ordem e a civilização da qual eram desconhecidos. Essa condução era iniciada desde a educação das crianças, filhos de pescadores, através das escolas primárias que já estavam instaladas nas colônias, onde eram ensinados também os valores cívicos e morais da nação. Villar (1942, p. 33) registra com entusiasmo a criação das colônias, as quais o comandante refere-se como "[...] *baobás*<sup>35</sup> da

<sup>35</sup>Espécie de árvore natural da África, caracterizada por seu tronco de grande circunferência/altura e por sua longevidade.

Instrução e do Saneamento dos filhos dos nossos bravos caboclos pescadores” (destaque do autor).

**Figura 10. “Colônias, sementeiras do futuro”**



Registro de imagem: CYRINO (2017). Fotografia da página 32 e 33 de VILLAR (1942). Acervo da autora.

Na figura anterior, é possível identificar como os valores militares e símbolos nacionais estavam também fixados nas vestimentas caracterizadas no uniforme naval, nos estandartes, na austera posição hierárquica do educador à esquerda da primeira foto e na postura e sóbrias expressões faciais das crianças que podemos identificar, apesar do envelhecido registro. O comandante Villar não deixa dúvidas de que a instalação das escolas primárias nas colônias de pescadores foi o ápice da realização da empreitada militar, a partir da qual a Marinha lançou a semente como uma promessa de um futuro civilizado. O que a análise revela é que a estratégia de disciplinar as crianças, filhas dos pescadores, acabara por estimular a supressão, em longo prazo, da reprodução de comportamentos ligados aos costumes e práticas de seus familiares para que, alcançada a “civilização”, fossem, se não de todo eliminados, estigmatizados. A leitura de Elias (1990) novamente nos ajuda a elucidar essa discussão. De fato, o trabalho desse sociólogo apresenta preciosas contribuições na compreensão da relação entre as transformações que a sociedade atravessava e a formação do próprio indivíduo:

À medida que mais pessoas sintonizavam sua conduta com a de outras, a **teia de ações teria que se organizar de forma sempre mais rigorosa e precisa**; a fim de que cada ação individual desempenhasse uma função social. O indivíduo era compelido a regular a conduta de maneira mais diferenciada, uniforme e estável. [...] **o controle mais complexo e estável da conduta passou a ser cada vez mais instilado no indivíduo desde seus primeiros anos**, como uma espécie de automatismo, uma autocompulsão à qual ele não poderia resistir, mesmo que desejasse. A teia de ações tornou-se tão complexa e extensa, o esforço necessário para comportar-se “corretamente” dentro dela ficou tão grande que, além do autocontrole consciente do indivíduo, um cego aparelho automático de autocontrole foi firmemente estabelecido (ELIAS, 1990, p. 196).

A educação assumida pela instituição militar, desde os primeiros anos de vida escolar, vai reforçar a regulação dos modos de vida dos pescadores, seus familiares e comunidade. A teoria elisiana mostra como a civilização é posta em “[...] uma rede de relacionamentos, por mudanças específicas na maneira como as pessoas se vêem obrigadas a conviver” (ELIAS, 1990, p.195). Assim, o pescador é apresentado a uma realidade em que ele deveria adaptar-se para sentir-se cidadão e pertencente a uma nação. No seu horizonte apontava uma distante promessa de benefícios da modernidade que jamais lhes seriam oportunizados. O processo civilizador, nessa compreensão, é levado a produzir autocontrole e domínio a fim de alcançar padrões cada vez mais estáveis, uniformes e generalizados. Os desdobramentos desse

processo gerarão uma visão estereotipada do pescador e suas formas de vida e trabalho.

É preciso destacar que apresentamos neste capítulo as formas instituídas pelo Estado na identificação do pescador, sobretudo, atribuída pela Marinha brasileira a partir dos seus registros a fim de compreender as repercussões na própria reprodução dos modos de vida e trabalho dos pescadores. De todo modo, ressaltamos que não consideramos o pescador como um sujeito passivo<sup>36</sup> diante das amargas experiências a que está sujeito ao longo da história da política pesqueira e do domínio da lógica capitalista de produção. Nem tampouco, o consideramos como um indivíduo dotado de uma “identidade pura e estática”, especificamente tradicional, que não se relaciona e nem é construída a partir da experiência vivida. Nesse sentido, a condição desfavorável a qual lhes é imposta não impede o seu potencial de resiliência, ou seja, que lhe permita a reprodução por meio de lutas sociais, resistências e novas estratégias frente aos impasses à sua atividade, conforme corrobora Knox (2009):

Pode-se afirmar também que a identidade de pescador é reforçada por aspectos positivos, como o de ser aquele que resiste às dificuldades, que tem adaptação ao trabalho no mar, que tem uma percepção dos fenômenos da natureza, que tem sorte e inteligência, assim como rejeitam os aspectos negativos a eles atribuídos, como o de contadores de estórias, argumentando que “histórias de pescador” não são mentiras (KNOX, 2009, p. 117).

A análise apresentada nesse capítulo, acerca da condução disciplinadora da Marinha enquanto instrumento regulatório, nos revelou que: se por um lado a

---

<sup>36</sup> Embora este trabalho não tenha como objetivo explorar a análise dos movimentos sociais de pescadores artesanais, o que demanda outro e maior aprofundamento, é relevante destacar o trabalho da socióloga Berenice Abreu, “*Jangadeiros, uma corajosa jornada em busca de direitos no Estado Novo*” que apresenta de modo detalhado a saga de jangadeiros Cearenses, em 17 de novembro de 1941, até o presidente Getúlio Vargas no Rio de Janeiro. Em breve resumo, quatro jangadeiros foram até a então capital do Brasil reivindicar melhores condições de vida, liderados por Manoel Olímpio Meira, o Jacaré. A figura paternalista de Vargas ao receber os pescadores foi evidente, e esse movimento foi carregado de caráter simbólico. Do lado do Estado, houve a auto-celebração de demonstração da aceitação e adesão popular. Já os jangadeiros sentiram-se valorizados por terem sido ouvidos pela autoridade máxima do país e por reconhecerem-se como atores de sua luta e história. De resultado material, houve a incorporação dos pescadores ao Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos (IAPM), entretanto, o documento tratava os pescadores de maneira inferior a outras categorias e impunha uma série de requisições, “[...] das quais [os pescadores] não reuniam condições efetivas para serem beneficiados pela política social de Getúlio Vargas. Mas a inclusão simbólica que o encontro com o presidente e o decreto sinalizava foi suficiente para que eles não desistissem de lutar com a arma que se mostrou eficaz, a viagem reivindicatória em jangada (ABREU, 2008, p. 108).

instituição militar passou a mapear todo o litoral a fim de regular a atividade da pesca, os recursos pesqueiros e a quantidade de pescadores; de outro passou a exercer o controle ideológico, definindo quem os pescadores deveriam ser, controlando seus modos de vida e de suas comunidades.

Assim como para a Marinha brasileira, a modernização e a formação técnica para a pesca também foram preocupações do Ministério da Agricultura, e a Divisão de Caça e Pesca deu continuidade ao trabalho desenvolvido pela instituição naval. A influência da Marinha exercia-se nas colônias enquanto a do Ministério da Agricultura na criação e gestão de leis. Desse modo, a instituição naval se estabeleceu como uma propulsora força da intervenção estatal de conduzir os pescadores à modernização das suas atividades e abrir caminhos para a industrialização do setor na trajetória desenvolvimentista no país. Isso irá gerar a adoção de novas orientações da política pesqueira para os pescadores artesanais a partir da década de 1960, com a criação da SUDEPE, conforme iremos apresentar no próximo capítulo.

## **CAPÍTULO 2: “MODERNIDADE PARA QUEM?” A EXPANSÃO DA INDÚSTRIA PESQUEIRA E A SEGREGAÇÃO DOS PESCADORES ARTESANAIS**

A Superintendência de Desenvolvimento da Pesca - SUDEPE, autarquia federal subordinada ao Ministério da Agricultura criada através da Lei Delegada 10, de outubro de 1962 (BRASIL, 2016d), vai assumir um ambicioso projeto de desenvolvimento do setor, por meio da sua industrialização, incentivos fiscais e ampliação dos estoques pesqueiros. Embora tenha considerado positivo o trabalho da Divisão de Caça e Pesca na tecnificação do setor, analisado no período anterior, a SUDEPE revelou-se descontente pela permanência ainda das procedências artesanais nas atividades pesqueiras. Segundo a instituição, isso ocorreu devido à “[...] ausência de um mercado organizado, e também pela impossibilidade demonstrada de atender as solicitações que o desenvolvimento urbano-industrial brasileiro requeria” (SUDEPE, 1980, p. 15). A autarquia surge então como a missão de promover a “evolução do setor pesqueiro”.

Neste capítulo apresentamos a movimentação da política pesqueira durante os anos de 1962 a 1989, inserida no projeto de desenvolvimento nacional no Brasil que, segundo o I Plano Nacional de Desenvolvimento – PNP (1971, p.14) tinha como diretriz “[...] transformar o Brasil em uma nação desenvolvida, [...] através da criação de uma economia moderna, criativa e dinâmica”.

Em nossa análise, entramos agora no auge e apogeu do projeto nacional-desenvolvimentista, período de forte promoção do Estado à industrialização do mercado interno, através de subsídios e créditos, além da exploração de áreas e recursos naturais. Neste recorte, o processo de modernização da economia nacional expandia-se entre os estados da federação, implantando grandes projetos industriais, apostando na integração do capitalismo nacional e internacional, na transformação, em curto período, do predomínio agroexportador, para o modelo secundário-exportador, centrado em *commodities* industriais de produção de larga escala (SIQUEIRA, 2010).

Esses grandes projetos foram responsáveis por altas movimentações financeiras, pautados, por exemplo, na expansão portuária, exploração de minério de ferro,

produção de celulose, além da extração de petróleo. Entretanto, o desenvolvimento social não teve a mesma atenção investida, e sofreu graves consequências desse acentuado processo de modernização, “[...] os grandes projetos de industrialização e de expansão portuária foram processados sem qualquer preocupação com expressões territoriais tradicionais ou mesmo com preceitos ambientais [...]” (SANTOS, 2015, p.170). Houve a queda sensível da qualidade de vida das regiões que sofrem as transformações decorrentes do processo industrial, associada aos problemas típicos das grandes aglomerações: a sobrecarga da infraestrutura e dos serviços de atendimento ao público, aumento da criminalidade, saturação do sistema viário e segregação socioespacial.

Portanto, este capítulo está dividido em duas seções, a primeira dá continuidade à discussão sobre o projeto desenvolvimentista e suas repercussões, e a segunda parte apresenta como a pesca e os pescadores serão identificados e regulados no período de 1962 a 1989, considerando os desdobramentos desse modelo de desenvolvimento.

## 2.1 A APOSTA DO PROJETO NACIONAL-DESENVOLVIMENTISTA

Os trabalhos de Canclini (2015) e Domingues (1999) nos auxiliam na compreensão de como o nacional-desenvolvimentismo, comum na América Latina, apropria-se do ideal de modernização a fim de atingir os seus objetivos de controle econômico e social. O estudioso argentino afirma que os avanços modernos em nosso continente não se completaram e nem atenderam a todos e, desse modo, questiona o ideal de modernidade como objetivo central a ser alcançado pelos países latino-americanos, defendido por segmentos políticos, econômicos, tecnológicos.

Não tivemos uma industrialização sólida, nem uma tecnificação generalizada da produção agrária, nem uma organização sociopolítica baseada na racionalidade formal e material que, conforme lemos de Kant a Weber, teria transformado em senso comum no Ocidente, o modelo de espaço público onde os cidadãos conviveriam democraticamente e participariam da evolução social. Nem o progressivo evolucionista, nem o racionalismo democrático foram, entre nós, causas populares (CANCLINI, 2015, p.24).

Nesse sentido, compreendemos que o projeto de desenvolvimento nacional, com o discurso de transformar o país em uma nação moderna, respondia aos interesses de determinados grupos, e que os custos de tal campanha geraram consequências que atingiram especialmente as camadas mais pobres da população. É nesse aspecto que Canclini (2015, p.25, grifo nosso) afirma que “[...] **a modernidade é vista então como uma máscara**. Um simulacro urdido pelas elites e pelos aparelhos estatais [...]”.

Corroborando esse entendimento, o sociólogo brasileiro José Maurício Domingues compreende que a modernidade é, assim como assinalamos inicialmente o desenvolvimentismo, entendida como *processo* e não como uma totalidade. Dessa forma, estamos falando em *processo de modernização*,

[...] no curso do qual surgem instituições historicamente contingentes; embora certas lógicas institucionais possam vir a se desenvolver, fazem-no de acordo com movimentos que avançam em função dos desejos e projetos de sujeitos individuais e de coletividades, e com as consequências não intencionais daí derivadas [...] A modernidade só pode ser, portanto, entendida em sua dimensão histórica e em sua variabilidade (DOMINGUES, 1999, p.148).

Canclini (2015) alerta que as ideologias modernizadoras no período desenvolvimentista acentuaram a ideia de que a modernização acabaria com as formas tradicionais e crenças. Essa orientação, que também vimos no capítulo anterior, vai ser sustentada ao longo da gestão da SUDEPE, na qual, o ideal moderno é colocado como uma promessa libertadora e progressista.

O elemento central dessa discussão é a existência de impedimentos para o pleno desenvolvimento dos processos de produção e modernização em países retardatários, como o Brasil. Nesta dinâmica, enquanto as economias centrais avançavam para a etapa mais complexa do capitalismo industrial, o desenvolvimento das sociedades periféricas era limitado e nesse aspecto “O atraso aparece, então, como um capitalismo inconcluso, incompleto: como expressão de subdesenvolvimento” (CEPEDA, 2012a, p.80).

Essa euforia pela modernidade nesse período tinha por ideal a universalização do desenvolvimento econômico alcançado pelos países que lideraram a revolução

industrial, entretanto, esse desenvolvimento não se deu da mesma forma nos países periféricos. Ao analisar essa relação centro-periferia, Furtado (1986) esclarece que se buscou generalizar a forma de desenvolvimento alcançado nos países centrais, não se atentando aos contextos sociais e nem as conseqüentes mudanças no mundo físico.

Nesse contexto surgiram novas compreensões no campo das Ciências Sociais acerca do desenvolvimento da modernidade latino-americana. Costa (2017) explica que a partir das décadas de 1950 e 1960 a teoria da modernização passa a ser confrontada, ganhando relevo a teoria da dependência, na investigação sobre a modernidade na América Latina, que propõe uma análise a partir das interdependências entre desenvolvimento e subdesenvolvimento.

Com isso, corrige-se a teoria da modernização onde ela estabelece que a modernidade se origina na Europa e só depois se expande globalmente. Para os autores da teoria da dependência, a modernidade está relacionada, desde seus princípios, com o estreitamento dos entrelaçamentos entre Europa e o resto do mundo (COSTA, 2017, p.486).

Essa compreensão de uma *modernidade dependente*, como classifica Costa (2017) trouxe diferentes abordagens acerca da modernidade na América Latina, a partir de duas variantes, a reformista e a marxista.

O viés reformista analisa a questão da dependência como algo a ser solucionado nacionalmente, tem como uma das suas grandes referências no Brasil o sociólogo Fernando Henrique Cardoso, que viria a assumir a Presidência da República décadas depois, eleito em dois mandatos (1995 a 2003). No trabalho *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*, publicado originalmente em 1970, Cardoso e Falleto (1979) ao analisarem a internalização do mercado como novo caráter de dependência, afirmam que as decisões políticas tomadas no âmbito nacional possibilitariam a determinação econômica, reorganizando as relações centro-periferia do desenvolvimento capitalista.

A novidade da hipótese não está no reconhecimento da existência de uma dominação externa – processo óbvio – mas na caracterização da forma que ela assume e dos efeitos distintos, com referência às situações passadas, desse tipo de relação de dependência sobre as classes e o Estado. [...] **a formação de uma economia industrial na periferia do sistema**

**capitalista** internacional minimiza os efeitos da exploração tipicamente colonialista e busca solidariedades não só nas classes dominantes, mas no conjunto dos grupos sociais ligados à produção capitalista moderna: assalariados, técnicos, empresários, burocratas e etc (CARDOSO e FALETTO, 1979, p.141, grifo nosso).

Essa compreensão influenciou e ainda influencia tanto decisões políticas como análises reformistas. De outro lado, o viés marxista vai questionar essa proposta da questão da dependência ser solucionada nacionalmente, considerando o seu caráter global. Na obra *Democracia e Socialismo no Capitalismo Dependente*, Theotônio dos Santos analisa que “o que primeiro caracteriza uma estrutura dependente é a própria concentração econômica, ligada ao fenômeno da superexploração da força de trabalho e a grande concentração de capital” (1991, p. 49). Nesse sentido, Santos (1991) explica que essa vertente analisa de forma dialética o fenômeno do desenvolvimento capitalista e as estruturas internas dos países que são objeto desse processo de expansão, como os latino-americanos. Desse modo, confronta a forma imperialista que engendrou o desenvolvimento internacional do capitalismo através, por exemplo, do controle das matérias-primas e hegemonia do capital financeiro que, na expansão desse desenvolvimento capitalista, cria uma situação de dependência. Nesse mesmo entendimento, a superexploração do trabalho está no centro da interpretação sobre a natureza do capitalismo periférico latino americano, na obra de Ruy Mauro Marini (2000). Costa (2017) ao trazer análise sobre a obra de Marini, em *Dialética da Dependência*, esclarece que:

Marini compreende as estruturas de acumulação de capital na Europa e na América Latina como interligadas de uma tal maneira que excedentes econômicos nesta última só podem ser atingidos via superexploração da força de trabalho local, o que , por sua vez, impede a formação de mercados internos na região. Além disso, em virtude da dependência latino-americana diante das nações centrais no concernente a capitais e à tecnologia, mesmo uma industrialização eficazmente baseada no modelo de substituição de importações levava a que a própria lógica da dependência se aprofundasse (COSTA, 2017, p. 487).

Desse modo, esse modelo de desenvolvimento no país passa a privilegiar o alto consumo de determinados segmentos, provocando crescente concentração de capital, ao passo que também promove graves desigualdades sociais e a exploração de recursos naturais. Assim, “[...] a característica mais significativa do modelo brasileiro é a sua tendência estrutural para excluir a massa da população dos benefícios da acumulação e do progresso técnico” (FURTADO, 1986, p. 109).

Nessa orientação, conforme poderemos ver no decorrer da análise, a SUDEPE vai direcionar a sua prática à priorização do desenvolvimento da indústria pesqueira e nesse caso, os benefícios não alcançavam os pequenos pescadores e suas comunidades. Ao contrário, passou-se a exploração dos recursos pesqueiros e à desvalorização da atividade artesanal, e, conseqüente, dos pescadores e de suas comunidades. A partir dessas considerações e do que já analisamos no capítulo anterior, podemos compreender todo esse processo como uma *modernidade prometida*, tal como nomeio neste trabalho, devido à forma como foi “ofertada” aos pescadores, revelada como uma promessa que fomentaria um novo modo de vida e o progresso do país. Não obstante, estaria direcionada a atender aos interesses estatais e grupos que se beneficiariam com a tecnificação e modernização do setor pesqueiro. As ações políticas direcionadas aos pescadores não conseguiram atentar para as desigualdades geradas pelo próprio projeto desenvolvimentista. Por esse caráter excludente e elitista é que Furtado (1983) defende a tese de que a ideia desse desenvolvimento econômico é utópica:

[...] a ideia de que os **povos pobres** podem algum dia desfrutar das formas de vida dos atuais povos ricos – é simplesmente irrealizável. Sabemos agora de forma irrefutável que as economias da periferia nunca serão **desenvolvidas**, no sentido de similares às economias que formam o atual centro do sistema capitalista. Mas, como negar que essa ideia tem sido de grande utilidade para mobilizar os povos da periferia e levá-los a aceitar enormes sacrifícios, para legitimar a destruição de formas de culturas **arcaicas**, para explicar e fazer **compreender a necessidade** de destruir o meio físico, para justificar formas de dependência que reforçam o caráter predatório do sistema produtivo [...] Cabe, portanto, afirmar que a ideia de desenvolvimento econômico é um simples mito (FURTADO, 1983, p.75, destaques do autor).

É nessa conjuntura que é criada a SUDEPE, cuja base, como já afirmamos, era a aposta no fomento de uma indústria de base pesqueira e tecnificação do setor. Aliada a esse modelo de desenvolvimento, a autarquia dedicou-se a promoção da industrialização da pesca através dos incentivos fiscais, direcionando suas ações para a ampliação dos estoques pesqueiros. Essa orientação é reforçada em seu relatório ao avaliar que os recursos pesqueiros eram poucos explorados, considerando a extensão litorânea da costa brasileira, e neste caso a industrialização do setor seria fundamental (SUDEPE, 1980).

Para compreendermos como a pesca e os pescadores artesanais serão identificados e regulados nesse período, vamos analisar especificamente três documentos: o *Decreto 51.868 de 1963* que cria o grupo de trabalho para o desenvolvimento da pesca, o *Código de Pesca de 1967* e a edição do *Plano Nacional do Desenvolvimento da Pesca - PNDP, 1975 – 1979* (SUDEPE, 1980), além de consultarmos outros diplomas legais.

## 2.2 O FOMENTO À INDÚSTRIA PESQUEIRA: EXPANSÃO DOS RECURSOS PESQUEIROS E A DESVALORIZAÇÃO DA ATIVIDADE ARTESANAL (1962 A 1989)

Diversos dispositivos legais foram criados a fim de atenderem a demanda da tecnificação da pesca e industrialização do setor, porém, de acordo com a SUDEPE (1980), o período anterior, já analisado no capítulo 1, especificamente de 1930 a 1960, foi marcado “[...] por graves problemas de coordenação das atividades pesqueiras, em face de inúmeros órgãos atuantes e da legislação fragmentada”. Em decorrência destes entraves, criou-se o Conselho de Desenvolvimento da Pesca - CODEPE, em 1961, a fim de reunir todas as atribuições normativas pesqueiras. Através do Decreto-Lei 50.872, sancionado pelo então presidente Jânio Quadros, o CODEPE ficou responsável pela criação de uma Política Nacional da Pesca, tendo por premissa a industrialização, tecnificação e modernização do setor (BRASIL, 2016c), é o que apresenta o quadro a seguir:

### Quadro 9. A criação de uma política nacional de pesca: a emergência da modernização pesqueira

Elaborar, em colaboração com os órgãos competentes, os programas de formação de técnicos e profissionais da pesca;

Estudar a localização e promover junto às entidades competentes a construção de portos, estaleiros, frigoríficos, fábrica, escolas, etc., relacionados com a pesca, diretamente ou mediante convênio ou contrato;

Promover a assistência social ao pessoal da pesca e das indústrias e comércio correlatos, e de outras indústrias de exploração de recursos de origem aquática, por intermédio das entidades oficiais competentes ou privadas que a isso se prontificarem;

Estudar as facilidades a serem concedidas à indústria nacional de construção de barcos de pesca e à indústria pesqueira, cujo desenvolvimento ou implantação seja julgada de interesse para a melhoria das condições da pesca;

Promover os meios de assistências técnica e financeira a novas indústrias

Fonte: Quadro organizado pela autora, destacando os principais objetivos do Decreto-Lei 50.872 de 28 de junho de 1961 (BRASIL, 2016c) disponível no acervo do SISLEGIS no endereço eletrônico do MAPA.

Nessa política, evidencia-se inclusive o início da previsão de financiamentos. Todo esse movimento foi direcionado para a formação de um pequeno grupo da pesca que, posteriormente, seria denominado de pescador industrial<sup>37</sup> (SILVA, 2015). Embora a criação do CODEPE, em 1961, deu-se a fim de avocar a regulação da Pesca, é a Superintendência de Desenvolvimento da Pesca - SUDEPE, criada no ano seguinte, que assumirá toda essa segunda fase da política pesqueira, marcada pela forte expansão da indústria pesqueira e desvalorização da atividade artesanal.

Iniciamos nossa análise do *Plano Nacional do Desenvolvimento da Pesca – PNDP* (1975 – 1979) considerando que o documento apresenta aspectos históricos da política pesqueira, que são relevantes para nossa análise, e a avaliação do período de gestão da política pesqueira feita pela SUDEPE, como autarquia subordinada ao Ministério da Agricultura, responsável pela “evolução do setor pesqueiro” (SUDEPE,

<sup>37</sup>Essa diferenciação na legislação entre o pescador artesanal e pescador industrial, como grupos distintos, tomará forma a partir do período de gestão do IBAMA, discussão a ser apresentada no próximo capítulo.

1980). Esse relatório de 165 páginas é dividido em duas partes: “Aspectos Institucionais do Desenvolvimento da Pesca no Brasil” e “Aspectos Econômicos do Desenvolvimento da Pesca no Brasil”. Para este estudo, vamos analisar a primeira parte do documento.

**Figura 11. O Plano Nacional de Desenvolvimento da Pesca (1975 – 1979)**



Registro de imagem: CYRINO (2016). Fotografia da capa do Plano Nacional do Desenvolvimento da Pesca, 1975 – 1979, (SUDEPE, 1980). Edição fotocopiada, acervo da autora.

O período de gestão da SUDEPE<sup>38</sup> (1962-1989) é atravessado pela instauração do regime militar, em 1964, através do golpe deflagrado contra o governo do presidente

<sup>38</sup>Podemos destacar aqui o contexto analisado por Pleinn e Filippi (2012): “Do final da Segunda Guerra Mundial (1945) até a primeira crise do petróleo (1973), período chamado de ‘anos dourados’ da ‘era de ouro do capitalismo’, marcado por profundas transformações/ revoluções políticas, tecnológicas, econômicas, sociais e culturais. Essa fase também é conhecida como ‘os trinta gloriosos’ (1950-1980). Do ponto de vista econômico no contexto histórico brasileiro, destaca-se o período de intenso crescimento durante os famosos ‘50 anos em 5’ do governo de *Juscelino Kubitschek* (1956-1961), seguido de um período de ‘estagnação’ da economia (1963-1964) e a posterior retomada no ‘milagre brasileiro’ (1968-1973)” (PLEINN e FILIPPI, 2012, p. 14).

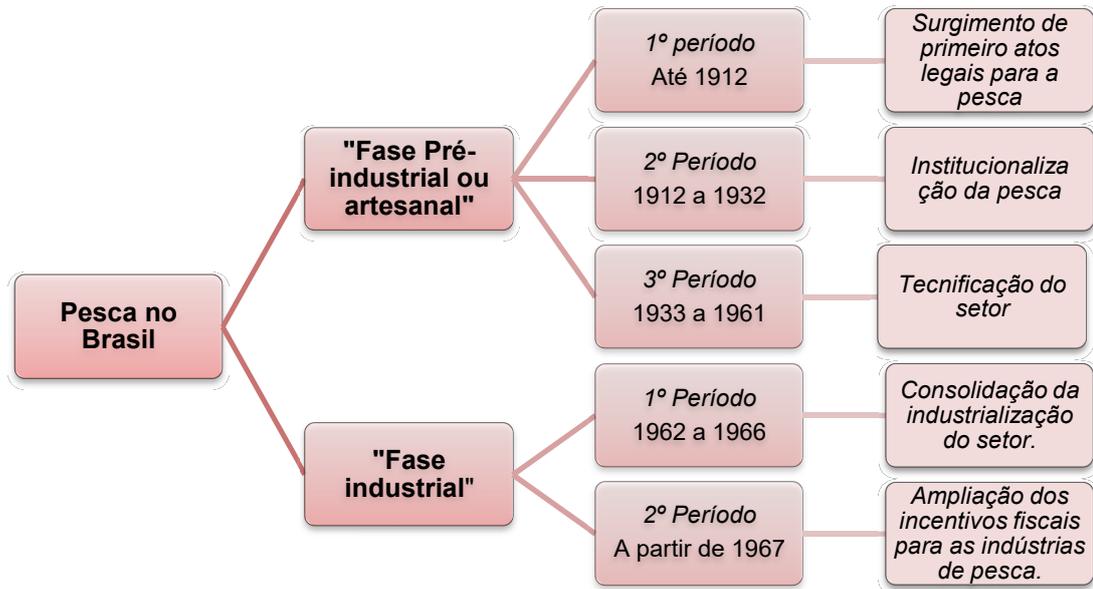
João Goulart. Essa intervenção militar também deixou suas marcas na política pesqueira e na vida dos pescadores artesanais. O Poder Executivo passa a ter maior controle sobre a categoria, através das colônias de pescadores. A política de fortes incentivos à industrialização permanece aliada agora ao “[...] fortalecimento de políticas autoritárias relacionadas à organização política da categoria” (RAMALHO, 2014). O PNDP foi publicado no período da ditadura militar, sob o comando do presidente Ernesto Geisel. É possível perceber no registro a valorização do trabalho desenvolvido pela instituição militar naval e, em especial, da *Missão do Cruzador José Bonifácio*, que abordamos no primeiro capítulo.

Avaliar o entendimento da SUDEPE sobre o desenvolvimento da pesca nos fornecerá importantes indicativos de como a instituição conduziu a atividade nesse período e direcionou sua política. Para a Superintendência de Desenvolvimento da Pesca (1980) a evolução da política pesqueira está organizada em duas grandes fases: a primeira, pré-industrial ou artesanal, e a segunda, industrial. A primeira fase remonta a três subdivisões, que vão desde os primeiros atos legais da pesca<sup>39</sup>, a exemplo da criação da Capitânia dos Portos, pela Marinha do Brasil em 1846, passando pela fase institucionalização da pesca, através do projeto de nacionalização e, por fim, o período de tecnificação, com a Divisão de Caça e Pesca do Ministério da Agricultura. O período que ora analisamos, está incluído na segunda fase, “industrial”, subdivida em dois períodos: a consolidação da industrialização e a ampliação dos incentivos fiscais para o fomento da pesca industrial, conforme ilustra o esquema a seguir:

---

<sup>39</sup> Esse período, embora não tratado nesse artigo, também é de responsabilidade da Marinha do Brasil. Em 1846, a instituição naval militar criou a Capitânia dos Portos já com o intuito de promover o controle da pesca, embora a regulação da atividade só viesse a se efetivar a partir da *Missão*, com a criação das colônias de pescadores. Nesse período, a Marinha brasileira também investiu na pesquisa sobre as formas de modernização e industrialização da pesca a partir de expedições realizadas nos continentes norte-americano, europeu e asiático, conforme registrado em Villar (1911).

**Quadro 10. Divisão do desempenho do setor pesqueiro, pela SUDEPE**



Fonte: Esquema organizado pela autora deste trabalho, a partir de consulta às informações do Plano Nacional de Desenvolvimento da Pesca 1975 - 1979, elaborado pela SUDEPE (1980).

Essa divisão do desenvolvimento da pesca já demarca a atividade artesanal como algo superável, parte de um processo evolutivo, distinguindo a fase de gestão da SUDEPE como algo superior a um período “pré-industrial” ou “artesanal”. Esse entendimento é alentado no próprio Plano Nacional do Desenvolvimento da Pesca, ao descrever o primeiro período da fase industrial, de 1962 a 1966, no qual o governo se preocupou com a promoção da industrialização da pesca e a modernização das atividades pesqueiras. Vejamos no quadro a seguir:

**Quadro 11. O tradicional como atraso: a fase industrial da pesca, pela SUDEPE**

*Nesse período, torna-se expressiva a preocupação governamental de promover o desenvolvimento industrial, não só através da ativação dos programas de investimentos públicos e privados, mediante o aperfeiçoamento de instrumentos clássicos e a criação de novos estímulos às empresas de capital aberto, mas também pela ativação de programas visando à **modernização de ramos tradicionais** onde prevaleciam **relações de produção obsoletas e incompatíveis** com as exigências atuais de aumento de produtividade, economias de escala e racionalização administrativa (grifo nosso).*

Fonte: Trecho extraído do Plano Nacional de Desenvolvimento da Pesca (1975 – 1979) (SUDEPE, 1980, p.17).

O trecho destacado no Quadro 11 assemelha-se em grande medida, ao sentido das preocupações de Villar (1942; 1945) e a ênfase na modernização dos processos arcaicos de pesca, assim classificados pelo comandante, como vimos no capítulo anterior. Desse modo, como sinalizamos no início dessa análise, já é perceptível como os ideais do projeto de nacionalização da pesca, empreendidos pela Marinha, firmaram suas raízes na política pesqueira e, com isso, entendemos também a força desse “projeto” na dificuldade concreta vivenciada pelos pescadores artesanais nos dias de hoje.

A diferença nessa fase é que ao passo que no período anterior o pescador foi conduzido à reserva naval da marinha, neste, sua força de trabalho foi reservada às empresas pesqueiras, através da desvalorização da sua atividade, ao passo que foram apropriados sua força de trabalho, meios de produção e recursos pesqueiros, transformando os pescadores artesanais em meros “coadjuvantes” do setor (RAMALHO, 2014).

Essas medidas adotadas pela SUDEPE supervalorizaram a indústria pesqueira, e com isso, os benefícios fiscais alcançavam somente as empresas, e estas concentraram seus projetos na construção e importação maciça de barcos, equipamentos e infraestrutura de terra, aumentando consideravelmente o controle dos meios de produção (SILVA, 2015). Diegues (1995) elucida como esse sistema passou a vigorar:

[...] essa forma de se combinar os meios de produção e a força de trabalho está articulada e é dependente da produção empresarial-capitalista que lhe compra a produção e usa sua força de trabalho excedente, como tripulantes de grandes barcos de pesca. Nesse sentido, o setor é usado como um **bolsão de força de trabalho barata** para o setor empresarial-capitalista (DIEGUES, 1995, p.94, grifo meu).

No curso dessa trajetória, a SUDEPE passou a ter muitas atribuições, em especial com o volume de subsídios. Nesse cenário de expansão industrial surgiu a necessidade de organização do setor. Em 1963, através do Decreto 51.868, foi criado o Grupo de Trabalho para propor diretrizes a fim de promover o desenvolvimento da pesca no país e orientar as ações da SUDEPE:

## Quadro 12. O Decreto 51.868 de 1963, menção a pesca artesanal

*CONSIDERANDO* que o **desenvolvimento da pesca, em termos industriais**, poderá constituir-se em poderosa fonte de **riqueza nacional** e proporcionar elementos capazes de suprir o mercado de consumo de produtos protéicos a baixo custo;

*CONSIDERANDO* a necessidade de melhor aparelhar as indústrias relacionadas com a pesca, bem como as embarcações que compõem nossa ainda incipiente frota pesqueira;

*CONSIDERANDO* que as condições de abandono em que vive o nosso pescador exigem do Governo a adoção de uma política de assistência técnica, econômica e social compatível com o progresso desse setor.

### Objetivos (Art. 1º)

**Expandir os atuais índices de produção do pescado**, para abastecer o País de proteína animal mais barata que a carne bovina, destinando os contingentes disponíveis deste produto ao mercado internacional (inciso, I);

Proporcionar, ao **contingente humano empenhado na pesca artesanal, padrão de vida compatível com as possibilidades remunerativas da atividade**, mediante a reorganização das colônias de pescadores e a instituição do sistema cooperativo (inciso VI).

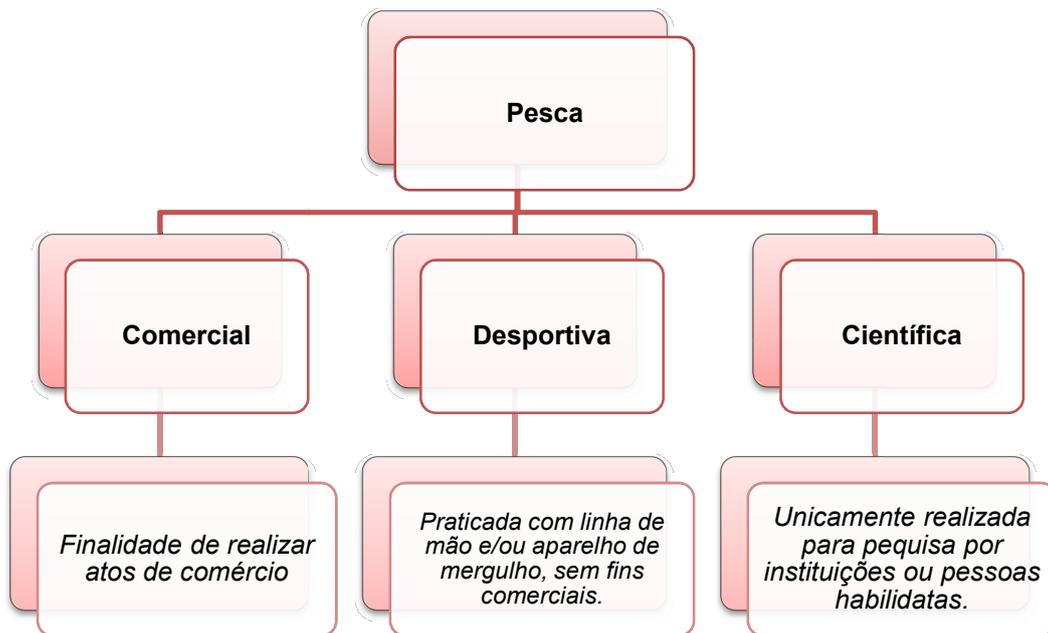
Fonte: Quadro organizado pela autora deste trabalho. Trechos extraídos do preâmbulo e Art. 1º do Decreto 51. 868 de 27 de Março de 1963 (grifos nosso). Consulta realizada no acervo do SISLEGIS, disponível no endereço eletrônico do MAPA (BRASIL, 2016e).

Esse decreto nos chama atenção desde o seu preâmbulo, ao apresentar um panorama da pesca no período, destacando o seu potencial industrial, como fonte de riqueza para o país, apontando a necessidade ainda de dar suporte às indústrias pesqueiras.

Nesta análise, é neste dispositivo legal que encontramos pela primeira vez o termo “pesca artesanal”, no sexto objetivo do Grupo de Trabalho, que trata o Decreto 51. 868/1963, sendo esta a sua única menção. Examinando-o com atenção é possível verificar o distanciamento do pescador artesanal do grupo industrial, ao considerar o *contingente humano empenhado na pesca artesanal*, ou seja, aqueles que ainda praticavam as técnicas artesanais. Do mesmo modo, a expressão *padrão de vida compatível com as possibilidades remunerativas da atividade*, revela a desvalorização dessa prática pesqueira comparando-a com os lucros das técnicas

modernas de pesca. Por fim, *mediante a reorganização das colônias de pescadores e a instituição do sistema cooperativo*, reforça o papel tutelar das colônias na melhoria da qualidade de vida dos pescadores artesanais. Neste cenário, o Código de Pesca de 1934 é reformulado, e a pesca recebe uma nova classificação: comercial, desportiva e científica.

**Quadro 13. Classificação da Pesca pelo Código de Pesca, de 1967**



Fonte: Esquema organizado pela autora deste trabalho, a partir de consulta ao Decreto-Lei 221 de 28 de fevereiro de 1967 (BRASIL, 2016f) disponível no acervo do SISLEGIS no endereço eletrônico do MAPA.

Nesta reformulação percebe-se que a divisão da pesca deu-se pela finalidade da atividade pesqueira. Não há uma distinção da pesca de pequeno porte das atividades ligadas a indústria pesqueira. A atividade artesanal é desconsiderada, novamente. Essa orientação visava atender o projeto de transformar a atividade pesqueira em uma indústria de base no país e, dessa forma, a pesca artesanal encontrava-se desabrigada nesse Código. O referido Decreto-Lei também classificava o que seria denominada empresas pesqueiras e pescadores profissionais, vejamos:

Art. 18. Para os efeitos deste Decreto-lei define-se como "indústria da pesca", sendo conseqüentemente declarada "indústria de base", o exercício de atividades de captura, conservação, beneficiamento, transformação ou

industrialização dos seres animais ou vegetais que tenham na água seu meio natural ou mais freqüente de vida.

Art. 26. Pescador profissional é aquele que, matriculado na repartição competente segundo as leis e regulamentos em vigor, faz da pesca sua profissão ou meio principal de vida (BRASIL, 2016f).

Percebemos no art. 26, como a categoria de pescador passa a ser identificada na legislação como aquela que, no desenvolvimento da atividade da pesca, esteja submetido à regulação do Estado, através da colônia. Revela-se a marcação de um ideário de controle das atividades (trabalho e resultados da produção) como de subordinação. Desdobramentos da investida militar naval, que discorreremos no capítulo anterior, e que vai reforçar o caráter tutelar assumido pelas colônias durante décadas e, ainda hoje, no acesso do pescador à política pública.

Almejava-se ainda, a criação de uma pesca empresarial-capitalista no Brasil, através do fomento a incentivos fiscais visando o retorno de recursos para o setor e, nesse direcionamento, a SUDEPE negligenciou também a pesca de pequeno porte (DIEGUES, 1983). A produção empresarial-industrial procedia em considerável parte dos próprios pescadores artesanais, através do sistema de compra da produção nos portos. Nesse sentido, reforça-se o caráter de transformar o pescador em força braçal das empresas pesqueiras:

Largando a pequena pesca à própria sorte, o objetivo do Decreto-lei nº. 221 de 1967 era claro: atribuir à pequena pesca a função de um **bolsão de força de trabalho barata** para a frota empresarial-capitalista que ao mesmo tempo se apropriara do pescado do setor mais dinâmico da pequena pesca (a produção dos pescadores artesanais motorizados) através do domínio da comercialização (DIEGUES, 1983, p.147, grifo nosso).

No mesmo regulamento, a pesca desportiva tratava sobre a atividade sem fins lucrativos, exercida por pescadores amadores, destinada para atividades de lazer. Por fim, a pesca científica referia-se a atividade de pesquisa, e neste Código já sinalizava o interesse do Estado na promoção dos estudos sobre o ambiente marinho.

No Plano Nacional do Desenvolvimento da Pesca, a SUDEPE (1980) faz críticas a sua própria gestão, apontando o despreparo da instituição no cumprimento das suas atribuições e a necessidade de uma melhor definição dos seus objetivos.

Em todo o período considerado [da criação da autarquia, em 1962, até 1971], a SUDEPE não definiu claramente os seus objetivos gerais e específicos e não tendo fixado estes não poderia jamais elaborar planos e programas nacionais, da mesma forma como não se estruturou de forma adequada ao cumprimento das suas finalidades (SUDEPE, 1980, p. 20).

O relatório do PNDP ainda discrimina quatro áreas que apresentaram debilidades na gestão: a de pesquisa, de incentivos fiscais, de assistência técnica e assistencial ao pescador. A primeira foi prejudicada devido à falta de controle das pesquisas pesqueiras que, conseqüentemente, eram desenvolvidas sem diretrizes, atendendo a interesses de outras entidades; já na de incentivos fiscais, a falta de habilidade levou a instituição à aprovação de centenas de projetos, sem uma política de planejamento; na área de assistência técnica, carecia de definição de conteúdo e, por fim, na área assistencial, “[...] vinha sendo executada de forma incipiente e precária, sendo que as atividades de revenda e financiamento se encontravam praticamente paralisadas” (SUDEPE, 1980, p. 22)

Diante desses problemas identificados, a SUDEPE viu a necessidade de reformular suas diretrizes. Em 1974 é editado o Decreto 73.632 que dispôs sobre a estrutura da instituição e indicaria as suas competências. Ao analisarmos o documento, é possível verificar a forte promoção da tecnificação da pesca a fim de atender os interesses da modernização do setor, direcionamento que, como já observamos no decorrer desse capítulo, vem sendo reforçado desde a sua implementação, com o projeto de nacionalização da pesca. O quadro a seguir destaca os principais eixos norteadores da SUDEPE, a partir desse novo regulamento:

### Quadro 14. A tecnificação da pesca

Realizar pesquisas, objetivando a avaliação, a preservação dos recursos o conhecimento da biologia e ecologia dos seres vivos aquáticos, os **métodos e técnicas** de cultivo nas águas territoriais, e **modernização** de técnicas de captura, **industrialização** e **comercialização** do pescado;

Prestar **assistência técnica** aos empreendimentos de pesca, oferecendo-lhes informações pertinentes **às modernas técnicas de captura**, conservação e industrialização do pescado;

Promover o treinamento e a formação de **mão-de-obra especializada**;

Prestar **assistência sócio-profissional** aos pescadores, estimulando a sua integração ao sistema cooperativista;

Fonte: Esquema organizado pela autora deste trabalho, a partir de consulta ao Decreto 73.632 de 13 de fevereiro de 1974 (BRASIL, 2016g) disponível no acervo do SISLEGIS no endereço eletrônico do MAPA.

Além de enfatizar a importância da qualificação dos pescadores para suprir a demanda da indústria de pesca, o decreto também promove a pesquisa no setor a fim de explorar novos métodos de pesca e a preservação dos recursos marinhos. Quanto à assistência aos pescadores, o dispositivo legal direciona as colônias, através do sistema de cooperativas, a fim de que os mesmos possam gerar rendimentos que supram suas necessidades. Estes atos mantêm o papel tutelar que as colônias de pescadores assumiram, desde a sua criação na Missão do Cruzador em 1919. A promoção de pesquisas no setor, fomentada nesse regulamento, irá impulsionar o desenvolvimento da aquicultura. Ocorre que, o impulso aos incentivos fiscais de forma desordenada somada a expansão das indústrias de pesca e seu poder de captura geraram a redução dos recursos pesqueiros<sup>40</sup>. Desse modo, a SUDEPE começa a voltar a sua atenção para a preocupação com a diminuição das espécies e em 1983 é publicada a primeira legislação referente ao período de

<sup>40</sup>Esse período de escassez dos recursos pesqueiros será acompanhado de políticas voltadas a questão ambiental e uma forte fiscalização direcionada ao pescador artesanal, através da regulação pelo IBAMA, discussão que será apresentada no próximo capítulo.

defeso<sup>41</sup> através da Portaria nº 50, proibindo anualmente a pesca de espécies de camarões e definindo sanções no caso de descumprimento (BRASIL, 2016h). No decorrer da década de 1980, outras portarias seriam publicadas, regulando também pesca de arrasto ou de embarcações fechadas em determinadas regiões já com baixa produção, como a portaria nº 51 que proibia a “[...] a pesca de arrasto nas baías, lagoas costeiras, canais e desembocaduras de rios (estuários) em Santa Catarina” (BRASIL, 2016i).

Nessa dinâmica, a fiscalização da SUDEPE orientou-se de forma *classista* (RAMALHO, 2014), preterindo a atividade artesanal em benefício do grupo ligado à indústria pesqueira, ao apontar a primeira como causa dos impactos ambientais decorrentes da pesca, o que desdobrará na marginalização da pesca artesanal, como veremos no próximo capítulo. Mais do que isso, a SUDEPE fomentou a expansão das empresas de pesca, promovendo a subordinação e pobreza dos pescadores artesanais, o que acarretaria em graves consequências que perduram até hoje:

A Sudepe cumpriu um papel importante para o capital: viabilizar a expansão da pesca enquanto um negócio moderno e rentável para um grupo de empresários, criando, ao mesmo tempo, uma força de trabalho [os pescadores artesanais] disponível, ora permanente, ora de reserva (RAMALHO, 2014, p. 50)

Com uma gestão conturbada por exacerbados uso de incentivos fiscais e de crédito, a SUDEPE é extinta em 1989. Nesse contexto, em breve exposição, o regime ditatorial chega ao fim, no ano de 1985, após vinte e um anos no poder. Com a redemocratização do país e o advento da Constituição da República Federativa do Brasil, em 1988, os pescadores artesanais passam a ser incluídos no setor rural informal, e as colônias são equiparadas a sindicatos de trabalhadores rurais, sendo livres a associação profissional ou sindical, o que irá propulsionar a criação de novas entidades representativas de pesca, como as Associações de Pescadores.

---

<sup>41</sup>“Defeso é uma medida que visa proteger os organismos aquáticos durante as fases mais críticas de seus ciclos de vida, como a época de sua reprodução ou ainda de seu maior crescimento. Dessa forma, o período de defeso favorece a sustentabilidade do uso dos estoques pesqueiros e evita a pesca quando os peixes estão mais vulneráveis à captura, por estarem reunidos em cardumes” (Ministério do Meio Ambiente, 2016).

O projeto de nacionalização da pesca, através desse ousado plano de criação de uma empresa-capitalista no Brasil, com o objetivo de transformar a atividade pesqueira em uma indústria de base, fracassou. Houve o grande endividamento devido ao uso desmedido de subsídios e acentuou-se a escassez de espécies. Nesse âmbito, a desnacionalização da pesca deu-se tanto pela iniciativa de multinacionais na compra de algumas fábricas de pesca “[...] como também pela política de *joint – ventures*, pelas quais empresas brasileiras se associam às estrangeiras para a exploração de recursos pesqueiros” (MALDONADO, 1986, p. 36).

Nesse cenário o projeto nacional-desenvolvimentista já estava em crise<sup>42</sup> devido, entre outros fatores, ao endividamento<sup>43</sup> do país e a eclosão de vários problemas sociais que afetavam diretamente as populações pobres. Somado a essas situações, a expansão desse projeto de desenvolvimento ocorreu sem qualquer preocupação com expressões territoriais tradicionais<sup>44</sup> ou mesmo com preceitos ambientais. De fato, revela-se que a modernidade que figurou como estandarte desse projeto de desenvolvimento nacional não tinha o objetivo de alcançar a todos, sobretudo os mais pobres. Ao contrário, promoveu a desigualdade social, a explosão de bolsões de pobreza, segregação socioespacial e, em contrapartida, gerou a acumulação de capital para grupos privilegiados. Silva (2004) traz uma análise que sintetiza bem esse direcionamento adotado:

“[...] o pacto desenvolvimentista nunca se orientou no sentido de romper a herança do padrão de exploração colonial. Padrão este que tem por traço fundamental um formato perverso de institucionalização do conflito distributivo e de incorporação de massas. Em sua essência, sua dinâmica consiste em que **as classes proprietárias absorvem os frutos da**

---

<sup>42</sup> “[...] embora tenha ocorrido um extraordinário desenvolvimento capitalista, sobretudo a partir do final dos anos 60 e nos 70, não foi modificado o padrão básico de relações Estado/sociedade. Com isso, a partir de meados dos anos 70, e a sobreposição das crises externas que tem lugar nessa década, o pacto desenvolvimentista revelou de forma aguda seus limites e suas fragilidades até então contornados via “reciclagem” da ordem política. As possibilidades de o Estado prosseguir como articulador do desenvolvimento capitalista nacional foram postas em xeque” (SILVA, 2004, p.78).

<sup>43</sup> O desenvolvimento econômico implementado no regime militar, o chamado *milagre brasileiro*, “ocultava sua fase sombria: o endividamento sem precedentes na história do Brasil, do Estado brasileiro. O capital internacional, um dos principais interessados na política econômica adotada pelos militares, também foi protagonista no crescimento da dívida externa do país” (LEMOS, 2015, p.185).

<sup>44</sup> Conforme veremos no próximo capítulo, apenas no ano de 2007 será regulada, através do decreto 6.040 de 07 de fevereiro de 2007, a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.

**modernização** econômica que promovem, **excluindo a maioria da população**” (SILVA, 2004, p. 77, grifo meu).

A expansão desordenada da indústria de pesca não somente comprometeu os territórios pesqueiros e os nascedouros de espécies, como também a reprodução dos modos de vida e trabalho dos pescadores e das suas comunidades. Havia uma clara diferenciação entre os pescadores que pescavam pequenas quantidades, muitas vezes para sua subsistência e de sua família, os que comercializavam e eram utilizados como força de trabalho das indústrias pesqueiras, bem como aqueles “patrões de pesca”, que possuíam grandes embarcações e estavam ligadas ao lucro da indústria pesqueira.

Esses direcionamentos mostram que, mesmo com diferentes órgãos responsáveis pela regulação da pesca, as escolhas da política de Estado nos períodos analisados priorizaram a abordagem modernizadora do setor (em prol do seu desenvolvimento técnico/industrial), sob a justificativa de impulsionar a economia do país. Paralelo a isso, as ações políticas voltadas para a pesca artesanal são burocratizadas e alheias à realidade dos pescadores e para obter acesso as mesmas observam-se, ainda, as marcas da condução tutelar do Estado, centralizada nas colônias de pescadores.

No curso da trajetória da política pesqueira, iniciam-se as marcações sociais e econômicas distinguindo a pesca artesanal e a pesca industrial nos diplomas legais, devido ao volume de pesca e produtividade gerados. A aquicultura também passa a ganhar destaque como a grande aposta do setor pesqueiro, com a promessa de aumento da produtividade e sustentabilidade. E neste cenário a pesca artesanal será apontada pelo Estado como ameaça a própria atividade pesqueira. O prejuízo da diminuição dos recursos pesqueiros será atribuído aos pescadores artesanais, e a categoria entrará em uma fase de marginalização da atividade que será parte da discussão do próximo capítulo.

### CAPÍTULO 3: A POLÍTICA PESQUEIRA E A QUESTÃO AMBIENTAL

Como partimos de uma perspectiva processual de análise da política pesqueira, embora estejamos tratando de períodos específicos ao longo dessa dissertação, podemos perceber que as ações empreendidas pelo Estado em seu ideal de modernização da pesca estão entrelaçadas e vão servindo de justificativa para as novas políticas que seguem. Neste capítulo, vamos abordar o período de 1989 a 1998, após a extinção da SUDEPE. Com a escassez dos recursos pesqueiros, conforme terminou o capítulo anterior, a política pesqueira ganhará um tom de conservação dos recursos naturais, com base no cenário internacional de preocupação com a proteção ambiental, através da gestão do setor pesqueiro pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais – IBAMA. Neste período, a concepção de atraso da pesca artesanal em relação ao desenvolvimento do país, herança desenvolvimentista, resultará em estereótipos que passam a identificar os pescadores artesanais enquanto uma ameaça aos recursos pesqueiros, conforme abordaremos adiante.

Considerando que este trabalho não tem o objetivo de analisar a trajetória da política ambiental, o que demandaria uma análise específica e aprofundada que foge ao escopo pretendido, optamos por destacar como a problemática ambiental foi sendo incorporada nas ações e discursos estatais, ou seja, de que modo a questão ambiental vai ser interpretada na agenda política e com isso irá repercutir na condução das ações voltadas para a pesca. É essa discussão que abre este capítulo, em *Cenários para a internalização da questão ambiental no Brasil*. A partir dessas reflexões passaremos então a analisar como a política pesqueira passa a identificar e regular a pesca artesanal e o pescador de 1989 a 1998, na seção *A escassez dos recursos pesqueiros e marginalização dos pescadores artesanais (1989 – 1998)*.

#### 3.1 CENÁRIOS PARA A INTERNALIZAÇÃO DA QUESTÃO AMBIENTAL NO BRASIL

A década de 1990 foi marcada pela discussão das implicações da crise ecológica, interpretada como escassez de recursos naturais. Para iniciarmos essa análise,

recorremos aos estudos da socióloga brasileira Ferreira (2003), e do cientista político Viola (1999) que traçam pesquisas detalhadas sobre a política ambiental brasileira e através destes podemos destacar importantes contribuições que irão colaborar nesta análise. Para Ferreira (2003, p.77), “[...] a importância discursiva da questão ambiental traduziu-se numa legislação comparativamente avançada, porém os comportamentos individuais estão muito aquém da consciência ambiental presente no discurso”. Portanto, para explicar essa aparente contradição, a autora salienta que se deve também buscar compreender o processo social por trás da mesma.

Desse modo, a socióloga estabelece três dimensões para a discussão sobre a desordem ecológica na realidade brasileira: *a formação social no Brasil*; *o burocratismo*; e *a conexão do indivíduo com o Estado*. Sobre a primeira, Ferreira (2003) destaca que é caracterizada pela hierarquia, paternalismo, repressão e autoritarismo, e a combinação desses elementos produz uma sociedade que é essencialmente formalista, mas que se destaca por práticas clientelistas, aonde interesses particulares prevalecem. A segunda dimensão exerce uma prática de controle social também combinado a fatores como paternalismo, hierarquia e autoridade. Ferreira (2003) ressalta que o burocratismo é, frequentemente, utilizado como instrumento de poder da elite, para fixar seus interesses. Sobre este aspecto, no período de domínio político dos militares e das estratégias desenvolvimentistas, traços marcantes que analisamos no capítulo anterior, vimos como foram formadas alianças com elites financeiras e industriais, e como tais parcerias deram-se através de uma *tecnoburocracia*<sup>45</sup> em que prevalecia o ideário do desenvolvimento econômico sobre o social e político. Com isso, podemos aqui compreender como as ações políticas foram sendo forjadas, ao priorizar incentivos fiscais e exploração de recursos naturais. Já o terceiro ponto esclarecido pela autora diz respeito a conexão do indivíduo com o Estado estar assentada em uma fonte de prestígio e *status* social, aonde se prima por uma distribuição de privilégios que resulta numa

---

<sup>45</sup>Ferreira (2003,p.81) explica que “ A partir de 1964, a tecnocracia começou a se desenvolver de forma particular no país. Depois do golpe militar, as atenções foram voltadas aos tecnocratas (expert profissionais) no lugar dos burocratas (servidores públicos profissionais), ou seja, a uma nova casta de tecnoburocratas. Enquanto os burocratas se esforçavam em manter o *status quo*, os técnicos eram comprometidos com as reformas e mudanças”.

corrupção estrutural. A crítica que a autora acentua está firmada sobre a combinação de todos esses fatores, que se traduz na formação do Estado brasileiro:

A formação do Estado brasileiro corresponde a uma estrutura de poder concentrada e exclusivista, obedece a processos de decisão que respondem a interesses particulares de grupos mais bem organizados e, finalmente, segue um forte padrão tecnocrata, hierárquico e formalista de resolução de conflitos (FERREIRA, 2003, p.80).

Considerando esse contexto, perguntamo-nos de que modo a questão ambiental passa a ser integrada nas ações políticas? Para Viola (1999) essa problemática toma espaço a partir de um processo de globalização da política ambiental.

De fato, os problemas ambientais passam a ultrapassar fronteiras nacionais e a preocupação pública pela deterioração ambiental já passava a ser discutida mundialmente desde metade da década de 1960 nos Estados Unidos e Suécia, chegando a América Latina em 1980. O movimento ambientalista global era constituído por diferentes atores, desde organizações não-governamentais, agências estatais, comunidade científica, setores econômicos e consumidores que discutiam a proteção ambiental e uso dos recursos naturais. Assim, Viola (1999, p.6) esclarece que o ambientalismo “[...] surgido como um movimento reduzido de pessoas, grupos e associações preocupados com o meio ambiente, transforma-se num capilarizado movimento multissetorial”.

O debate internacional movimentava a discussão sobre os riscos ambientais e o uso dos recursos naturais, e nessa discussão a questão do desenvolvimento econômico não ficava de fora. A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo, capital da Suíça, no ano de 1972, destacou-se como um marco na regulamentação do controle ambiental, que reuniu os chefes de Estado de vários países sob o debate da degradação ambiental. A participação do Brasil<sup>46</sup> nessa Conferência era de hostilidade, defendia-se a garantia do uso dos recursos naturais de acordo com as prioridades de cada nação, além de opor-se a prerrogativa que relacionava a exaustão dos recursos naturais com o crescimento

---

<sup>46</sup>Ferreira (2003) destaca que, na Conferência realizada em Estocolmo, o Brasil representava uma liderança nos países de Terceiro Mundo e defendiam que o crescimento econômico não deveria ser sacrificado em nome de um ambiente mais puro. O posicionamento do país era de reconhecimento da crescente ameaça da poluição ambiental, mas de que os países desenvolvidos deveriam pagar pelos esforços dessa “purificação”.

populacional. Aliando-se a China, os delegados brasileiros lideravam os países contrários aos preceitos da Conferência e defendiam que “[...] a soberania nacional não poderia ser sujeitada em nome de interesses ambientais mal-definidos” (FERREIRA, 2003, p. 81). Assim, o processo de internalização da questão ambiental no Brasil ocorreu num contexto em que se destacava a primazia do crescimento econômico, que envolvia a consideração dos problemas ambientais de acordo com os preceitos de soberania e segurança nacional e a compartimentação do gerenciamento ambiental através da perícia burocrática.

Ao examinar o trabalho de Ferreira (2003), o sociólogo Tavolaro (1999) questiona que tipo de política ambiental pode resultar da combinação desses fatores. Ao corroborarmos com essa indagação, podemos observar como ficam evidentes os traços do modelo nacional-desenvolvimentista e de estratégias tecnoburocráticas que asseguravam interesses privados aliados ao governo militar. As repercussões dessas orientações produziram direcionamentos que a política ambiental no país passou a adotar. Tavolaro (1999) aponta que o processo de internalização da questão ambiental se deu, em grande parte, de traços artificiais, com vistas a atender exigências e pressões externas. Um exemplo disso foi a criação, em 1974 da Secretaria de Meio Ambiente – SEMA, após a repercussão negativa da posição brasileira na Conferência de Estocolmo. E assim se deu também no governo Sarney, em 1989, quando foi criado o IBAMA como resposta a exacerbadas queimadas na Amazônia frente ao tensionado cenário internacional de discussão das mudanças climáticas, agravadas pelo aumento das emissões de dióxido de carbono.

As ações políticas subseqüentes, como veremos, vão seguir essa mesma prática, qual seja, a de resposta às pressões mundiais por proteção ambiental. Nesta perspectiva, as políticas públicas vão passar de um modelo nacionalista para um modelo globalizante. Entretanto, os governos de Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso vão assumir diferentes agendas políticas no que concerne a questão ambiental.

No governo Collor foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), em 1992, na cidade do Rio de Janeiro. Conhecida como Eco 92, a conferência envolveu grande esforço de participação do

movimento ambientalista mundial, com 105 chefes de Estado e cerca de 14 mil ONGs. Seu governo promoveu a globalização da agenda ambiental, fomentando o fortalecimento das ONGs e do movimento ambientalista. Ferreira (2003) salienta que essa movimentação, do ponto de vista da sociedade civil, foi positiva. Pela razão do Brasil ser o país sede da conferência, houve um grande esforço a fim de buscar a participação de entidades brasileiras, além de ser um grande marco no aprofundamento da discussão ambiental no Brasil. Entretanto, Ferreira (2003) e Viola (1999) corroboram que houve um interesse de Collor em marcar a posição de seu governo com a preocupação ambiental a fim de ganhar prestígio internacional. O então presidente viu na escolha do Brasil para sediar a Conferência, a sua grande oportunidade de promoção pessoal e política, utilizando a ênfase na proteção ambiental como sua moeda de troca internacional.

Evidencia-se então a repentina conversão ambientalista de Collor que foi impulsionada “[...] pela necessidade de ganhar confiança da opinião pública dos europeus e norte-americanos para seu programa econômico que requeria como um de seus elementos cruciais a vinda de novos investimentos estrangeiros ao país” (FERREIRA, 2003, p.15). Apesar da forte retórica pró-ambientalista de Fernando Collor, a contenção de gastos públicos não favorecia significativas destinações de recursos para a política ambiental.

No governo seguinte, após o *impeachment* de Collor, que levou o seu afastamento definitivo da Presidência da República, a questão ambiental foi relegada. Com a profunda crise de governabilidade do país, Itamar Franco, que assumiu o mais alto posto do executivo entre 1992-1994, passou a direcionar a preocupação política do país a questões emergenciais de curto prazo. Embora se tenha retomado o caráter ministerial do Meio Ambiente<sup>47</sup>, em 1992, houve um declínio do movimento ambientalista e pouco se fez quanto à questão ambiental, que também não era foco da campanha eleitoral de nenhum dos candidatos a presidência da república nas eleições de 1994. Na gestão de Fernando Henrique Cardoso, eleito para o mandato de 1994 – 1998, houve uma aceleração da globalização e retomada da

---

<sup>47</sup> Em 1985, no governo de José Sarney foi criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente, assumindo atribuições que estavam no então Ministério do Interior durante o período da ditadura militar. Em 1990, o presidente Fernando Collor converteu o Ministério em Secretaria do Meio Ambiente, situação revertida no governo Itamar Franco.

governabilidade, entretanto, a questão ambiental passa a ser tratada de forma secundária devido ao viés economicista da agenda pública do seu governo. Viola (1999) analisa que as políticas públicas na gestão de Cardoso não contemplaram a questão da sustentabilidade, a área ambiental foi marcada por sua fragmentação e incompetência, atuando de forma isolada das políticas de desenvolvimento. Apenas em 1996, o Ministério do Meio Ambiente retoma a discussão dos resultados da Rio 92, na qual o Brasil assumiu compromisso da elaboração da Agenda 21, a partir dos acordos ambientais firmados na Conferência. A Agenda foi publicada no ano de 2002, e seus desdobramentos serão abordados no quarto capítulo deste trabalho que discorre sobre o período de 1998 a 2009. Mas importa já destacar que a Agenda 21 terá como objetivo internalizar nas políticas pública do país os valores e princípios do *desenvolvimento sustentável*.

No curso dessa dissertação temos visto como o *desenvolvimento* está atrelado a uma racionalidade econômica. E é nesse cenário de formação global da preocupação ambiental que passa a emergir a ideia de um *desenvolvimento sustentável* como estratégia de agregar conservação ambiental e crescimento econômico. Esse discurso será incorporado nacionalmente, trazendo conceitos construídos internacionalmente que, em muitas vezes, não contemplam a perspectiva socioambiental brasileira e inclusive reforçam processos excludentes, sobretudo, daqueles que se utilizam dos recursos naturais para sua reprodução social e são atingidos pela expansão do desenvolvimento industrial moderno.

O trabalho de Alier (2007) traz importantes considerações para refletirmos sobre o desenvolvimento sustentável. Esse economista catalão analisa as três correntes do ecologismo, quais sejam, o *culto à vida silvestre*, o *evangelho da ecoeficiência* e o *ecologismo dos pobres ou movimento de justiça ambiental*.

A primeira vertente está associada à defesa da natureza intocada, a preservação do meio ambiente da presença humana. Essa orientação apóia-se em uma ecologia profunda que irá confrontar a postura antropocêntrica em relação à natureza, ressaltando também valores sagrados e até mesmo estéticos da vida silvestre. Assim, sua proposta está sustentada em manter reservas naturais que limitem a interferência humana, de uma presença controlada até sua total exclusão. Essa

corrente, embora reconheça os danos causados pela expansão do desenvolvimento industrial, não ataca diretamente o crescimento econômico, mas mantém-se numa postura de retaguarda, ou seja, preservar os espaços que ainda não foram explorados por esse desenvolvimento. Justamente por esse motivo, é que o *culto à vida silvestre* vai entrecruzar-se e até conviver de modo simultâneo com outra corrente, o evangelho da ecoeficiência.

É nesta segunda vertente do ecologismo que o desenvolvimento sustentável vai encontrar seu respaldo. A proposta é de uma ciência gerencial que procura respostas a fim de remediar os danos causados pela industrialização, preocupando-se também com o desenvolvimento econômico, promovendo novas técnicas de utilização dos mecanismos de produção, economia de energia, controle de resíduos e emissão de poluentes. Essa corrente vai tratar da utilidade e eficiência técnica sobre a natureza, ou melhor, dos recursos naturais, impulsionando ainda ganhos econômicos para empresas que as aderirem. Esse discurso está presente assim tanto na esfera política quanto na econômica.

A esse modelo gerencial dos danos ambientais, tanto Alier (2007) quanto Guivant (2005) chamam de *modernização ecológica*, conceito que vai emergir na década de 1990, na Europa e nos Estados Unidos. A socióloga explica que do ponto de vista das políticas públicas, a modernização ecológica possui duas dimensões: a primeira, *prescritiva/normativa*, é direcionada na intervenção do mercado a fim de garantir o equilíbrio entre crescimento econômico e proteção ambiental, ou seja, na prescrição de medidas para o uso *sustentável* dos recursos naturais, “tecnologias limpas”, enquanto o Estado assume impostos ambientais, estimula acordos voluntários, fiscaliza e implementa leis. Já a segunda dimensão, *analítica/descritiva*, pressupõe a avaliação de políticas governamentais que estejam sintonizadas com os preceitos da modernização ecológica.

Tanto o desenvolvimento sustentável quanto a modernização ecológica trazem a mesma premissa da ecoeficiência como possibilidade de boa gestão dos recursos naturais promovendo o desenvolvimento econômico, ou, como avalia Alier (2017, p.32) o desenvolvimento sustentável é um “irmão gêmeo” da modernização ecológica. Assim, o que fica evidente são ações políticas que vão se preocupar em

atender a eficiência técnica da produção de bens, uso sustentável e racionalidade econômica, tudo isso vinculado ao crescimento econômico, que vem impactando o meio ambiente, promovendo, em nível global, a desigualdade social.

Nesse cenário de injustiça ambiental, como pensar em uma proposta moldada a partir do contexto europeu e norte-americano para ser implementada no Brasil? Sobretudo se levamos em consideração os distintos problemas ambientais que estão intrinsecamente ligados às questões sociais, como a pobreza, a segregação socioespacial, falta de acesso a saneamento básico, nutrição, saúde e políticas sociais, além das particularidades da extensão territorial brasileira, dos recursos naturais e do próprio processo político-econômico. Assim, podemos encontrar na terceira corrente do ambientalismo apresentada por Alier (2017, p.34) uma demanda por justiça social, chamada pelo autor de *ecologismo dos pobres*, preocupada com “os humanos pobres de hoje”. Considerando a realidade brasileira, podemos interpretar como povos que tem sua sobrevivência ameaçada pelo avanço do desenvolvimento dos grandes empreendimentos industriais que exploram e contaminam seus recursos naturais, apropriam-se dos seus territórios, inviabilizam a sua reprodução social. Essa vertente vai defender “a ciência com pessoas”, o diálogo com saberes tradicionais, a participação social, os movimentos sociais.

No Brasil, a institucionalização da questão ambiental vai assumir o modelo do desenvolvimento sustentável, baseado na crítica à escassez dos recursos naturais, inclusive como justificativa para o desenvolvimento de ações do Estado. Diante de todas dessas considerações, como a pesca e os pescadores serão regulados nesse período? De que forma os pescadores vão ser identificados nesse contexto? Esses são questionamentos que nortearão a discussão da próxima seção.

### 3.2 A ESCASSEZ DOS RECURSOS PESQUEIROS E A MARGINALIZAÇÃO DOS PESCADORES ARTESANAIS (1989-1998)

Como vimos no segundo capítulo, a grande exploração de recursos pesqueiros através das indústrias de pesca e a desordenada expansão de incentivos fiscais marcou o fim da SUDEPE, em 1989. No mesmo ano, será criado o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais – IBAMA, através da Lei 7.735,

que passa a regular a pesca e o registro de pescadores no Brasil. Criado após a redemocratização do país, no governo Sarney, o IBAMA, autarquia federal com autonomia administrativa e financeira, estava vinculado ao então Ministério do Interior, que era responsável, entre outras atribuições, pela Secretaria Nacional do Meio Ambiente.

Um ano após, extinto o Ministério do Interior, o IBAMA passa a ser ligado ao Ministério da Agricultura, com a finalidade de “formular, coordenar, executar e fazer executar a política nacional do meio ambiente e da preservação, conservação e uso racional, fiscalização, controle e fomento dos recursos naturais renováveis” (BRASIL, 2017d). Após criação do Ministério do Meio Ambiente, em 1992, no governo Itamar Franco, o IBAMA passa estar vinculado a este Ministério.

A Política Nacional do Meio Ambiente<sup>48</sup>, tem como objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana (BRASIL, 2017a). Nesta, o conjunto de órgão e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios e fundações instituídas pelo Poder Público compõem o Sistema Nacional do Meio Ambiente, com a responsabilidade pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, incluído aí o IBAMA. O Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA com a finalidade de assessorar, estudar e propor diretrizes de políticas governamentais, tem também a atribuição de “deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida”. Ao CONAMA compete ainda estabelecer normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, mediante proposta do IBAMA, e tendo a supervisão dessas ações por esta autarquia federal.

---

<sup>48</sup> Criada pela lei 6.938 de 31 de agosto de 1981 e alterada pela Lei 7.735 de 18 de julho de 1989, considerando a reorganização dos poderes do Estado e promulgação da Constituição Federal, em 1988, que dispõe no seu art. 225,§1: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

No ano de 2000, é anexado a esta Política Nacional a relação de atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos ambientais, através da Lei 10.165, incluindo a preparação de pescados e fabricação de conservas de pescados (BRASIL, 2017 I).

Assim, ao assumir a responsabilidade de gestão da pesca, oriunda da SUDEPE, o IBAMA direcionará suas ações para a conservação e preservação dos recursos naturais. Para tanto, serão instituídas diretrizes que vão, não apenas reduzir os incentivos fiscais e creditícios para a pesca, mas também reformular padrões de utilização dos recursos pesqueiros através de políticas normativas com sanções àqueles que a violarem. Neste cenário, a pesca sai da regulação do Ministério da Agricultura e Marinha do Brasil para uma *tutela ambiental* do Ministério do Meio Ambiente, a partir da qual terá como objetivo o controle da pesca predatória, tanto de prática artesanal, como industrial. Entretanto, o grupo artesanal será preterido em relação ao industrial, não apenas nos documentos normativos, como também nas formas de execução desse controle. Assim, para analisar a pesca predatória faz-se importante examinar com atenção os documentos que foram formulados nesse período e deram sustento ao ordenamento pesqueiro.

No ano de 1988, com o advento da Constituição Federal, a zona costeira é definida como patrimônio nacional que deve ter atenção especial do poder público quanto à sua ocupação e ao uso de seus recursos naturais (Art. 225, § 4º, BRASIL, 2017b). A Marinha do Brasil aparece novamente nesse cenário, e embora não seja de competência a regulação da pesca, a instituição naval é responsável pelo espaço marítimo. Em 1989, através do Decreto 98.479, o Presidente da República sanciona o III Plano Setorial para Recursos do Mar - PSRM, com vigência para 1990-1993, documento que faz parte do conjunto de políticas que compõe o gerenciamento costeiro no país.

Neste documento ressaltava-se a importância de estabelecer uma definição distinta de quem era o pescador artesanal e o pescador industrial, sobretudo, devido ao volume de pesca produzido e o tipo de embarcação utilizado, destacando-se ainda a desorganização do setor pesqueiro, no qual o Estado atribuiu tanto à escassez dos recursos, quanto ao binômio pescador industrial x pescador artesanal.

### Quadro 15. O binômio pesca artesanal x pesca industrial, pelo Plano Setorial para Recursos do Mar

É necessária uma reavaliação do conceito das duas categorias reconhecidas dentro dessa organização, quais sejam, pesca artesanal e pesca empresarial/industrial, em função do volume de captura. (...)

A pesca, como atividade produtiva, vem sendo conduzida de modo desordenado. Para que se implante uma administração pesqueira efetiva, é fundamental a reativação e padronização das metodologias de sistemas de coleta de dados de captura e esforço da pesca, e de amostragem biológica. É ainda necessário atualizar o levantamento das características físicas e tecnologias da frota.

[...]

É preciso reexaminar a conceituação do binômio pesca artesanal pesca industrial à luz das transformações socioeconômicas e tecnológicas experimentadas nos últimos anos. Com esse progresso, hoje, a pesca artesanal, em algumas regiões do País, engloba operações com embarcações equipadas de até 20 toneladas.

Fonte: Quadro organizado pela autora deste trabalho. Trechos extraídos do III PSRM, sancionado pelo Decreto 98.479 de 07 de dezembro de 1989 (MARINHA DO BRASIL, 2016a).

Fica evidente neste documento que a preocupação com a separação entre as duas categorias está ligada ao modo de trabalho da pesca, chamando atenção ainda para o tipo de embarcação utilizada, para que as modalidades sejam identificadas de forma distintas. Na quarta edição do PSRM, sancionado pelo Decreto 1234 de 28 de julho de 1994, para a vigência de 1994-1997, repetem-se os mesmos argumentos sobre a preocupação com a pesca artesanal predatória e a necessidade de reavaliação dos conceitos das categorias pesca artesanal e pesca empresarial/industrial<sup>49</sup>.

O PSRM foi coordenado pela autoridade de comando da Marinha do Brasil, e neste dispositivo encontramos acentuada a ideia de que *a pesca artesanal predatória* seria um dos fatores prejudiciais à produtividade de ecossistemas e ao equilíbrio dos estoques pesqueiros. Neste documento, o Estado justificava essa posição

<sup>49</sup> No próximo capítulo retomaremos essa discussão, quando será contemplada em um diploma legal a classificação da pesca artesanal e industrial de formas distintas, no ano de 2009.

salientando a queda expressiva da produtividade de estoques de grande consumo, como o da sardinha, “[...] cuja produção caiu de 120 mil toneladas em 1985/86 para 91 mil toneladas em 1987 e 63 mil em 1988” (MARINHA DO BRASIL, 2016a).

### Quadro 16. A pesca artesanal predatória

*Alguns ecossistemas costeiros, como estuários, manguezais, lagoas, baías e enseadas, desempenham papel relevante no ciclo de vida das espécies, constituindo - se em áreas de reprodução, crescimento e/ou alimentação. Em função dessa dependência, problemas de degradação ambiental, **pesca artesanal predatória** e ocupação desordenada de áreas litorâneas, atuam de modo negativo sobre a produtividade dos ecossistemas e o equilíbrio dos estoques.*

Fonte: Trecho extraído do III Plano Setorial para Recursos do Mar, sancionado pelo Decreto 98.479 de 07 de dezembro de 1989 (MARINHA DO BRASIL, 2016a, grifo nosso).

De fato, o debate ambiental estava em evidência no país, e o setor pesqueiro acabará sendo confrontado quanto ao aspecto predatório ou de sobrepesca. É preciso atentarmos a formação desse discurso, pois nesse debate o ônus vai recair sobre os pescadores artesanais. A responsabilização da escassez dos recursos pesqueiros, explorados demasiadamente no período da gestão da SUDEPE pelas indústrias de pesca e sua expansão, incidirão sobre os pescadores artesanais, reforçando estereótipos de que a pesca predatória se dá devido à falta de conhecimento específico, característico do seu modo de vida e trabalho artesanal, resultando na sobrepesca e na má utilização dos recursos pesqueiros.

Entretanto, o volume de captura do pescado é muito superior na pesca industrial, atividade capaz de apanhar cardumes inteiros em relação à pesca artesanal. As indústrias de pesca sempre tiveram elevados subsídios recebidos no período de gestão da SUDEPE, em detrimento da pesca artesanal, que não era se quer reconhecida na sua especificidade. Desse modo, o projeto de modernização da pesca seguiu marginalizando os pescadores artesanais, “a competição desigual dos grandes arrastões e parelhas [utilizados pela pesca industrial] não só acarretou um

empobrecimento biológico das águas, como também das comunidades humanas que viviam da sua captura” (DIEGUES, 1995, p.132).

Embora este trabalho não tenha por escopo analisar os movimentos sociais que lutaram em defesa da pesca artesanal, é importante destacar que nesse período de redemocratização do país, os pescadores organizaram-se enquanto categoria para apresentar propostas referentes ao exercício da sua profissão na construção da Constituição Federal de 1988. Esse movimento que ficou conhecido como Constituinte da Pesca posteriormente deu origem ao Movimento Nacional dos Pescadores (MONAPE)<sup>50</sup>, em 1988, na cidade de Recife, Pernambuco. A grande conquista desse movimento deu-se com a inclusão, no texto constitucional, da referência à livre organização da categoria, o que gerou a criação de Associações de Pesca pelo país. Entretanto, a tutela das colônias, que foi meticulosamente planejada pelo Estado, vai ainda permanecer no imaginário e no controle, sobretudo no que tange à mediação do acesso dos pescadores às políticas voltadas a este setor, mantendo práticas clientelistas, assistencialistas e eleitoreiras. Para Diegues (1995) um dos maiores ganhos dessa movimentação da constituinte foi o impulso na organização de pescadores e na consciência de que eles representavam uma classe produtiva no país.

É nesse contexto que vai ganhar evidência um debate entre aqueles que passam a identificar a pesca como atividade extrativa predatória, em razão da escassez dos recursos pesqueiros, conservação das espécies e proteção dos biomas, e aqueles que vão movimentar-se pelos direitos dos povos tradicionais, como pescadores artesanais, ribeirinhos, quilombolas e caiçaras, que embora extraíam os recursos pesqueiros da natureza, realizam seus modos de trabalho, historicamente, preservando a biodiversidade, executando métodos menos agressivos através de uma atividade de pequena escala e artesanal (SILVA, 2014).

---

<sup>50</sup>Vale destacar ainda o Movimento Nacional dos Pescadores (MONAPE), que de acordo com Diegues (1995, p.136), “[...] reúne os líderes de pescadores, representante ou não de colônias de sindicatos, com a finalidade de redemocratizar as colônias de pescadores, fazer valer as conquistas realizadas pela Constituição Federal, lutar pelas melhorias das condições de vida e trabalho dos pescadores”.

Outro importante acontecimento nesse debate foi a Convenção da Diversidade Biológica, ocorrida durante a Rio 92, que apresentou abertura para discussão da relação do convívio de povos tradicionais com a biodiversidade. Para Diegues (1999) a Convenção problematizou a ideia da *ecologia profunda*, cuja proposta afirma que só seria possível perpetuar os recursos naturais se estes estivessem separados do convívio humano, o qual seria essencialmente nocivo; para uma *ecologia social*, no reconhecimento das relações estreitas entre a biodiversidade e os povos tradicionais. Na ecologia social “[...] paisagem é fruto de uma história comum e interligada: a história humana e natural”, de tal forma que a biodiversidade é “uma construção cultural e social” (DIEGUES, 1999, p. 08). Essa discussão assemelha-se ao que já vimos em Alier (2007), na qual a ecologia profunda relaciona-se a ideia de *culto à vida silvestre* e a ecologia social ao *ecologismo dos pobres*, defendido pelo autor.

### Quadro 17. Convenção da Diversidade Biológica

#### Artigo 8

Cada parte Contratante deve, na medida do possível e conforme o caso:

Em conformidade com as legislações nacionais, respeitar, preservar e manter o conhecimento, inovações e práticas de comunidades indígenas e locais que apresentam estilos de vida relevantes para a conservação e o uso sustentado da diversidade biológica e promover sua aplicação ampla com a aprovação e o envolvimento dos possuidores de tais conhecimentos, inovações e práticas e encorajar a distribuição dos benefícios derivados de tais conhecimentos, inovações e práticas.

#### Art. 10

Utilização Sustentável de Componentes da Diversidade Biológica

Cada Parte contratante deve, na medida do possível e conforme o caso:

Proteger e encorajar a utilização costumeira de recursos biológicos de acordo com práticas culturais tradicionais compatíveis com as exigências de conservação ou utilização sustentável.

Fonte: Decreto Legislativo, n. 2 de 1994 (BRASIL, 2017d).

O documento construído durante a Convenção foi aprovado e publicado pelo Decreto Legislativo nº. 2, de 1994, conforme Quadro 17. Em seu texto destaca-se o objetivo de reconhecimento e a manutenção dos conhecimentos e prática tradicionais. Moreira (2006) reafirma a importância que essa percepção trouxe para

a abertura do debate sobre os direitos dos povos tradicionais relacionados aos seus modos de vida e trabalho. Entretanto, ao mesmo tempo dialoga com o modelo de desenvolvimento sustentável gerando um novo paradoxo, já que os povos tradicionais, historicamente, estão à margem de modelos de desenvolvimento orientados com caráter econômico. É nesse sentido que a autora chama atenção para a ambivalência da Convenção:

[...] ao tempo em que se propõe a valorizar o trabalho de conservação desempenhado pelos povos tradicionais, ratifica o sistema de propriedade intelectual, ao criar mecanismos para sua expansão. Por outro lado, a CDB propiciou certa redução no que tange às discussões sobre o direito dos povos tradicionais controlarem seus recursos naturais e seus saberes correlatos, com efeito, esse *locus* deve ser visto apenas como uma nova opção de expressão dessa luta, e de fato, não será nos debates sobre biodiversidade que se encontrará o lugar mais propício para a defesa de tais direitos (MOREIRA, 2006, p.5).

É importante observar que o Decreto Legislativo n.2 revela um caráter mais de orientação do que a efetivação dos direitos dos povos tradicionais. De todo modo, essa discussão colaborou para a construção de um arcabouço normativo, que, segundo Moreira (2006), tem possibilitado às sociedades tradicionais o exercício de direitos vinculados aos seus conhecimentos sobre a biodiversidade. Ainda como resultado da Convenção ocorrida em 1992, foi pautada como meta a criação de unidades de conservação respaldada no disposto no art. 225, §1º, inciso III, da Constituição Federal de 1988 que determina:

Definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção (BRASIL, 2017b).

A regulamentação das Unidades de Conservação ocorreu no ano de 2000, através da lei 9.985 que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC<sup>51</sup>, estabelecida no art. 2º inciso I, como:

Espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob

---

<sup>51</sup> Com a criação no ano de 2007 do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBIO, autarquia federal vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, fica estabelecido este órgão a execução do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, sem prejudicar o poder de polícia ambiental do IBAMA (BRASIL, 2017).

regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção (BRASIL, 2017).

Esse dispositivo vai classificar as Reservas Extrativistas – RESEX como categorias das unidades de conservação de uso sustentável. Estabelece-se então que as RESEX são espaços utilizados por populações extrativistas tradicionais, definindo seu uso conforme disposto no art. 18 do dispositivo legal:

Art. 18. A Reserva Extrativista é uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade

Importa ressaltar que, ainda no ano de 1990, o Decreto 98.897 dispôs sobre reservas extrativistas<sup>52</sup>, como espaços territoriais destinados à exploração auto-sustentável e conservação dos recursos naturais renováveis por população extrativista. Sua referência é o que está no art. 9, inciso VI, da Política Nacional de Meio Ambiente, que estabelece “a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como as áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas”. O referido decreto atribui ao IBAMA à aprovação do plano de utilização desses espaços e estabelece que:

Art. 3º Do ato de criação constarão os limites geográficos, a população destinatária e as medidas a serem tomadas pelo Poder Executivo para a sua implantação, ficando a cargo do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), as desapropriações que se fizerem necessárias (BRASIL, 2017e).

Considerando que, já em 1988 a Constituição Federal estabelecia a criação de espaços a serem especialmente protegidos. Analisando a repercussão no caso da

---

<sup>52</sup> De acordo com o Conselho Nacional dos Seringueiros, “a ideia de Reserva Extrativista surgiu em 1985 durante o 1º Encontro Nacional dos Seringueiros como uma proposta para assegurar a permanência dos seringueiros em suas colocações ameaçadas pela expansão de grandes pastagens, pela especulação fundiária e pelo desmatamento. O conceito surgiu entre populações extrativistas a partir da comparação com as reservas indígenas e com as mesmas características básicas: as terras são da União e o usufruto é das comunidades. Uma espécie de reforma agrária apropriada para os moradores da floresta. [...] O Conselho Nacional dos Seringueiros foi fundado em outubro de 1985, durante o I Encontro Nacional dos Seringueiros, em Brasília. Sua criação foi resultado da luta dos empates contra a expulsão da terra e a devastação da floresta, desenvolvida pelos Sindicatos de Trabalhadores Rurais (STR), especialmente o de Xapuri, cujo presidente era Chico Mendes” (CNS, 2017). Ressaltamos assim, que a criação das reservas extrativistas tem história particular atrelada à luta dos seringueiros, mas depois se torna modelo a ser multiplicado em outras regiões que desenvolvem diferentes práticas extrativistas tradicionais, como a pesca artesanal.

pesca artesanal, Diegues (1995) faz uma crítica de como se deu essa implantação nesse período. Segundo o autor, várias reservas ecológicas vão ser criadas sem consultar os pescadores artesanais, em espaços, tradicionalmente, de uso de suas comunidades, além de áreas de mangues que, pela especulação imobiliária, são devastados para a implantação de complexos urbanísticos seguindo a lógica capitalista.

Vários parques e reservas ecológicas no litoral brasileiro foram criados sem consulta aos pescadores que vivem do uso de seus recursos naturais. Na verdade, se eles estavam preservados, era precisamente pelo respeito que os pescadores têm pelos mesmos, dos quais dependem para viver. A criação dessas unidades de conservação tem levado sistematicamente à proibição das atividades pesqueiras e até a expulsão desses pequenos produtores de suas praias.  
(DIEGUES, 1995, p.133).

As RESEX, pelo seu caráter de utilização por populações extrativistas tradicionais tem sido um das possibilidades de reivindicação dos pescadores artesanais para terem sua atividade tradicional reconhecida, bem como a sua atividade preservada da exploração da pesca industrial predatória. Di Ciommo (2007) ressalta a importância dessa luta dos pescadores artesanais através de estudo da Reserva Extrativista Marinha de Ponta do Corumbau, no sul do estado da Bahia. A autora destaca que a RESEX – Corumbau foi criada a partir da reivindicação de grupos de pescadores artesanais de nove comunidades dos municípios de Prado e Porto Seguro, no ano de 1998. Com a criação da RESEX, o uso do espaço costeiro por meio da organização das populações de pescadores “[...] delimitou área até então consideradas de livre acesso, demarcando espaços marinhos onde os recursos são explorados de forma comunitária” (DI CIOMMO, 2007, p.152). O Sistema Nacional de Unidades de Conservação garante a participação das populações locais na gestão das RESEX, de modo que seja considerada a realidade dos contextos locais. Di Ciommo (2007) revela em seu estudo alguns entraves que os pescadores e pescadoras atravessaram, como a distância até os locais de reunião, já que a região é afastada do centro do município, e a falta de informação e acessibilidade aos ordenamentos legais. Ressalta também a participação local para assegurar a gestão compartilhada e valorização do saber artesanal. Assim, corroborando com Diegues (2004), a pesquisadora afirma que

Essas comunidades litorâneas mantêm um sistema de saberes e gestão tradicional dos recursos costeiros que significa não somente o

reconhecimento da importância e a proteção de seu conhecimento, mas a manutenção da diversidade cultural (DI CIOMMO, 2007, p.151).

Avançando no curso da política pesqueira no período ora analisado, no que tange à questão da regulamentação do defeso, proibição da pesca de certos espécimes em períodos específicos do ano, foi promulgada, em 1988, a Lei 7.689<sup>53</sup>. Nesta, atribuíam-se ao órgão competente, no caso o IBAMA, fixar através de atos normativos os períodos de interdição, incluindo a relação das espécies, considerando os períodos de desova e reprodução, bem como as especificidades de cada região. Ficam estabelecidas também as punições para quem não cumprir as determinações, que variam entre a apreensão dos aparelhos e petrechos, perda do produto, suspensão dos serviços de pesca, multa, até reclusão de três meses a um ano. As proibições dispostas na lei estão direcionadas a pescadores profissionais, empresas de pesca e pescadores amadores, guardada a sua proporção de volume de pesca. A norma estabelece ainda que a fiscalização compreende todas as fases da atividade pesqueira, da captura à comercialização. Em 1991, é promulgada a lei de seguro-desemprego para os pescadores nos períodos de defeso, concedendo 1 (um) salário mínimo mensal durante a proibição (BRASIL, 2017g).

A partir de 1998 as penalizações se dão de forma mais severa. A lei 9.605, conhecida como “A lei de Crime Ambiental”, vigente até hoje, dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Todas as penalidades estabelecidas nessa lei para a atividade pesqueira são de multa a reclusão, conforme o quadro a seguir:

---

<sup>53</sup> Embora em 1983 já houvesse menção ao período de defeso, conforme vimos no capítulo anterior.

## Quadro 18. A legislação de crime ambiental

**Art. 34- Pescar em período no qual a pesca seja proibida ou em lugares interditados por órgão competente**

Pena – detenção de uma ano a três anos ou multa, ou ambas as penas cumulativamente.

Parágrafo único. Incorre nas mesmas penas quem:

I – pesca espécies que devam ser preservadas ou espécimes com tamanhos inferiores aos permitidos;

II – pesca quantidades superiores às permitidas, ou mediante a utilização de aparelhos, petrechos, técnicas e métodos não permitidos;

III – transporta, comercializa, beneficia ou industrializa espécimes provenientes da coleta, apanha e pesca proibidas.

**Art. 35. Pescar mediante a utilização de**

I – explosivos ou substâncias que, em contato com a água, produzam efeito semelhante;

II – substâncias tóxicas, ou outro meio proibido pela autoridade competente:

Pena – reclusão de um ano a cinco anos.

**Art.36.** Para os efeitos desta Lei, **considera-se pesca todo ato tendente a retirar, extrair, coletar, apanhar, apreender ou capturar espécimes** dos grupos dos peixes, crustáceos, moluscos e vegetais hidróbios, suscetíveis ou não de aproveitamento econômico, ressalvadas as espécies ameaçadas de extinção, constantes nas listas oficiais da fauna e da flora

Fonte: Trechos extraídos da Lei 9.605 de 12 de Fevereiro de 1998 (BRASIL, 2017g, grifo nosso.)

Ao passo que o Estado reforça a perspectiva conservacionista dos recursos naturais com atos normativos quanto às práticas que ameacem o ecossistema, a pesca artesanal é reafirmada enquanto prática predatória.

A fiscalização rigorosa sempre incide sobre o pescador artesanal, atuando menos a pesca industrial, os barcos de arrasto, as serrarias e madeiras, as empresas de palmito, etc. Esta atitude é profundamente injusta e coloca os pescadores artesanais e pequenos litorâneos como vilões da história, causadores da destruição ecológica, etc. Guiados por uma visão urbana dos problemas de conservação, a ação de pseudo-ecologistas acaba penalizando quem necessita das águas limpas e não poluídas para alimentar a sua família, ou quem precisa de mangues, de estuários e praias livres dos especuladores imobiliários para o exercício da profissão (DIEGUES, 1995, p.134).

É importante esclarecermos que, quando falamos das políticas encampadas pelo Estado, não estamos nos referindo a um ente pessoal, a um órgão específico, uma determinada legislação, ou a figura de um representante. Considerando que o Estado é composto pelos poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário, quando trazemos discussões da Marinha do Brasil, do Ministério do Meio Ambiente, do IBAMA, estamos falando de extensões do poder executivo no âmbito federal. No caso da Marinha do Brasil, a Constituição Federal atribui ao Presidente da República o comando supremo das Forças Armadas<sup>54</sup>, em relação ao IBAMA, esta autarquia federal está vinculada ao Ministério do Meio Ambiente.

Essa compreensão é importante para entendermos que os discursos e ações desses diferentes órgãos reproduzem a forma como o Estado passa a identificar e regular os pescadores artesanais nesse período. Diversos estudiosos da pesca artesanal<sup>55</sup> relatam como o Estado, na figura do IBAMA, acaba por impor uma postura coercitiva aos pescadores artesanais, atribuindo o caráter predatório de forma mais incisiva a esse grupo. Esse direcionamento reforça a marginalização sócio-histórica da pesca de pequena escala ao longo da política pesqueira, sob um ideário de criminalização da atividade. O que então vai sendo forjada é uma política sem compromisso com as comunidades tradicionais, com o intuito de promover uma política normativa que é marcada pela justificativa de mostrar-se protetora dos recursos naturais, mas ausente na valorização da vida e trabalho de pescadores, agricultores, ribeirinhos, indígenas e etc.

Interessante trazer a discussão da representação simbólica que o IBAMA vai exercer sobre os pescadores artesanais na atuação de controle desses recursos pesqueiros. Curiosamente, essa tensão é identificada pela própria autarquia federal, que trata de justificar a reação estranha às suas ações. A instituição justifica esse estranhamento devido ao desconhecimento de *parte significativa de atores* quanto aos conceitos de conservação e uso sustentável. Assim, ao contar sua própria história, o IBAMA (2017) ressalta que sua gestão não foi recebida de forma

---

<sup>54</sup> Art.84, inciso XIII, da Constituição Federal de 1988.

<sup>55</sup> Faço referência aos trabalhos de Diegues (1995), Knox (2009), Ramalho (2012), Dias Neto (2015), Trigueiro e Knox (2013) e Azevedo e Pierri (2014).

harmônica por parte dos atores envolvidos nas atividades, o que causou estranhamento às suas ações.

É importante destacar que, antes do Ibama, a atuação da Sudepe se dava, predominantemente, no âmbito econômico e social. Após a criação do novo órgão, o foco se voltou para ações de conservação e uso sustentável – **conceitos novos e estranhos para uma parte significativa dos atores envolvidos nas atividades** até então. Essa mudança não aconteceu sem resistências, tanto externas quanto internas ao Ibama (IBAMA, 2017, p.01, grifo nosso).

Encontramos nos trabalhos de Dias Neto (2015), Trigueiro e Knox (2013) e Knox (2009) narrativas sobre a atuação do IBAMA em diferentes localidades no Brasil, que revelam o caráter coercitivo do Estado na execução das suas ações que, sob a ótica dos pescadores, terá no IBAMA a encarnação do medo, mas também a elaboração de estratégias a fim de fugir do seu “novo oponente”.

No trabalho de José Colaço Dias Neto (2015), esse imaginário é muito bem relatado, revelando que essa dualidade persiste. Em sua obra *Quanto Custa ser pescador artesanal? o antropólogo vivencia a experiência etnográfica em uma comunidade pesqueira no interior do estado do Rio de Janeiro*, e traz importantes considerações sobre a relação dos pescadores com o IBAMA. Na compreensão dos pescadores, o autor narra uma representação fantasmagórica, em que “[...] o órgão muitas vezes é representado como um ente que habita as águas, embora nem sempre possa ser observado” (DIAS NETO, 2015, p.279). Assim, enfrentar essa instituição ambiental é lutar contra as dificuldades presentes no cotidiano.

O autor verificou que a captura do pescado não cessava totalmente nos períodos de defeso, e os pescadores buscavam estratégias para vencer essa “assombração”, chamada IBAMA, que ameaçava a sua atividade e o seu “ganha-pão”. Evidencia-se uma situação de medo e sobrevivência, devido principalmente ao poder coercitivo imputado, pois com a falta de agentes de fiscalização, o IBAMA passa a contar com o apoio do corpo militar e polícia ambiental. Abaixo alguns relatos dos pescadores, junto aos quais Dias Neto (2015) fez o seu estudo, por vezes embarcado com eles nessas situações:

Eu, por exemplo, nestas épocas [de novembro a fevereiro ou quando há alguma outra proibição sazonal por qualquer motivo], prefiro sair para

pescar ainda de noite. **Eles não sabem andar nesta Lagoa de noite, não!** Só nos pescadores é que sabemos.

Já me escondi varias vezes (risos). É escutar o barulho do motor do IBAMA e ir direto para as tábuas! Esperar eles passarem e voltar ao trabalho. Porque eu tô trabalhando, não tô fazendo nada errado. Errado é roubar! Eu sou pescador! **Medo deles, todo mundo tem.** Mas não dá pra ficar parado em casa.

É como se fosse uma coisa que tá lá. Que ninguém conhece direito, mas tá lá. Alguns já viram, outros só ouviram. **Todo mundo sabe que eles tão por aqui.** Por isso o cuidado para pescar por agora. De repente alguém chega gritando em Ponta Grossa “os IBAMBAS tão na Lagoa” Aí as mulheres ficam todas desesperadas, achando que os homens vão ser pegos ou presos.

Eu sei o que pode acontecer se eles me pegam. **Vão tomar minhas redes e até meus peixes.**

Os barcos são quase todos verdes. **Isto dificulta que nos vejam de longe.** Ficam tudo sumido na Lagoa. Ninguém enxerga ninguém de longe com a tinta verde. Nem meu vizinho os *IBAMA*!

Todo pescador que vem pescar sabe o que pode encontrar aqui. Sabe que pode morrer sozinho sem ninguém ver. **Sabe que pode encontrar os homens.**

Pescador que é pescador enfrenta até o diabo, **como é que não vai enfrentar o IBAMA?**

(DIAS NETO, 2015, trechos destacados das páginas 279 a 283, grifos meu).

Em *Imagens da Pesca Artesanal no Espírito Santo*, Aline Trigueiro e Winifred Knox (2013), trazem resultados de pesquisa desenvolvida em comunidades pesqueiras no litoral metropolitano e norte do Espírito Santo. Ao desenvolverem diálogos com pescadores dessas regiões, essas sociólogas puderam concluir que as experiências vivenciadas revelaram um *processo de invisibilidade*, acirrado pelo desenvolvimento econômico, expansão de *commodities*, pesca industrial, bem como por políticas que se distanciam do diálogo participativo com as comunidades e desvalorizam seus saberes. Destacamos abaixo, algumas das narrativas de pescadores que participaram desse trabalho:

O que acaba com o pescador? A falta de peixe? A falta de mercado? O descaso foi total: desde embarcações lá do Rio Grande do Sul vindo aqui (as traineiras que eles chamam) e acabando com tudo! Você acha ‘Ah, só pega o peixe’; não, eles vão arrastando corais, berços de pescado e vão destruindo tudo e a gente que tá em terra, tá comendo e não tá sabendo.

Quando o progresso veio a gente já existia, o progresso que tem que se adequar e não a gente ao progresso, só que não é isso que tá acontecendo. [...] O mar era bom de pegar lagosta, aí chegaram [IBAMA], e ah não pode e

tal, [...] o pessoal proíbe a nós, pescadores de baixa renda, por exemplo, a traineira vai lá fora e pega 5 mil quilos por hora de peixe, nós os pescadores aqui quem dera pegasse pelo menos 1000 kg (...) mas eles não proíbem as traineiras, só proíbem a gente.

(TRIGUEIRO E KNOX, 2013, – trechos destacados da página 49.).

Percebemos nas narrativas como a pesca industrial predatória vai apropriando-se dos recursos pesqueiros. As falas revelam a condição desigual dos pescadores frente à pesca de grande escala, não só no volume de pesca, mas na relação com a fiscalização da atividade considerada predatória. Esse processo de invisibilidade que as autoras chamam atenção é recorrente quando analisamos a política pesqueira, e a desvalorização dos pescadores artesanais como atores importantes no processo de construção de políticas públicas.

Em *Vivendo do mar: modos de vida e de pesca*, Winifred Knox (2009) apresenta trabalho de pesquisa sobre a atividade pesqueira da Praia de Pitangui, município de Extremoz, no Rio Grande de Norte. A experiência dessa socióloga nessa comunidade traz considerações que nos ajudam a refletir sobre essa relação de conflito entre pescadores e Estado. Knox (2009) relata que o IBAMA mantém posturas que não priorizam o caráter preventivo e dialógico sobre o uso dos recursos naturais. Esse direcionamento mais punitivo vai refletir na resistência dos pescadores à legislação, que a julgam autoritária pelo modo que ela é executada:

As reclamações, por isso são muitas. Segundo o senhor Neco, presidente da Colônia, a esposa de um pescador dono de um barco nessa situação de conflito com o IBAMA chegou a escrever uma carta ao Presidente da República, pois de modo como foram feitas as apreensões e as multas ao barco do seu marido, este acabou falindo e tendo que vender o barco (KNOX, 2009, p.117).

Corroborando com a autora, fica evidente que a proibição de práticas predatórias visam a preservação e controle dos recursos naturais, no entanto, é preciso atentar-se a todos os elementos que envolvem essa questão ambiental, que vai abranger as populações que vivem do mar, os outros agentes exploratórios, diferentes práticas, a capacidade dos recursos naturais se renovarem, entre outros. Knox (2009) ressalta que, como vimos também no trabalho de Dias Neto (2015), os pescadores de Pintangui elaboraram estratégias para fugirem da aproximação do IBAMA, a fim de preservarem seus barcos e pescados. A autora afirma ainda que a pesca artesanal vai incorporando novos instrumentos náuticos no seu processo, como GPS, a sonda

e sonar, entretanto, não há uma completa transformação da atividade artesanal, sendo esse aspecto essencial na sua reprodução social. Entendemos assim que, a pesca artesanal também é dotada de processos híbridos e, portanto, não pode ser compreendida como um modo de vida estático e puramente tradicional, que não se relaciona e nem é influenciado pela modernidade. O que ressaltamos é que, o equívoco está em identificá-la como obsoleta e entrave à modernidade, cabendo a esta a solução para a atividade, bem como não reconhecer os saberes da prática artesanal.

Apesar do temor e desconfiança da atuação do órgão, Knox (2009) revelou que os pescadores daquela comunidade reconhecem que a pesca da lagosta é feita de forma predatória. E é por isso que se faz imprescindível que as políticas governamentais estimulem a participação e valorização do saberes tradicionais, saindo de uma perspectiva de tutela ambiental, para a promoção de ações que reforcem a participação desses sujeitos sociais, que na sua reprodução social também trazem seus valores com o uso da natureza. É o que Knox (2009, p.162) conclui, na promoção de alternativas locais para a implementação das políticas de preservação ambiental:

Estas [alternativas locais] se tornariam uma forma de ação coletiva, gestão compartilhada, e seriam provavelmente mais eficientes no controle da pesca predatória, uma vez que seriam os próprios sujeitos sociais já conscientizados dos problemas dos limites dos bancos pesqueiros a atuarem no controle. Isso daria uma abertura para as culturas híbridas reforçarem práticas sociais mais respeitosas em relação à natureza, característica bastante presente nos saberes das sociedades tradicionais. Isso reforçaria a co-gestão da pesca no local entre pescadores e órgão de fiscalização ambiental e por outro lado, mostraria a necessidade de perceber e estimular a diversidade das experiências *mescladas* entre o local e o global

O que podemos perceber é que tanto ao longo desse período, como nos dois outros estudados nos capítulos anteriores, a pesca artesanal não foi contemplada por nenhuma ação política que de fato a valorizasse. Ao contrário, estereótipos vão colocando à margem os pescadores, reforçando a ideia de que são impossibilitados de contribuir para o desenvolvimento do país e para a construção de ações políticas para a pesca. Esses direcionamentos repercutem no processo de exclusão social dos pescadores, que os condiciona a situação de pobreza e, sobretudo, a recorrente tentativa de impedir sua reprodução social. As ações do Estado no direcionamento

da conservação dos recursos naturais vão incidir mais sobre os pescadores artesanais, embora estes não tenham sido os principais responsáveis por essa crise, como vimos no capítulo anterior, na expansão das indústrias pesqueiras. Incorre assim, numa situação de injustiça ambiental. Em suma, as ações do IBAMA estiveram cumprindo orientações prescritivas e normativas, a fim de obter um equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a proteção ambiental, numa lógica da ecoeficiência, como analisamos a partir de Alier (2007). Sem contemplar uma perspectiva participativa, sem valorizar a atividade artesanal e nem o saber-fazer dos pescadores, prezando antes por ações coercitivas de modo que produzissem obediência e subordinação.

Com o fim da gestão da pesca pelo IBAMA, novos incentivos à produtividade serão fomentados em meio a um “novo” modelo de desenvolvimento do país, que no campo da política pesqueira incorrerá nas ações estatais de avanço da pesca industrial e na prática da aquicultura, esta última que além da lucratividade representará uma aposta sustentável. Os desdobramentos dessas ações repercutirão no crescente processo de vulnerabilidade e exclusão social dos pescadores artesanais, discussão que será apresentada no próximo capítulo.

## **CAPÍTULO 4: MODERNIDADE E EXCLUSÃO: AS ESTRATÉGIAS NEODESENVOLVIMENTISTAS NA POLÍTICA PESQUEIRA**

O nacional-desenvolvimentismo teve como premissa alavancar os países latino-americanos à modernidade, associado à expansão das forças industriais e produtivas como solução para os problemas nacionais. As consequências desse modelo, como já vimos anteriormente neste trabalho, deixaram profundas marcas no Brasil. Os “benefícios” da modernidade que fora almejada restringiram-se a elites econômicas, de modo que o funcionamento do mercado capitalista excluiu a classe trabalhadora, e vai segregando as práticas e povos tradicionais como inadequadas ao modelo moderno, como também criando grandes bolsões de pobreza nos centros urbanos. Esse processo de modernização da América Latina revela o objetivo de alcançar um ideal moderno capitalista idealizado nos padrões europeus e, posteriormente, norte-americano. No campo das ciências sociais, conforme já analisarmos, é o que Costa (2017) chamou de uma *modernidade como autotransformação*, na qual se estima uma metamorfose de uma sociedade tradicional para uma moderna, sustentada na teoria da modernização e, na *modernidade dependente*, que sinaliza a condição de subdesenvolvimento diante das economias européias e norte-americanas, que correspondem, respectivamente, aos dois primeiros capítulos deste trabalho.

A compreensão de modernidade dependente, com suas variantes reformistas e marxistas, trouxe interpretações diferentes acerca da modernidade na América Latina, embora ambas tenham superado a teoria da modernização. Retomando as considerações do segundo capítulo, a perspectiva reformista, que analisa a questão da dependência como algo a ser solucionado nacionalmente, tem como uma das suas grandes referências intelectuais o sociólogo Fernando Henrique Cardoso, eleito por duas vezes Presidente da República, de 1995 a 2003. Essa compreensão reformista vai trazer ainda repercussões e análises até hoje, acerca da compreensão de um “novo” modelo de desenvolvimentismo, na retomada de uma estratégia nacional de desenvolvimento.

Do viés marxista da teoria da dependência, o entendimento da superexploração da força de trabalho local e dos monopólios econômicos e tecnológicos das economias

européias e norte-americanas revela a lógica da dependência latino-americana numa perspectiva global, vinculada a própria natureza excludente do capitalismo.

Iniciaremos a discussão deste capítulo apresentando correntes divergentes sobre o novo modelo de desenvolvimento que será promovido. Essa discussão nos auxiliará a entender como o Estado passa a forjar suas ações políticas através de novas estratégias para alcançar o já conhecido ideal do progresso. Na segunda parte do capítulo analisaremos as repercussões na condução das políticas públicas no Brasil, especificamente, como a pesca artesanal será identificada e regulada no período de 1998 a 2009, apontando seus desdobramentos também nessa última década dos anos 2010.

#### 4.1 RUMOS DE UM NOVO DESENVOLVIMENTISMO?

A partir do início dos anos 2000, emergirá uma nova alternativa política de desenvolvimento, o *neodesenvolvimentismo*, que terá divergentes correntes políticas e intelectuais sobre a sua definição. Há interpretações que passam a compreendê-lo como “desenvolvimentismo aperfeiçoado” e outras a identificá-lo como “a velha estratégia de exclusão” empregada sob nova roupagem.

No trabalho de Bresser-Pereira<sup>56</sup> (2006), economista e cientista político, encontramos interpretações acerca do modelo neodesenvolvimentista. Em breve síntese, para o autor, o novo desenvolvimentismo surgiu a partir das falhas das reformas neoliberais, em promover a estabilização macroeconômica dos países da América latina. Para esse intelectual, o nacional-desenvolvimentismo durante as décadas de 1930 a 1970 trouxe grande êxito para os países latino-americanos, elevando as taxas de crescimento econômico desses países, baseado numa premissa protecionista da indústria brasileira, substituindo as importações pelo aumento da produção interna do país. Entretanto, na década de 1980, esse modelo entra em crise, afetado pela dívida externa do país e no enfraquecimento do Estado Nacional. Bresser-Pereira (2006) esclarece que se aproveitando dessa crise, a onda

---

<sup>56</sup>Bresser-Pereira foi Ministro da Fazenda no governo Sarney (1987) e Ministro da Administração e Reforma do Estado (1998-1999) e da Ciência e Tecnologia (1999) no primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso.

ideológica neoliberal, em especial, norte-americana, a qual ele denomina de *ortodoxia convencional*, vai propor “[...] políticas econômicas ortodoxas e reformas institucionais neoliberais que resolveriam todos os problemas.

Propõem também que os países em desenvolvimento abandonem o antiquado conceito de nação adotado pelo nacional-desenvolvimentismo e aceitem a tese globalista, segundo a qual, na era da globalização, os Estados-Nação haviam perdido autonomia e relevância: mercados livres no âmbito mundial, inclusive financeiros, se encarregariam de promover o desenvolvimento econômico de todos (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 8).

Em sua análise, o cientista político atribui que as propostas de reformas da *ortodoxia convencional* não impulsionaram o desenvolvimento dos países da América latina nas décadas de 1980 a 2000, pelo contrário, fizeram baixar consideravelmente os níveis de renda per capita, incluindo o Brasil. O autor traz críticas a essas políticas de reformas neoliberais na qual o mercado assume o controle central e o Estado tem seu papel econômico reduzido. É nesse contexto que para Bresser-Pereira (2006) emerge uma nova alternativa, o novo desenvolvimentismo, por meio do qual, retoma-se a ideia de *estratégia de desenvolvimento nacional*, que permite aos países como o Brasil alcançarem gradativamente níveis de competição com países ricos. Esse novo modelo, de acordo com o autor, não estaria sustentado no discurso da *ortodoxia convencional*, que atende ao interesse norte-americano e ao que ele denomina de classe superior desorientada, e nem ao discurso *burocrático-populista*, no qual faz referência a “classe média inferior e setores sindicais, refletida na perspectiva da velha esquerda burocrática” (BRESSER-PEREIRA, 2006, p.13). Trata-se, segundo o seu entendimento, de um *terceiro discurso*, sendo a *estratégia de desenvolvimento nacional* o seu alicerce, sustentada implicitamente na ideologia de uma unidade, de um consenso interno, um conjunto de idéias orientadas para uma ação política:

Um consenso pleno é impossível, mas um consenso que una empresários do setor produtivo, trabalhadores, técnicos do governo e classes médias profissionais – um acordo nacional, portanto – está, hoje, em processo de formação, aproveitando o fracasso da ortodoxia convencional. Esse consenso em formação vê a globalização não como uma benesse nem como uma maldição, mas como um sistema de intensa competição entre Estados nacionais por meio de suas empresas (2006, p.13)

Entretanto, para o autor, diferente do *antigo* desenvolvimentismo, esse *novo* modelo não tem caráter protecionista da indústria nacional, exigindo a competitividade das

empresas. Nesse, o mercado passa a ser visto como uma instituição mais eficiente e o setor privado nacional com maior capacidade de realização de investimentos, embora o Estado possa investir em setores estratégicos. Assim, o Estado não tem mais o papel central, valoriza-se a sua atuação como um papel subsidiário, com disciplina fiscal, atuando não como caráter investidor, mas na garantia da concorrência. Por fim, o que Bresser-Pereira atribui à retomada de uma *estratégia de desenvolvimento nacional* é um “grande acordo” no qual a liderança cabe ao governo e aos membros mais ativos da sociedade civil. O Estado é o fundamental instrumento dessa estratégia através das suas normas, políticas e organização e, assim, quando esse “[...] grande acordo se estabelece – quando a estratégia realmente se torna nacional, quando a sociedade passa a compartilhar, frouxa, mas efetivamente, métodos e objetivos – é a aceleração do desenvolvimento” (BRESSER-PEREIRA, 2006, p.13).

Cabe aqui o questionamento se essa perspectiva de um “novo” desenvolvimentismo não estaria novamente colocando o desenvolvimento moderno como algo a ser alcançado como solução dos problemas nacionais, através de uma estratégia de desenvolvimento que precisa ser almejada e/ou acatada por todos. Fica perceptível a permanência de um ideal norteado por uma liderança de grupos privilegiados, que indicariam o melhor caminho para o crescimento da nação. Ao refletir sobre essa nova proposta, o que percebemos é uma adequação da proposta neoliberal ao modelo desenvolvimentista, estabelecendo o Estado como agente dos interesses do mercado. O Estado, enquanto instrumento desse acordo, continua a atender a esses determinados grupos, através da implementação e execução de políticas e normas. Ora, isso é o que já vimos durante toda a nossa análise da política pesqueira no período desenvolvimentista, a investida do Estado em propor políticas que, ao atender interesses das elites industriais e políticas, com o discurso de elevar o país ao progresso, passa a segregar trabalhadores, populações pobres e povos tradicionais, como os pescadores. Políticas essas que fortalecem elevados níveis de desigualdade social, superexploração do trabalho e processos de exclusão social. O que ocorre então é uma nova estratégia de um antigo modelo, um novo discurso de uma velha promessa, da qual a perspectiva neoliberal não está desassociada, pois quem conduz essa nova alternativa de desenvolvimento continua sendo a lógica do capital.

A análise do economista e estudioso do capitalismo dependente, Sampaio Jr. (2012), corrobora nesse questionamento, e faz uma profunda análise sobre o *novo desenvolvimentismo*, entrando nos aspectos implícitos da sua promessa de desenvolvimento. Se há diferença ideológica entre os dois modelos desenvolvimentistas, o autor vai apontar que no primeiro, a ideologia burguesa é apresentada como *utopia*, resultante de uma vontade política que não tinha condições históricas de realizá-la, uma arma ideológica de domínio que almejava superar a situação de atraso econômico e a subordinação à acumulação capitalista. Já no segundo, ela é uma *farsa*, dissimuladamente negando seus próprios fundamentos neoliberais que sustentam essa estratégia de desenvolvimento nacional.

Sampaio Jr (2012) ainda revela que os economistas que passaram a defender os postulados do novo desenvolvimentismo apostaram em uma “terceira via”, como vimos anteriormente em Bresser-Pereira, visavam superar os aspectos “negativos” do velho desenvolvimentismo, quais sejam: o nacionalismo anacrônico, a complacência com a inflação e o populismo fiscal. Entretanto, o crescimento econômico se manteve como solução para os problemas sociais, e desse modo, a suposta *terceira via* continuava a contemplar a pauta neoliberal. A falácia, no entanto, estaria na pregação de um *capitalismo virtuoso*, capaz de suprir as necessidades do país através do desenvolvimento moderno, reduzindo a questão dos problemas nacionais a aspectos economicistas, desconsiderando a perversa segregação e desigualdade social:

“[...] o novo desenvolvimentismo revela-se tal qual é – **uma apologia do poder**. Não passa de um esforço provinciano para dar roupa nova à velha teoria da modernização como solução para os graves problemas das populações que vivem no elo fraco do sistema capitalista mundial” (SAMPAIO JR. 2012, p.672).

Para atender essa lógica, as políticas de Estado vão buscar acolher o crescimento econômico, assumindo também novas estratégias que incluem a modernização dos padrões de consumo da população e políticas de redistribuição de renda. É nesse aspecto que o mercado vai assumir maior poder de interação, inclusive no campo da tomada de decisões políticas, já que o crescimento do país vai estar ligado tanto ao seu desempenho econômico quanto a capacidade de consumo da sua população

como formas de enfrentamento à desigualdade. Esse ideal vai reforçar a superexploração do trabalho para atingir tanto as metas de crescimento econômico das empresas quanto à “inclusão” desses trabalhadores em novos padrões de consumo, e a segregação de populações que não se enquadram nesse paradigma.

Trata-se da retomada do *telos*, o objetivo, do velho desenvolvimentismo, mas com um novo *modus operandi*, a operacionalização, conforme conclui Cêpeda (2012), pois “mantém-se o foco na lógica econômica, mas definem-se como fundamentais as demandas ligadas ao tema da distribuição e submetidas a várias formas de controle social” (CEPEDA 2012, p.87). Consoante ao entendimento de Martins (1997, p.32), seria próprio do modelo capitalista produzir processos excludentes, “a sociedade capitalista desenraiza, exclui, para incluir, incluir de outro modo, segundo suas próprias regras, segundo sua própria lógica. O problema está justamente nessa inclusão”. Assim, o que ocorre é uma inclusão precária, marginalizada e instável, na qual as pessoas são reincluídas em outro plano, num outro modo de viver, de pensar, de trabalhar, desconsiderando o que lhe é historicamente próprio.

As políticas neodesenvolvimentistas vão sendo assumidas, nos dois governos subsequentes do período que estamos analisando, tanto de Fernando Henrique Cardoso (1999-2003) quanto no primeiro mandato de Luís Inácio Lula da Silva (2004-2008), embora possuam distinções em seus planos de governo e momentos históricos diferentes do país. Cardoso, após consolidar as bases do Plano Real em seu primeiro mandato, vai seguir a agenda de recuperação do investimento e crescimento econômico do país, através de medidas de ajustes, como as privatizações das instituições públicas. Lula assume o governo em um período em que a economia mundial crescia em decorrência da alta especulação, ou seja, a expectativa e aposta do mercado no retorno de altos investimentos. Este cenário vai possibilitar também o desenvolvimento de políticas sociais, em especial de distribuição de renda e inclusão social, por meio das quais, o governo Lula firmava o compromisso com a classe trabalhadora e as populações pobres, através do Partido dos Trabalhadores. Se por um lado houve uma política que voltou seu olhar para o social, e vale aqui destacar o reconhecimento do valor humano, do combate à fome e miséria, acesso à escolarização, do fomento ao emprego e renda, de forma sem precedentes em outros governos; de outro aspecto não houve um enfrentamento

direto aos problemas estruturais que forjam um sistema desigual, uma economia guiada pela subserviência ao capital internacional, e que retoma o ciclo que privilegia um segmento através da exploração e exclusão de maior parte da população.

Mesmo que os economistas defensores dessa nova estratégia de desenvolvimento nacional sustentem que não se trata de uma política neoliberal, o que podemos perceber é que a sua base é sustentada pela lógica do capital, do consumo e do viés economicista e moderno como solução para a desigualdade social e crescimento do país. No campo da política pesqueira, o que será colocado em prática são ações de impulso a novas técnicas de pesca que privilegiem o desenvolvimento econômico e o alcance de competitividade no cenário internacional, atentando-se para a estratégia estrangeira bem sucedida da aquicultura, com destaque para o cultivo e consumo de camarão. Serão implantados planos e programas de fomento a essa atividade, ao passo que para o pescador artesanal serão condicionadas formas creditícias para que estes sejam realocados de suas atividades com o objetivo de incluí-los na produtividade pesqueira através da aquicultura, como forma de amenizá-los das condições de desigualdade. Uma prática que utilizará a premissa do desenvolvimento sustentável, cuja expressão será utilizada como argumento para atender os índices de desenvolvimento econômico.

#### 4.2 VULNERABILIDADE SOCIAL DOS PESCADORES ARTESANAIS E O INCENTIVO A NOVAS TÉCNICAS MODERNAS DE PESCA (1998 A 2009)

No período de gestão da pesca pelo IBAMA não foram desenvolvidas ações de fomento a economia do setor pesqueiro, como outrora na SUDEPE. Como vimos, suas atividades foram orientadas para a proteção e preservação dos recursos naturais, principalmente pela preocupação com a redução dos estoques pesqueiros após o período de expansão das indústrias de pesca no Brasil. Os investidores do setor pesqueiro, como os ligados à pesca industrial, incomodados com essa situação pressionaram o governo federal, a fim de que fosse retomada a economicidade do setor. Em 1995 foi criado o Grupo Executivo do Setor Pesqueiro – GESPE, através do Decreto 1.697/95 como uma alternativa do governo federal para

atender a classe empresarial da pesca. O GESPE recebia o apoio técnico-operacional do Ministério da Marinha e era composto por membros ministeriais além de representantes de instituições públicas e privadas, como empresas de pesca. Tinha por objetivo propor a política nacional da pesca e aquicultura, com a finalidade de promover o desenvolvimento sustentável da pesca (BRASIL, 2017i). É nesse curso que em 1998 os interesses da elite pesqueira começaram a ser contemplados no ordenamento pesqueiro. O então Ministério da Agricultura, que passara a se chamar Ministério da Agricultura e Abastecimento, retoma o controle da pesca no Brasil e cria o Departamento da Pesca e Aquicultura – DPA, a partir do Decreto 2.681/1998, sancionado pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso.

Nessa transição da gestão da pesca, o Chefe do Departamento de Pesca e Aquicultura do IBAMA, Carlos Fisher, em entrevista a Revista Panorama da Aquicultura no ano de 1998, justificou a não realização de ações de fomento da pesca pelo órgão, devido à recuperação dos estoques pesqueiros: “O IBAMA recebeu uma herança extremamente perversa da antiga SUDEPE que praticou um gerenciamento na base do ‘vamos pescar que depois a gente resolve’” (REVISTA PANORAMA DA AQUICULTURA, 1998, p.6). Ao IBAMA, continuava a responsabilidade de fiscalização de proteção dos recursos naturais. Para o cargo de gestor do Departamento da Pesca e Aquicultura, o presidente nomeou o economista e empresário da pesca, Gabriel Calzavara de Araújo, esta escolha demonstrava o atendimento às reivindicações da elite pesqueira em promover a economicidade do setor. Na mesma entrevista de Fisher, Calzavara demonstrava entusiasmo com a criação do DPA, e apostava em uma “nova mentalidade” para a pesca, em uma aproximação do setor privado e governos estaduais na operacionalização da política pesqueira. Esse gestor também assinala a importância da retomada das escolas de pesca, que abordamos de forma detalhada no primeiro capítulo deste trabalho, para que fossem difundidas tecnologias e novas concepções de manejo de pesca, como aquicultura. No seu entendimento, a sustentabilidade estaria assim intrínseca aos pequenos produtores e grandes armadores, a fim de que fosse resgatada a credibilidade do agente financeiro no setor: “O aluno vai entrar e se formar em patrão de pesca, mestre de convés, em aquicultor ou técnico de processamento de pescado. Sem isso, não chegaremos a lugar nenhum” (REVISTA PANORAMA DA AQUICULTURA, 1998, p.2).

Evidencia-se que a proposta retoma alguns elementos do período da SUDEPE, sustentado no modelo nacional-desenvolvimentista, como o fomento a incentivos econômicos e a tecnificação do setor pesqueiro; entretanto, agora com menos protecionismo e protagonismo do Estado, com uma maior abertura do mercado, inclusive na operacionalização da política, ou seja, compunha bem com as diretrizes do neodesenvolvimentismo.

Percebemos aqui como a influência dos setores industriais da pesca na retomada do crescimento econômico da atividade vai marcar o direcionamento das ações políticas. Há diálogos do Estado com esses setores empresariais a fim de atender essas demandas, quais sejam: a recuperação dos estoques e a produção e extração dos recursos pesqueiros. As novas diretrizes apontarão para uma solução modernizadora, lucrativa e que atenderia a preceitos ambientais de uso dos recursos pesqueiros: a **aquicultura**.

### **Quadro 19. A aposta na aquicultura: A criação do Departamento de Pesca e Aquicultura – DPA**

#### **Art. 18– Ao Departamento de Pesca e Aquicultura compete:**

II - promover a execução e a avaliação de medidas, programas e projetos de apoio ao desenvolvimento da pesca artesanal e industrial;

III - promover a execução e a avaliação de medidas, programas e projetos de apoio ao fomento da aquicultura e ao povoamento e repovoamento de coleção de água com espécies aquáticas;

V - supervisionar, coordenar e orientar as atividades referentes as infra-estruturas de apoio à produção e circulação do pescado e das estações e postos de aquicultura;

VIII - identificar e indicar a necessidade de geração de novos conhecimentos científicos e informações sobre o desenvolvimento da pesca e da aquicultura;

IX - desenvolver, adotar e difundir formas, mecanismos e métodos para a classificação de produtos da pesca e da aquicultura;

X - manter, em articulação com o Distrito Federal, estados e municípios, programas racionais de exploração da aquicultura em águas públicas e privadas, e apoiar iniciativas visando agregar, de forma sistemática, inovações tecnológicas, métodos de cultivo sustentáveis, a capacitação técnica e o aperfeiçoamento da mão-de-obra.

Sem dúvida, essa modalidade de pesca ganha seu espaço e credibilidade a partir desse período. O referido decreto demonstra em seus dispositivos a aposta na aquicultura, com vistas a fomentar essa atividade através de diversas ações, como estudos avaliativos, capacitação científica e de mão-de-obra e inovações tecnológicas para o setor, reforçando uma premissa sustentável da aquicultura. Embora apresente também a promoção de medidas de incentivo a pesca artesanal como uma de suas ações, não há indicação de ações efetivas. Já o setor da pesca industrial não foi deixado de lado, houve incentivo às empresas pesqueiras fomentarem suas atividades. Dias Neto (2013) aborda criticamente a gestão do DPA, justamente por privilegiar a pesca oceânica, não contemplando ações que valorizasse a pesca de pequena escala. Para o autor, houve inclusive interesses pessoais do diretor do DPA, Calzavara, que fora nomeado para atender aos interesses da classe empresarial pesqueira, sendo ele também pertencente a esta. Nesse período houve a facilitação de arrendamento de barcos estrangeiros para empresas brasileiras, a fim de aumentar a produção pesqueira oceânica, através do mesmo decreto de criação do DPA.

Essa flexibilização da exploração de recursos pesqueiros pelas empresas estrangeiras e a escolha de Calzavara como gestor, pessoa de confiança do governo FHC, foram e ainda são motivos de controvérsia. O decreto propulsionou o investimento de embarcações estrangeiras no pescado de atum, na costa sul do Brasil, possibilitando ainda que esses barcos desembarcassem em portos fora do país, quando autorizados. A polêmica se dá ao passo que Calzavara, após o término do mandato de Fernando Henrique (1998-2002), passou a ser o atual maior arrendatário de barcos japoneses na captura do atum brasileiro, lucrando a estimativa de R\$ 9 milhões no ano de 2011, correspondente a captura de 2.000 toneladas de atum, o que corresponde a um quinto do volume pescado no Brasil. (BERGAMO E CAPRIGLIONE, 2012).

Alguns elementos revelam-se nesse contexto, além de já identificarmos a conexão do velho-novo desenvolvimentismo, percebe-se o desenvolvimento subordinado, em que a natureza é explorada sobremaneira para atender a exigências de mercado. A economia cria uma relação de subserviência ao capital estrangeiro, altera-se a política de pesca para contemplar um reduzido grupo de investidores e empresários.

Ainda no governo de Cardoso, em 2002, é divulgada a Agenda 21, como um dos compromissos assumidos pelo Brasil na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – CNUMAD, em 1992. A agenda 21, de acordo com definição do Ministério do Meio Ambiente, “é um instrumento de planejamento para a construção de sociedades sustentáveis, em diferentes bases geográficas, que concilia métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica” (BRASIL, 2017m). Inspirada na Agenda 21 Global, a primeira versão da edição nacional foi Coordenada pela Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável, divulgada para a sociedade dez anos após a CNUMAD, denominada de “Agenda 21 brasileira de Ações Prioritárias”.

Esse documento revela o desenvolvimento sustentável como estratégia para agregar conservação ambiental e crescimento econômico. Como já discutimos no capítulo anterior, esse entendimento aproxima-se do que Alier (2007) chama de o *evangelho da ecoeficiência*, no qual há uma relação de utilidade e eficiência técnica do uso de recursos naturais, sem preocupar-se com a relação da natureza com seus valores intrínsecos, como os ligados à tradição ou ao sagrado. Discute-se uma melhor forma de gerenciar os impactos consequentes do desenvolvimento, sem, no entanto, enfrentar diretamente às causas da degradação ambiental. É nessa perspectiva que a aquicultura ganha respaldo como uma modalidade que atende o eixo da sustentabilidade além de contribuir para o desenvolvimento econômico. É respaldado nesse discurso que a Agenda 21 apresenta-se como um guia de desafios que a sociedade brasileira teria que enfrentar, rumo a um novo desenvolvimento (BRASIL, 2017m), como demonstra a fala do então Presidente da República, conforme o Quadro a seguir.

## Quadro 20. Agenda 21 brasileira - Ações Prioritárias

O maior desafio da Agenda 21 Brasileira é internalizar nas políticas públicas do país os valores e princípios do desenvolvimento sustentável. Esta é uma meta a ser atingida no mais breve prazo possível. A chave do sucesso da Agenda 21 Brasileira reside na co-responsabilidade, solidariedade e integração desenvolvidas por toda a sociedade ao longo da sua construção. O próximo desafio é implementá-la, para que o Brasil alcance novo padrão civilizatório em um contexto mundial de profundas transformações.

Fernando Henrique Cardoso

Fonte: Agenda 21 brasileira – Ações Prioritárias, publicada no ano de 2012 (BRASIL, 2017m, p.5).

O documento revela ainda a importância do valor cultural dos povos tradicionais, como os índios, os pescadores e quilombolas, ressaltando que esses grupos enfrentaram as devastações ambientais e culturais no século XX. No entanto, estes são identificados como “parceiros e cúmplices do desenvolvimento sustentável”, a fim de legitimar essa estratégia como próxima dos valores desses grupos, afirmando-os também como agentes que contribuem para esse modelo. Assim, as recomendações da Agenda 21 para a pesca artesanal estão incluídas no objetivo de desenvolvimento rural sustentável, o qual contempla os agricultores, extrativistas, aquicultores e pescadores, com destaque para ações que incluem geração de renda, comercialização, capacitação, pesquisa e profissionalização.

Como vimos, a política pesqueira no período do governo FHC foi marcada pelo viés neodesenvolvimentista. Com a articulação do mercado na formulação das ações estatais, forjou um cenário favorável para o investimento no setor da pesca oceânica e aquicultura, desconsiderando a pesca artesanal enquanto possibilidade de desenvolvimento. Com os avanços industriais e portuários em seus territórios pesqueiros, a falta de mercado e carência de políticas públicas, os pescadores e suas comunidades estavam sujeitos a sua própria sorte, segregados dos discursos e ações que, com entusiasmo, anunciavam a retomada do crescimento do setor pesqueiro. O DPA, como observamos, foi criado para atender a uma demanda específica do setor empresarial, reafirmando o caráter excludente desse modelo.

Em 2003, com o início do mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva, líder advindo das camadas populares, através do Partido dos Trabalhadores, havia uma grande expectativa quanto às reformas políticas que possibilitariam o enfrentamento da desigualdade social e um olhar voltado para os trabalhadores. E foi com essa promessa que a Secretaria de Aquicultura e Pesca da Presidência da República – SEAP/PR foi recebida na sua criação. Deve-se reconhecer que, é durante os mandatos do governo LULA, que a pesca artesanal terá, pela primeira vez, sua atividade contemplada em uma política pública de modo específico, através da criação do Ministério da Pesca e Aquicultura e a promulgação da Política Nacional de Pesca e Aquicultura, com vistas à melhoria da qualidade de vida de pescadores artesanais e suas famílias, considerando que os mesmos foram ao longo dessas trajetórias marginalizados e postos em situações de extrema vulnerabilidade social. Característico do plano de governo LULA, as medidas para a pesca artesanal vão estar direcionadas a redistribuição de renda e geração de emprego, além de outros fomentos creditícios. Ocorre que, de outro lado, as ações estatais nesse movimento da política pesqueira mantém os privilégios para o setor da pesca industrial e aquicultura, o que desfavorecerá o setor artesanal. Há ainda uma visão marcada pela superação do conhecimento tradicional, assentada em um modelo de modernização da pesca que não contemplará o saber artesanal, reafirmando estereótipos e a estigmatização dos pescadores artesanais como atrasados, ou seja, desdobramentos marcados pela escolha do modelo neodesenvolvimentista.

## Quadro 21. A Secretaria da Aquicultura e Pesca – SEAP/PR

O papel do Estado, por meio da SEAP/PR, será fomentador, investindo na modernização da cadeia produtiva da aquicultura e pesca, estimulando parcerias com os estados e municípios e incentivando o cooperativismo e o associativismo. Terá como meta dotar os setores da aquicultura e da pesca de infra-estrutura de suporte das atividades que contemplem não só o incentivo à criação de indústrias modernas de beneficiamento do pescado, construção de entrepostos e frigoríficos, ampliação, renovação e modernização da frota pesqueira, como também o apoio à exportação e comercialização interna.

Para o sucesso de uma política com tal envergadura são necessários substanciais investimentos em pesquisa para alavancar o desenvolvimento tecnológico, revisão da legislação e uma ação do Estado mais ativa, permitindo o controle da atividade e agilidade no estabelecimento de políticas desenvolvimentistas, garantindo desta forma sua sustentabilidade.

Fonte: Relatório da 1ª Conferência Nacional da Pesca e Aquicultura (BRASIL, 2017q, p.1).

A SEAP/PR era uma Secretaria Especial vinculada à Presidência da República, e passou a assumir todas as atribuições de regulação das atividades, trouxe assim um *status* de importância do governo para com o setor. Sua criação foi de certa forma transitória para a concepção de um órgão que centralizasse a responsabilidade da atividade pesqueira e aquícola. As ações retomaram com vigor o que era esperado pelo setor empresarial/ industrial pesqueiro, o fomento a subsídios fiscais e creditícios e a modernização da atividade, comercialização e infraestrutura, o que representou um aproximação com o modelo executado pela SUDEPE. Esses objetivos foram reafirmados durante a 1ª Conferência Nacional da Pesca e Aquicultura, conforme demonstrado no quadro acima, na qual foram estabelecidas diretrizes para o desenvolvimento da atividade em que o Estado estabelece seu papel enquanto fomentador de políticas desenvolvimentistas, mas agora também com vistas a atender o mercado de consumo externo.

Os interesses na modernização da pesca ficam evidentes, o problema se dá quando esse modelo continua a promover uma separação entre o moderno e o artesanal, considerando este último como algo obsoleto e que deve ser superado. Durante todo esse trabalho acompanhamos essa vertente, em diferentes manifestações. Agora, a aquicultura desponta como promessa de sustentabilidade e produtividade, e passa a

ser indicada para os pescadores artesanais como possibilidade de geração de emprego e renda. O relatório da Conferência da Pesca e Aquicultura destaca a relevância da atividade para a retomada econômica e sustentável do setor:

A expansão das aquiculturas marinha e de água doce, que cresceram em média 25,2% ao ano no período 1997-2002, é o exemplo mais significativo das possibilidades de aproveitamento racional e sustentável de sua potencialidade pesqueira. A aquicultura, responsável em 1994 por 4,3% do total de pescado, contribuiu em 2002 com 26,4%, o que permitiu ao Brasil passar do 35º (1999) para o 26º lugar no ranking internacional estabelecido pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (BRASIL, 2017q, p.2).

Aqui entramos numa discussão que vai além da captura de pescado, pois envolve o modo de trabalho e vida dos pescadores, que são atravessados por um processo de modernização que prioriza a racionalidade econômica, não se atentando para os conhecimentos, culturas e vivência dessa prática. Nesse aspecto, o saber tradicional não poderia também colaborar na formulação de políticas que promovam o uso e preservação dos recursos pesqueiros? Esses saberes não poderiam ser potencializados de forma a valorizar sua atividade? Desconsiderar isso implica afetar mais de um milhão de trabalhadores e suas famílias que por sucessivas gerações relacionam-se com a pesca como ofício e prática de vida. Mendonça e Valencio (2003) trazem uma importante análise acerca de como a pesca artesanal foi concebida pela SEAP/PR, e apontam criticamente como a indicação da aquicultura para os pescadores artesanais coloca a atividade em uma relação de inferioridade, desprezando os conhecimentos tradicionais nela implicados, bem como a sua relação com a natureza e a relação autônoma do pescador com seu trabalho. Para os autores, esse direcionamento revela “[...] um modelo formatado para a desconstrução da forma de trabalho da pesca artesanal que valoriza o trabalho alienado e que na fala produtivista hegemônica, trata o modo de vida da tradição como descartável” (MENDONÇA E VALENCIO, 2003, p 114).

Não podemos desconsiderar que houve nesse período, maior atenção com a situação de vulnerabilidade social dos pescadores artesanais se comparado a gestões anteriores. Nesse sentido, outros Ministérios articulados a política pesqueira passaram também a desenvolver ações. A lei do seguro-desemprego durante o período de defeso, promulgada ano de 1991, foi reformulada e passou a determinar que este benefício seja concedido aos pescadores que exerçam sua atividade

profissional ininterruptamente, de forma artesanal e individualmente, ou em regime de economia familiar, conforme determinação da lei 10.779 de 2003. A concessão passa a ser regulada pelo Ministério da Previdência Social, com o apoio do MPA.

Já o Ministério do Desenvolvimento Agrário, passou a estender o Programa Nacional de Agricultura Familiar a setores da pesca e aquicultura, com linhas de crédito tanto para empresários quanto para trabalhadores. A ênfase nos pescadores artesanais deu-se através do PRONAF-PESCA. Em síntese, o programa destinado aos pescadores artesanais disponibilizava um sistema de crédito que poderia ser acessado de maneira individual ou coletiva. Trata-se de uma política pública que buscava disponibilizar recursos para o financiamento de instrumentos, embarcações, motores, infraestrutura de armazenamento e comercialização, desde que os interessados se enquadrem nas regras do programa e os trabalhadores justifiquem os investimentos desejados através da elaboração de um projeto técnico ou proposta de financiamento. Entre as exigências, além de estar quite com o Registro Geral de Atividade Pesqueira (RGP) requisitava-se não possuir restrições junto aos órgãos de proteção ao crédito. Entretanto, a operacionalização desses subsídios se deu de maneira dificultosa para os pescadores devido às exigências burocráticas e o modo ainda tutelar das colônias como intermediadoras da política pública, facilitando em muitas vezes o caráter assistencialista das ações. Não havia clareza também quanto à aquisição e planejamento de créditos, o que gerou, em alguns casos, endividamentos de pescadores. Em 2008 a nomenclatura do PRONAF-PESCA deixa de existir, e o programa passa a ser incorporado a uma nova vertente do PRONAF, denominada *PRONAF mais alimentos* que promovia a modernização da infraestrutura produtiva das unidades familiares. Na avaliação de Rainha e Nascimento (2013) isso gerou ainda mais invisibilidade do pescador nessa política, considerando que a supressão do nome “Pesca” do programa causou maior dificuldade de compreensão, tornando o acesso à mesma uma tarefa ainda mais distante e burocratizada para os seus beneficiários.

Ainda entre essas ações articuladas, o Ministério do Meio Ambiente – MMA vai divulgar em 2003 a segunda edição da Agenda 21 brasileira, como compromisso ainda da Conferência Mundial ocorrida em 1992. Atendendo as diretrizes da primeira edição publicada em 2002 que enumerou desafios emergenciais a serem

enfrentados pela sociedade brasileira rumo a um novo desenvolvimento, essa versão denominada “Resposta da Consulta Nacional”, traz o resultado de estudos realizados desde 1999, ainda no governo FHC, que articula desenvolvimento sustentável e participação social, através de encontros regionais. De acordo com o MAM (2017), com a coordenação da Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável, mais de 40 mil pessoas contribuíram para a formulação do documento para a definição das 21 ações prioritárias orientadas em seis eixos estratégicos, a saber: a economia da poupança na sociedade do conhecimento, a inclusão social por uma sociedade solidária, a estratégia para a sustentabilidade urbana e rural, os recursos naturais estratégicos - água, biodiversidade e florestas, e a governança e ética para a promoção da sustentabilidade (MMA, 2017). Dentre as ações da Agenda 21 foram estabelecidos a execução de Agendas Estaduais e Municipais, a fim de desenvolver as ações de forma descentralizada e atendendo demandas específicas de cada região. No que diz respeito à pesca artesanal, não há ações específicas direcionadas para o desenvolvimento da atividade, embora nos princípios gerais do documento haja a menção ao “Respeito às necessidades locais, aos ecossistemas e aos saberes tradicionais”, em referência à diretriz da primeira edição da Agenda 21 Brasileira, na qual os valores e princípios do desenvolvimento sustentável são colocados como desafio a ser implementado nas políticas públicas.

Desse modo, a Agenda 21 Brasileira abre caminho para a promulgação no ano de 2007, da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais - PNPCT, através do Decreto 6.040, sancionada pelo presidente Lula e tendo como signatários os Ministros do Desenvolvimento Agrário, Patrus Ananias e a Ministra do Meio Ambiente, Marina Silva. Essa política vai abarcar também os pescadores artesanais. Fica estabelecido que os povos e comunidades tradicionais são reconhecidos por serem grupos culturalmente diferenciados, que se reconhecem como tais, e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica (BRASIL, 2017n):

## Quadro 22. Objetivo da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais

### Art. 2 °.

A PNPCT tem como principal objetivo promover o desenvolvimento sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, com ênfase no reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais, sociais ambientais, econômicos e culturais, com respeito a valorização à sua identidade, suas formas de organização e suas instituições.

Fonte: Decreto 6.040 de 2007, (BRASIL, 2017n)

Essa política pública foi formulada de forma intersetorial e integrada pela Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais – CNPCT, que reunia trinta membros, de forma paritária, de órgãos da administração pública federal e representantes da sociedade civil<sup>57</sup>. Pelo governo, a pesca artesanal estava representada através da SEAP/PR, e pela sociedade civil através de dois representantes do Movimento Nacional dos Pescadores - MONAPE.

A relevância da PNPCT se dá por ser a primeira política de reconhecimento dos povos e comunidades tradicionais, possibilitando aos pescadores artesanais a proteção e garantia dos seus direitos civis e políticos, na validação dos seus territórios tradicionais. Desse modo, essa política é um instrumento reivindicatório legal para que as comunidades pesqueiras, como as que estão sendo atingidas por grandes empreendimentos portuários e industriais, possam ter seus direitos assistidos. Nesse sentido, destaca-se que entre os objetivos específicos da PNPCT está o de “[...] garantir os direitos dos povos e das comunidades tradicionais afetados direta ou indiretamente por projetos, obras e empreendimentos”, segundo o artigo 3º, inciso IV (BRASIL, 2017n).

---

<sup>57</sup>De acordo com o Ministério do Meio Ambiente, “Dentre os membros da sociedade civil da CNPCT estão representantes dos povos faxinalenses, povos de cultura cigana, povos indígenas, quilombolas, catadoras de mangaba, quebradeiras de coco-de-babaçu, povos de terreiro, comunidades tradicionais pantaneiras, pescadores, caiçaras, extrativistas, pomeranos, retireiros do araguaia e comunidades de fundo de pasto” (MAM, 2017b).

De acordo com essa política, a implementação das suas ações cabe aos membros da Comissão Nacional, na qual integra o MONAPE, o que demonstra a relevância da representatividade dessas organizações da sociedade civil para a eficácia da política pública, a fim de que ela seja acessível e contemple a realidade desses grupos e que os mesmos possam participar desde a sua elaboração até a execução das ações. Embora o presente trabalho não aborde o caso dos movimentos sociais, e para tal discussão seria necessário maior aprofundamento que ultrapassa o escopo deste estudo, é importante ressaltar o seu papel na construção das políticas públicas.

Ocorre que, como já citado no capítulo anterior, o MONAPE tomou forma na década de 1990, após a redemocratização do país, com o objetivo de buscar melhorias na qualidade de vida dos pescadores artesanais, afirmando a importância da formulação de uma política pública que atendesse à categoria. Entretanto, na sua atuação nos anos 2000, a pauta reivindicatória foi deixada de lado e esteve voltada para captação e gerenciamento de recursos para projetos no setor artesanal. A representatividade do movimento foi questionada devido às lideranças a frente do MONAPE não serem pescadores e, conseqüente, pouco conhecimento sobre a realidade desse grupo, o que acarretou no descrédito das ações decididas pela instituição. Outra crítica deu-se pela centralização das atividades na região norte do país, restringido a comunicabilidade no âmbito nacional, bem como o caráter político-partidário que a direção passou a assumir (FOX e CALLOU, 2013).

A categoria não o reconhecia mais como representante de seus interesses e os pescadores artesanais não se sentiam ou se identificavam como seus agentes. A sua participação em grupos de trabalho e conselhos governamentais tampouco trouxe os resultados esperados, servindo apenas para dar legitimidade às decisões do governo (FOX E CALLOU, 2013, p.20).

Em meio a esse cenário de falta de representatividade do MONAPE junto aos pescadores, a SEAP/PR é transformada em Ministério da Pesca e Aquicultura - MPA, através da lei 11.959 de 2009. De fato, a pesca passa a conquistar um *status* no âmbito governamental, pela primeira vez com um órgão ministerial específico, o que vai gerar grande expectativa para o setor pesqueiro.

A lei passa ao MPA à responsabilidade da normatização das atividades da pesca e aqüicultura, o qual passa a coordenar as ações nos aspectos relacionados ao uso sustentável dos recursos pesqueiros, tendo também a ação do Ministério do Meio Ambiente, este com função subordinada. Reafirma também a manutenção do poder de policia ambiental do IBAMA. Dentre as competências, cabe ao MPA subsidiar a formulação da política nacional para a pesca e aqüicultura, propondo diretrizes para o desenvolvimento e fomento da produção pesqueira e aquícola (BRASIL, 2017q). Assim, no mesmo ano, é promulgado o principal marco legal da pesca, vigente até hoje no país.

### **Quadro 23. Objetivos da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Pesca e Aqüicultura**

#### **Art. 1º.**

Esta Lei dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aqüicultura e da Pesca, formulada, coordenada e executada com o objetivo de promover:

I – o desenvolvimento sustentável da pesca e da aqüicultura como fonte de alimentação, emprego, renda e lazer, garantindo-se o uso sustentável dos recursos pesqueiros, bem como a otimização dos benefícios econômicos recorrentes, em harmonia com a preservação e a conservação do meio ambiente e da biodiversidade.

II – o ordenamento, o fomento e a fiscalização da atividade pesqueira;

III – a preservação, a conservação e a recuperação dos recursos pesqueiros e os ecossistemas aquáticos;

IV – o desenvolvimento socioeconômico, cultura e profissional dos que exercem a atividade pesqueira, bem como de suas comunidades.

Fonte: Lei 11.959 de 2009 (BRASIL, 2017q)

Importante destacar que, um ano antes da publicação dessa política, as colônias passaram a ser reconhecidas como órgãos de classe, através da Lei 11.699/2008, cabendo-lhes a defesa dos direitos e interesses da categoria, em juízo ou fora dele. Essa mesma lei firma ainda a autonomia das colônias em relação ao Poder Público,

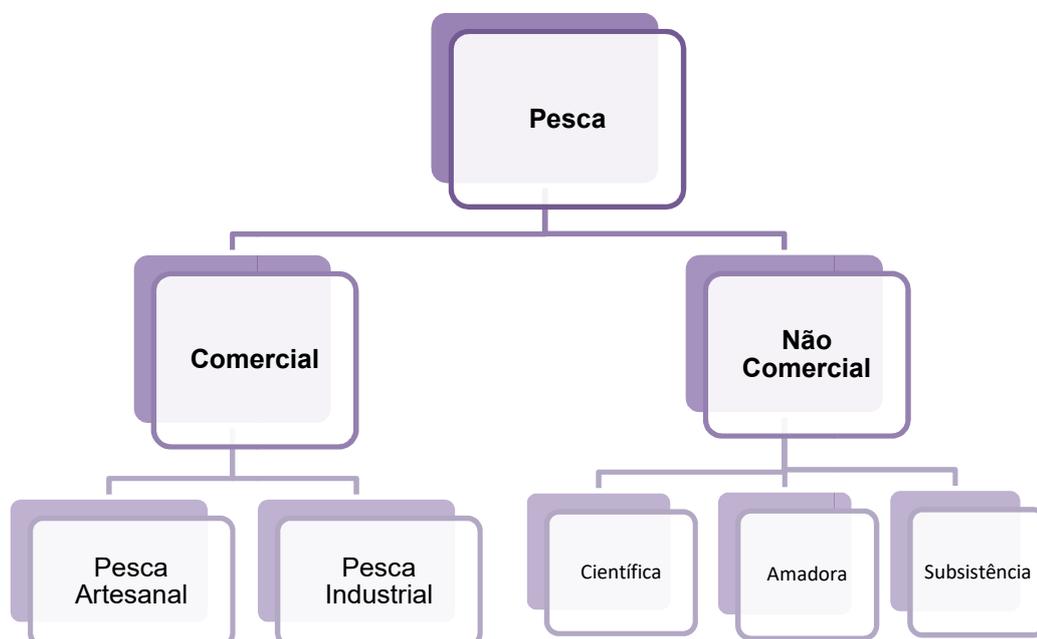
sendo vedado a intervenção<sup>58</sup> do Estado na sua organização, bem como a livre associação dos trabalhadores no setor artesanal da pesca (BRASIL, 2017p). Esse dispositivo vai romper, na lei, com o um legado das colônias como braço do Estado, desde a sua criação pela Marinha brasileira, sendo respaldada pela gestão da SUDEPE, que exigia a filiação do pescador a uma colônia para ter sua atividade reconhecida. Entretanto, as marcas dessa institucionalidade vão continuar presentes na relação da colônia com os pescadores. Por décadas, as ações centralizadas estabeleceram uma condução tutelar em que colônia era a representação do Estado para os pescadores, e único meio de acessarem quaisquer que sejam os benefícios ou o reconhecimento da sua atividade. Uma mudança de compreensão só seria possível a partir do momento em que os pescadores passassem a ter conhecimento e acesso das políticas públicas. No entanto, essa ainda não é a realidade em muitas comunidades pesqueiras, nas quais as colônias mantêm um caráter estatal e centralizador, muitas vezes com discursos assistencialistas e eleitoreiros. É o que Silva (2015) avalia como uma crise de legitimidade nas colônias, que nasceram de forma autoritária, desdobradas em formas de violência e coerção do Estado em várias fases políticas do país, criando assim “[...] crise de virtude, crise de sociabilidade entre pescadores e agentes não pescadores, que assumem o discurso imperativo e acabam mais por atordoar do que ajudar” (p.70).

Com a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Pesca e Aquicultura, para que o pescador artesanal tenha acesso a benefícios, como o Pronaf e o seguro defeso, bem como o direito de exercer sua profissão, serão necessários o cadastro do Registro Geral da Atividade Pesqueira - RGP, através da Superintendência de Pesca e Aquicultura mais próxima à sua residência. A política vai definir a pesca como “toda operação, ação ou ato tendente a extrair, colher, apanhar, apreender ou capturar recursos pesqueiros” (Artigo 2º, inciso III, BRASIL, 2017q), e revogará a classificação da pesca estabelecida pelo Decreto-Lei 211 de 1967, conforme quadro a seguir.

---

<sup>58</sup> Essa lei altera, portanto, o dispositivo do Decreto-Lei 211 de 1967, época de gestão da SUDEPE, que estabelecia a organização das colônias e confederações de pesca ao Poder Executivo.

**Quadro 24. A Classificação da Pesca, pela Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Pesca e Aquicultura**



Fonte: Lei 11.959 de 2009 (BRASIL, 2017q)

A Lei 11959/2009 vai revogar a classificação da pesca determinada pelo Decreto-Lei 221 de 1967 que não distinguia a atividade artesanal da industrial. Nesse novo diploma legal, a natureza da pesca será dividida em *comercial*, compreendendo a pesca artesanal e a industrial, distintamente, e a *não comercial*, considerando as atividades científica, amadora (destinada ao lazer e desporto) e uma nova modalidade, a pesca de subsistência, quando praticada com fins de consumo doméstico ou escambo sem fins de lucro e utilizando petrechos previstos em legislação específica.

Para efeitos dessa política, a pesca artesanal é compreendida então como uma atividade praticada diretamente por pescador profissional, de forma autônoma ou em regime de economia familiar, “com meios de produção próprios ou mediante contrato de parceria, desembarcado, podendo utilizar embarcações de pequeno porte”. (BRASIL, 2017q). A legislação estabelece ainda que, também é considerada atividade artesanal “os trabalhos de confecção e de reparos de artes e petrechos de pesca, os reparos realizados em embarcações de pequeno porte e o processamento do produto da pesca artesanal”

Considerando a atividade artesanal e a industrial como pesca comercial, a distinção entre as duas será então definida pelo tipo de embarcação e profissionais envolvidos. A pesca industrial passa a ser definida como praticada por pessoa física ou jurídica e que envolva pescadores profissionais, empregados ou em regime de parceria por cotas-partes, utilizando embarcações de pequeno, médio ou grande porte, com finalidade comercial (BRASIL, 2017q).

Cabe ressaltar que se torna indispensável o cadastro do pescador e da sua embarcação no Registro Geral da Atividade Pesqueira, para a concessão de autorização, permissão ou licença para o exercício da atividade pesqueira. No caso dos pescadores artesanais, o RGP, ainda é requisito para a concessão de benefícios sociais e previdenciários, e por isso é de extrema importância o conhecimento e acesso dos pescadores a este serviço. Embora nossa análise tenha o objetivo, especificamente nesta seção, de tratar a política pesqueira até o principal marco legal da política pesqueira, em 2009, trazemos como destaque também a regulação mais recente, uma das últimas antes da extinção do Ministério da Pesca e Aquicultura. No ano de 2015, o Decreto 8.425, estabeleceu os critérios para a inscrição do RGP. A legislação determina que o pedido de inscrição no RGP será dirigido à Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento<sup>59</sup> da unidade da federação mais próxima do domicílio do profissional de pesca. A atividade da pesca só pode ser exercida por pessoa física, jurídica e embarcação que estiverem inscritas no RGP<sup>60</sup>. O quadro a seguir apresenta como ficam estabelecidas as categorias de inscrição no RGP, considerando o que dispõe a vigente Política Nacional de 2009:

---

<sup>59</sup> Acrescentado pelo decreto 8.967 de 2017, limitando o registro às Superintendências, antes cabia também a escritórios regionais da pesca e aquicultura.

<sup>60</sup> O decreto dispõe que ficam dispensados da inscrição no RGP os pescadores e pescadoras amadores que utilizem linha de mão ou caniço simples e índias e índios que pratiquem atividade de subsistência.

**Quadro 25. Categorias do Registro Geral de Atividade Pesqueira - RGP<sup>61</sup>**

<b>I - Pescador(a) profissional artesanal</b>	Pessoa física, brasileira ou estrangeira, residente no País, que exerça a pesca com fins comerciais de forma autônoma ou em regime de economia familiar, com meios de produção próprios ou mediante contrato de parceria, podendo atuar de forma desembarcada ou utilizar embarcação de pesca com arqueação bruta menor ou igual a vinte.
<b>II - Pescador(a) profissional industrial</b>	Pessoa física, brasileira ou estrangeira, residente no País, que exerce a pesca com fins comerciais, na condição de empregado ou empregada ou em regime de parceria por cotas-partes em embarcação de pesca com qualquer arqueação bruta;
<b>III - Armador de pesca</b>	Pessoa física ou jurídica que apresta embarcação própria ou de terceiros para ser utilizada na atividade pesqueira, pondo-a ou não a operar por sua conta;
<b>IV- Embarcação de pesca</b>	Aquela pertencente a pessoa física ou jurídica, brasileira ou estrangeira, que opera, com exclusividade, em uma ou mais das seguintes atividades (pesca, aquicultura, conservação e/ou transporte do pescado, pesquisa de recursos pesqueiros).
<b>V- Pescador(a) amador(a) ou esportivo(a)</b>	Pessoa física, brasileira ou estrangeira, que pratica a pesca com finalidade de lazer ou desporto, com equipamentos ou petrechos previstos em legislação específica, sem fins comerciais.
<b>VI - Aquicultor(a)</b>	Pessoa física ou jurídica que exerce a aquicultura com fins comerciais;
<b>VII - Empresa pesqueira</b>	Pessoa jurídica, constituída de acordo com a legislação, que se dedica, com fins comerciais, ao exercício da atividade pesqueira.
<b>IX- Aprendiz de pesca</b>	Pessoa física com mais de quatorze e menos de dezoito anos que atua de forma desembarcada ou embarcada como tripulante em embarcação de pesca, observadas as legislações trabalhista, previdenciária, de proteção à criança e ao adolescente e as normas da autoridade marítima.

Fonte: Art. 2º do Decreto 8.425 de 31 de Março de 2015.

<sup>61</sup> O inciso VIII do artigo 2, revogado pelo decreto 8.967 de 2017, categorizava na inscrição do RGP os **trabalhadores de apoio à pesca artesanal** como aqueles exerciam de forma autônoma ou em regime de economia familiar, o exercício de confecção e reparo de artes e petrechos de pesca, reparos de embarcações ou processamento de produto da pesca artesanal.

Tanto na Política Nacional do Desenvolvimento Sustentável da Pesca e Aquicultura, como no Registro Geral de Pesca, a embarcação de pequeno porte, definida na legislação como a que possui arqueação bruta – AB igual ou menor que 20AB<sup>62</sup>, contempla as modalidades artesanais e industriais. Alguns autores fazem críticas a essa medição da embarcação, considerando que gera um desequilíbrio entre os pescadores artesanais, já que nessa mesma modalidade há embarcações consideradas também dentro escala industrial e outros com medição bem inferior, ou seja, pescadores classificados como artesanais que possuem embarcações com maiores suportes, enquanto outros de pequena escala com embarcações mais restritas. É o que pontuam Azevedo e Pierri (2014), para as autoras essa definição de arqueação bruta estabelecida na legislação está superior aos padrões para a pesca artesanal, o que pode possibilitar que outros profissionais que possuam embarcações no porte de 20 AB, beneficiem-se de medidas moldadas para atender aos pescadores artesanais, como o seguro defeso e o registro na previdência em regime de economia familiar. Importa ressaltar que a legislação difere a pesca industrial da artesanal também pelo tipo de relação comercial estabelecida, se por regime empregatício/parceria ou de economia familiar, como demonstrado no quadro anterior. Para Oliveira e Silva (2012), o que também pode ocorrer é a utilização da mão-de-obra de pescadores, que não dispõem de recursos próprios para o trabalho, por proprietários de embarcações, burlando a formalização do caráter empresarial e de assalariamento, como se fosse de parceria, a fim de serem contemplados com benefícios de direito da pesca artesanal. Corroborando nesse entendimento, Oliveira e Silva (2012, p.353) criticam as falhas na conceituação da pesca artesanal, pois esta não contribui para a garantia dessa forma de trabalho:

As recentes políticas para o setor pesqueiro, estabelecidas pela Lei n. 11.959/2009, estimulam a inserção de elementos como divisão do trabalho e do trabalho assalariado. Isso porque reconhece a condição de "pescador não embarcado", sem esclarecer se este pescador pode ser somente o proprietário da embarcação, sem trabalhar na atividade pesqueira. A falta de clareza sobre o desenvolvimento prático da atividade pesqueira artesanal acarreta essa confusão no conceito de pescador, base da definição de pesca artesanal.

---

<sup>62</sup> A arqueação bruta, *gross tonnage*, é a soma de todos os volumes dos espaços cobertos, fechado de modo permanente e estanques à água que não estejam sob pressão. Seu cálculo é feito através da fórmula  $AB = K1V$ , na qual V é o volume total de todos os espaços fechados da embarcação, expressados em metros cúbico e  $K1 = 0,2 + 0,02\log_{10}V$  (MARINHA DO BRASIL, 2018).

No que tange as embarcações de pesca, a lei também irá dispor sobre o arrendamento de embarcações estrangeiras por empresas brasileiras, possibilitando a exploração de águas nacionais, submetidas aos registros e requisitos da referida lei. Assim, promoverá a expansão da pesca industrial no fomento ao crescimento econômico, bem como concedendo às empresas pesqueiras subsídios para o desenvolvimento da atividade.

A gestão do Ministério da Pesca e Aquicultura terá o caráter não apenas da retomada do fomento à pesca, mas também a centralização no ordenamento pesqueiro no MPA. Como já vimos nesse capítulo, os órgãos ambientais perdem espaço na gestão da sustentabilidade. Nessa gestão, o MMA atua junto com o MPA, entretanto a este último cabe a coordenação das atividades direcionadas para esta atividade. Havia um conflito entre os dois Ministérios na concessão de permissões para a captura de espécies, como a sardinha-verdadeira, ou outras como a tainha, anchova e corvina, que tem grande relevância para a pesca artesanal, em que o MMA tinha posição mais restritiva, mas prevalecia a posição favorável do MPA. Ocorre que, a permissão para que a frota industrial opere sobre essas espécies privilegia a pesca de grande escala, já que os pescadores artesanais são mais atingidos pela crise dos recursos pesqueiros, considerando o seu poder de captura e uso dos espaços serem menor do que o setor industrial. Somado a isso, o setor industrial recebeu importantes subsídios para o fomento da atividade, mesmo quando a exploração da espécie estava comprometida, como os Programas de Subvenção de Óleo Diesel, ainda na gestão da SEAP/PR (AZEVEDO e PIERRI, 2014).

Em 2008, nas vésperas da transição da SEAP/PR em MPA, foi apresentado o plano Mais Pesca e Aquicultura que tinha como objetivos a recuperação dos estoques pesqueiros na costa brasileira e nas águas continentais e o desenvolvimento da pesca oceânica e o potencial da aquicultura brasileira em Águas da União e em territórios rurais<sup>63</sup>. Neste cenário de privilégios, a aquicultura figurará como a grande promessa do MPA. Esse discurso buscará aliar o uso sustentável dos recursos pesqueiros e o fomento ao crescimento econômico do país. O artigo 2º, inciso II da

---

<sup>63</sup> Ainda em 2003, o governo federal passou a autorizar o uso de espaços físicos de corpos d'água de domínio da União para o desenvolvimento da aquicultura.

Política Nacional do Desenvolvimento Sustentável da Pesca e Aquicultura estabelece a atividade como “cultivo de organismos cujo ciclo de vida em condições naturais se dá total ou parcialmente em meio aquático, implicando a propriedade do estoque sob cultivo, equiparada à atividade agropecuária” (BRASIL, 2017q). O capítulo V dessa Política será integralmente destinado a aquicultura, definindo os tipos dessa atividade e outros ordenamentos, incluindo ainda a questão do desenvolvimento da aquicultura em Áreas de Preservação Permanente - APP<sup>64</sup>, ressaltando que se deve respeitar a legislação sobre essa matéria.

Sem dúvida, havia uma grande especulação no consumo de pescado advindo da aquicultura, sobretudo do mercado internacional. Essa demanda pressionava o governo para que fosse estabelecida uma política que contemplasse a aquicultura e fomentasse o seu desenvolvimento, expectativa alcançada com o Ministério da Pesca e Aquicultura. Desse modo, essa atividade apoiava-se numa conjuntura favorável. Além dos investimentos, contava também com apoio científico, com o objetivo de facilitar aprovação da implantação da atividade nas APP's, como em manguezais. Ramalho (2014) traz o destaque para o cenário da região nordeste do país, em que o cultivo do camarão recebia financiamentos através do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) para sua expansão, atendendo às pressões do mercado externo. Nesse contexto, o sociólogo relata o que os pescadores artesanais atravessaram com a ocupação dos seus territórios e dos seus modos de vida e trabalho pela expansão da aquicultura:

Diante disso, o que antes era historicamente território comum das comunidades locais de pescadores(as), através de suas regras costumeiras de apropriação e usos ancestrais e coletivos, transformou-se, no caso dos manguezais, em lugar privado para a realização do capital investido no cultivo de camarão. As comunidades locais passaram a ter seus direitos de uso comum negados, sendo excluídas ou, quando muito, tendo poucos pescadores “aproveitados” para trabalharem enquanto assalariados das empresas aquícolas. Em outros casos, o poder público e algumas empresas têm almejado transformar os pescadores em aquicultores familiares, seja

---

<sup>64</sup> De acordo com a Lei 12. 651 de 25 de Maio de 2012, que dispõe sobre normas gerais de proteção da vegetação, áreas de Preservação Permanente e as áreas de Reserva Legal; as APP's são classificadas como área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.

produzindo pescados fornecidos por terceiros, seja dando continuidade à expansão dos criatórios de camarão em empreendimentos de pequena escala. Em ambas as situações, duas formas de dominação fazem-se presentes, a de ordem direta (assalariamento) e indireta (controle do mercado, de insumos, larvas, tanques-redes, etc.) sobre o trabalho (RAMALHO, 2014, p.53).

O que podemos perceber é um processo de exclusão se reafirmando ao longo das décadas e das diferentes políticas direcionadas. A atividade artesanal sendo vista como superável por técnicas modernas de pesca e a apropriação dos meios de trabalho e alteração nos modos de vida desse grupo. Isso se dá pela escolha desenvolvimentista que priorizará uma abordagem modernizadora do setor (em prol do seu desenvolvimento técnico/industrial), sob a justificativa de impulsionar a economia do país. Embora nessa gestão a pesca artesanal tenha sido mais contemplada, as ações voltadas para a atividade são burocratizadas e alheias à realidade dos pescadores. As medidas distributivas e creditícias adotadas foram e continuam sendo importantes, mas é preciso que se enfrente a questão de modo aprofundado. Os créditos do PRONAF, por exemplo, além de serem de difícil acesso e esclarecimento, geraram endividamentos àqueles que o adquiriram, por se tratar de uma política de financiamento de petrechos, embarcações e outros recursos. De mesmo modo, as atividades de fomento a geração de emprego e renda para os pescadores contemplou apenas o aspecto econômico, indicando a aquicultura como solução alternativa para o enfrentamento da situação de vulnerabilidade que o próprio Estado forjou ao longo dos anos, como buscamos explicar ao longo desse estudo.

Mesmo que a política do governo Lula tenha se voltado para maior atenção à pesca artesanal, em relação aos outros períodos analisados, o cerne da exclusão não foi enfrentado, ao contrário, a escolha do modelo neodesenvolvimentista reforçou a superexploração do trabalho, a acumulação de capital por grupos privilegiados, a segregação de povos tradicionais e populações pobres, a exploração de recursos naturais, reforçaram o ideário moderno/tecnológico como solução para o crescimento do país. O aspecto economicista foi priorizado, tendo ainda a influência do mercado de consumo nas decisões políticas. Assim, o atual modelo neodesenvolvimentista continua promovendo a expansão de grandes empreendimentos, sustentados pelo investimento na exploração de *commodities*

(minério, petróleo e gás, celulose, produção agrícola, incluindo a construção de portos para a exportação dos produtos), o que atinge diretamente as populações tradicionais e seus territórios.

Embora a análise desta dissertação esteja voltada para o recorte até a vigente Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Pesca e Aquicultura, criada em 2009, é importante destacar que as políticas subsequentes continuam a privilegiar o aspecto econômico da produção de pescado, no fomento a aquicultura e o setor industrial, sem valorizar as comunidades pesqueiras e a prática artesanal. No ano de 2011, já no governo da presidente Dilma Rouseuff, o Ministro da Pesca e Aquicultura, destacou que os crescimentos da pesca extrativista apresentaram limites e os recursos pesqueiros encontravam-se em situação de esgotamento, defendendo que “(...) a saída para que o Brasil passe a ser um grande produtor de pescado está na aquicultura” (BRASIL, 2017r).

Essa tendência foi reforçada com o Plano Safra da Pesca e Aquicultura, criado em 2012, cujo objetivo foi disponibilizar meios para fomentar o desenvolvimento sustentável da atividade pesqueira e aquícola brasileira. No Plano também são detalhadas as formas de subsídio à pesca industrial e aquicultura, além de concentrar todas as ações do PRONAF. Destacam-se a criação de vários eixos de atendimento do Programa, todos com ênfase no financiamento de recursos. Em sua primeira vigência de 2012 a 2014, a meta principal do Plano Safra era dobrar a produção pesqueira e aquícola brasileira no período. Não alcançando tal resultado, o documento que lança a sua segunda versão, Plano Safra da Pesca e Aquicultura 2015/2016, mantém a continuidade deste objetivo e reforçando a importância do sistema de financiamento (BRASIL, 2017s). Mantém-se o caráter de políticas creditícias que não contemplam a situação de desigualdade dos pescadores artesanais e para atender as metas de crescimento são incentivados a criação dos parques aquícolas. Esse interesse é o que diversos estudiosos da pesca, já citados neste trabalho, avaliam como mais uma forma de segregação da pesca artesanal, o que pode ser entendido como a *privatização das águas*, conforme Azevedo e Pierri (2015), quando tratam sobre a exploração e uso dos recursos naturais para atender às empresas pesqueiras, como também no *proletário das águas*, de acordo com Valêncio (2007), que mostra como os pescadores artesanais ficam sujeitos ao

domínio da sua atividade, convertidos em aquicultores ou em mão-de-obra para empresas do setor aquícola. Essa tendência foi reforçada em 2013, no discurso já de outro Ministro da Pesca e Aquicultura, Marcelo Crivela, que fomentou a atividade aquícola enquanto oportunidade de geração de emprego e renda para os pescadores artesanais e crescimento do país:

“Mas o mais importante é que centenas de milhares de famílias de pescadores e ribeirinhos poderão obter um lote aquícola e acrescentar ao patrimônio da nossa geração uma riqueza em proteína animal cujo potencial o BNDES comparou a um novo pré-sal” (CRIVELA apud RAMALHO, 2014, p. 56)

A fala do Ministro revela a desconsideração com o valor e a história da pesca artesanal, que está muito além do ofício da atividade, intrinsecamente ligada com as memórias dos pescadores artesanais, seus saberes acumulados, e o compartilhar das vivências com sua comunidade. É desconsiderar, em termos econômicos, uma categoria que correspondem a mais da metade do pescado produzido no país, mas, sobretudo, negar seu valor é promover processos de exclusão social desses trabalhadores e suas famílias que sobrevivem da pesca.

Os estudos de Knox e Trigueiro (2015) trazem algumas considerações acerca de como os pescadores artesanais avaliam às políticas públicas de incentivo e financiamento da pesca. Segundo as sociólogas, há múltiplos fatores envolvidos, dentre eles a falta de acesso aos meios de informação digitalizados, dificuldades de obter os registros de legalização da atividade, associado à má gestão das colônias e associações que, em alguns casos, priorizam interesses pessoais, ressaltando ainda, a baixa escolaridade. Não obstante a essas dificuldades apontadas pelas autoras, a instabilidade da política pesqueira agrava esse quadro, ao consideramos, por exemplo, a extinção do *Ministério da Pesca e Aquicultura* (que vigorou entre 2003-2015), realocado durante um curto período no *Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento*, no ano de 2016 e a sua atual transferência para o *Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços* (em maio de 2017). Cabe ressaltar que esta atual transição ocorreu pós-impeachment da presidente eleita Dilma Rousseff (que teve seu mandato interrompido em maio de 2016), a partir do qual a Presidência da República foi assumida pelo então vice-presidente Michel Temer, que tem como viés do seu governo a máxima “Ordem e Progresso”, e vem

promovendo o desmonte de políticas sociais através de reformas do sistema previdenciário e dos direitos trabalhistas, priorizando interesses da elite empresarial do país.

No campo das políticas pesqueiras não foi diferente, a sobrevivência de pescadores artesanais e suas famílias vêm sendo ameaçadas devido à falta da valorização da atividade artesanal, a suspensão e cancelamento de registros<sup>65</sup>, o que tem gerado a restrição a benefícios previdenciários e, sobretudo, o distanciamento da política pública. Para os movimentos sociais<sup>66</sup> de pescadores artesanais esse é o pior momento da pesca na história. Eles relatam que as suspensões dos registros têm ocorrido de forma arbitrária, criminalizando os pescadores que precisam exercer sua profissão e marginalizando-os dos seus direitos sociais. O que se percebe é que a política pesqueira ao dificultar o acesso desses trabalhadores ao seu exercício profissional vai inserindo-os em uma situação de vulnerabilidade social, ou seja, uma condição desfavorável que obsta a garantia dos seus direitos, a valorização dos seus modos de vida e trabalho, e a uma existência digna, culpando-os como agentes dos seus próprios processos de exclusão.

---

<sup>65</sup>Mais de 186 mil registros de pescadores artesanais foram suspensos, através da Portaria nº. 11 de 21 de Julho de 2016. De acordo com o governo, essa ação se deu devido os pescadores não terem feito a manutenção dos seus registros, que é exigida anualmente. Para obter novamente o direito de exercer sua atividade, deverão atender às exigências previstas na lei.

<sup>66</sup> Em novembro de 2017, 500 pescadores e pescadoras artesanais manifestaram-se no Ministério do Planejamento, em Brasília. Os manifestantes fazem parte do Movimento dos Pescadores e Pescadoras Artesanais (MPP), da Confrem (Comissão Nacional de Fortalecimento das Reservas Extrativistas Costeiras e Marinhas), da Articulação Nacional das Pescadoras (ANP). Eles decidiram ocupar o ministério pela total desestruturação das políticas de pesca do país, reivindicando cancelamentos e suspensões dos RGP's. Como pauta, reivindicam também a criação de um Instituto Nacional da Pesca Artesanal (CUT, 2017).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desafio de analisar um longo recorte temporal da política pesqueira possibilitou fazer uma imersão na própria história de como o ideal de progresso foi sendo construído no Brasil. Assim, percebi que ao estudar as trajetórias da política pesqueira não poderia deixar de analisar o modelo de desenvolvimento que o Estado foi assumindo e impondo como estratégia de crescimento econômico e social. Ao passo que ia esmiuçando as descobertas e discutindo suas revelações, percebi que a discussão estava inserida em um contexto bem maior. O modelo de desenvolvimento foi excluindo e segregando àqueles que eram considerados como atrasados e incapazes de colaborar com o progresso do país. A partir dessas revelações, compreendi que o trabalho estava discutindo algo recorrente no modo como a modernidade foi sendo engendrada na América Latina, num imaginário de progresso, condicionado a padrões sustentados pela racionalidade econômica.

Percebi que estava discutindo então uma problemática que atinge de maneira perversa tanto os pescadores artesanais como outros os povos tradicionais, indígenas, pequenos agricultores, quilombolas, as populações pobres, os trabalhadores, os demais grupos que têm seus direitos suprimidos, suas culturas desvalorizadas, numa insistente tentativa de invisibilizá-los. Ora, são desdobramentos de políticas desenvolvimentistas. Como pensar políticas públicas para esses grupos se eles são a todo tempo questionados sobre seu modo de ser e viver, se não são ouvidos? Classificados como inaptos, precisando alcançar padrões de vida, de consumo, para “serem considerados modernos”, acabam por viver processos recorrentes de exclusão, não sem resistência e luta pelos seus direitos de existirem com dignidade.

Por isso, este trabalho não se esgota com a discussão aqui apresentada, muitos desdobramentos apontam para outras discussões que são necessárias, sobretudo para compreender esse modelo de modernidade como ideal. Nas ciências sociais, autores latino-americanos tem se dedicado a confrontar o modo de compreender a modernização da América Latina, apresentando novas orientações para esse entendimento. No Brasil, podemos destacar os trabalhos de José Maurício Domingues, autor que aprofunda a discussão dos *processos de modernização* que

discutimos nesta dissertação, e traz desdobramentos da compreensão de *modernidades múltiplas*, de Schumel Einsestadt (2001). Outros autores ainda, na perspectiva das teorias pós-coloniais, problematizam a modernidade como ideário universalizante, confrontando as marcas desse modelo totalitário que, ainda persiste, na supressão de outras formas de ser e existir, como, por exemplo, os trabalhos da socióloga brasileira, Adelia Miglievich Ribeiro (2017, 2016).

Nesta dissertação, ao sistematizar dados relativos à política pesqueira a partir do projeto de nacionalização da pesca (1919) até a vigente Política Nacional de Desenvolvimento da Pesca e Aquicultura (2009), foi possível identificar a instabilidade quanto ao órgão responsável, entretanto, percebi a predominância da gestão da Marinha do Brasil e do Ministério da Agricultura. Outra informação importante diz respeito à regulação pela Marinha do Brasil, e suas publicações referente à pesca no país não serem de ampla divulgação, ainda que o registro da Missão do Cruzador José Bonifácio conste em alguns estudos de cientistas sociais e historiadores.

Quanto ao segundo objetivo específico, de analisar as formas instituídas pelo Estado na identificação e regulação da pesca artesanal e dos pescadores, os quatro períodos de movimentos da política pesqueira revelaram, de forma recorrente, o ideal de modernização da atividade como forma de propulsionar o desenvolvimento do país. Assim, os desdobramentos desses períodos não se encerravam em datas específicas, mas entrecruzavam-se. Essas orientações marcadas pelas estratégias desenvolvimentistas deixaram consequências, as quais resultam no processo crescente de exclusão e estigmatização dos pescadores artesanais

A investida militar de “elevar” os pescadores artesanais à reserva naval, através da modernização de seus modos de vida e trabalho, analisada no primeiro capítulo, revelou-se como um controle político e ideológico através da criação das colônias, tanto do espaço e produção pesqueiro, como também dos pescadores. Não cabiam alternativas sociais e culturais aos imperativos do progresso e da modernização, representados pela lógica industrial, urbana e pela racionalidade capitalista. Ou seja, em questão estavam muito mais o controle e a adequação dos grupos sociais considerados à margem desse processo, no caso, os pescadores, do que o

reconhecimento de suas histórias, suas identidades, seus modos de vida como legítimos. O que sustentava ideologicamente esse processo em curso era a perspectiva de que o caminho a ser trilhado em direção ao desenvolvimento, de forma tutelada pelo Estado e via intervenção naval, era não apenas o melhor, mas o único capaz de trazer os pescadores à civilidade.

O exame dos documentos militares revelou ainda outra discussão que pode ser aprofundada. Nas duas obras analisadas, a *Missão do Cruzador José Bonifácio* e *Manual do Patrão da Pesca*, ficam expostas a tentativa de silenciamento da memória dos pescadores, não apenas na ausência de suas falas e a criação de estereótipos, mas na construção de uma *memória oficial* sobre esse processo de criação das colônias, produzindo impressões sobre a história dos pescadores artesanais no Brasil. O que se observa é que os registros dessas narrativas militares, oficializadas nos documentos analisados, indicam uma forma de produzir uma história legítima, articulada a memória coletiva desse grupo. Ao passo que a memória está associada à própria reprodução social dos pescadores artesanais, a investida de suprimi-la, subjugando-a como inferior, reafirma o caráter disciplinador desse processo, a fim de interferir na própria construção da identidade desses pescadores. Um controle não apenas dos corpos (suas práticas, seu trabalho), mas na determinação de quem os pescadores deveriam ser.

Em seguida, a regulação pela SUDEPE reforçou a modernização, tecnificação e industrialização do setor, através de subsídios, orientados pelo modelo nacional-desenvolvimentista. Fomentou-se a apropriação tanto dos territórios e recursos pesqueiros, como também da força de trabalho dos pescadores. Esses direcionamentos além de priorizar a pesca industrial como propulsora de desenvolvimento e crescimento econômico, preteriu a atividade artesanal, que não dispôs de incentivos a valorização do seu saber-fazer e de suas comunidades, inserindo os pescadores artesanais em condições de pobreza e desigualdade social. Os benefícios da modernidade não os alcançavam!

Essas orientações não apenas instituíram regras para o exercício da atividade pesqueira, como também passaram a produzir interpretações acerca de qual seria o papel do pescador artesanal no contexto do desenvolvimento brasileiro. Observa-se

que a formulação de políticas pelo Estado apresentam a atividade artesanal como atrasada e como impedimento à modernidade, o que reforçou a equivocada compreensão de uma cisão entre o tradicional e o moderno, e uma visão estereotipada e estigmatizada dos pescadores. Estes passaram a serem vistos, então, como uma categoria limitada, incapaz de contribuir para o desenvolvimento do país e para construção e participação de uma política pública. Em suma, o que se vê nessa regulação da atividade pesqueira por parte do Estado é a constante tentativa de impedir o exercício do direito do pescador de existir com dignidade, enfim, de seu direito humano e de sua cidadania.

No terceiro capítulo foi possível identificar que o debate sobre a proteção ambiental ganhou importância e legitimidade no cenário internacional, o que promoveu discussões sobre a escassez dos recursos naturais no Brasil. Iniciou-se a discussão sobre os povos e culturas tradicionais, entretanto, foi contínua a carência de ações efetivas para a valorização dos pescadores artesanais. Analisamos a marginalização da atividade a partir das ações de controle da pesca predatória que, conforme as discussões apresentadas nessa dissertação, tem maior incidência, até hoje, sobre a pesca artesanal mais do que a industrial, o que provoca constantes conflitos com o IBAMA, devido também ao distanciamento das políticas públicas, da falta de reconhecimento dos saberes dos pescadores artesanais, da carência de promoção da participação social e diálogo com os atores sociais que resultem numa construção coletiva dessas políticas.

Com a proposta de um novo desenvolvimentismo, analisado no último capítulo, a estratégia de uma solução nacional para o desenvolvimento foi retomada, entretanto, com a figura do mercado como propulsor do crescimento econômico, influenciando inclusive as ações do Estado. O debate ambiental internalizado no país com a proposta de desenvolvimento sustentável foi, no caso da pesca, utilizado como estratégia política para a promoção de novas técnicas, como a aquicultura, apontada como promessa tanto de sustentabilidade quanto de crescimento econômico do país. Neste último período analisado, houve a promoção de políticas sociais que atentaram para os pobres do país e, no caso dos pescadores, políticas que pela primeira vez trouxeram a possibilidade de direitos sociais e valorização dos povos tradicionais. Mas não se enfrentou a lógica economicista, a romper o ciclo de

exclusão, pelo contrário, a pesca de grande escala e a aquicultura foram priorizadas, bem como a expansão de grandes empreendimentos nas comunidades e territórios pesqueiros.

Chegando ao fim da escrita desta dissertação, o que se vê é a ausência de políticas públicas que, de modo eficaz, proporcionem o desenvolvimento da atividade artesanal e que garantam a reprodução dos modos de vida dos pescadores, valorizando suas memórias, suas histórias, seus corpos, seus modos de trabalho, suas reivindicações. Ressalto ainda, a importância de estudar os movimentos sociais de pescadores que, embora invisibilizados, participaram da resistência às formas de opressão dos seus modos de vida, e ainda continuam na luta para que suas vozes sejam ouvidas.

No curso de todas essas ações estatais o que fica evidente são mais ações de incentivo ao crescimento produtivo através da modernização do que de fato uma política pública que contemple as especificidades da pesca artesanal. Por que para contribuírem no desenvolvimento do país os pescadores artesanais devem ocultar seus saberes e modos de vida, devem despir-se de suas identidades, suas culturas? A lógica desenvolvimentista, seja na sua modalidade velha ou nova, impõe a lógica economicista e excludente, nesta lógica os benefícios da modernidade encontram-se reservados a atender grupos restritos, o crescimento do país estaria atribuído a valores e índices econômicos (como a produção industrial, Produto Interno Bruto), os investimentos do capital internacional ou ainda o mercado de consumo. Assim, o conhecimento tradicional segue sendo considerado obsoleto e precário, substituível, por técnicas consideradas modernas e superiores, enquanto as políticas públicas são burocratizadas e instáveis, inserindo os pescadores artesanais em uma crescente condição de incerteza em relação ao futuro de sua atividade.

## REFERÊNCIAS

ALIER, Joan Martínez Alier. **O Ecologismo dos Pobres**. Conflitos ambientais e linguagens de valoração. São Paulo: Contexto: 2007

AZEVEDO, Natália Tavares; PIERRI, Naína. **A política pesqueira no Brasil ( 2003 – 2011): a escolha pelo crescimento produtivo e o lugar da pesca artesanal**. Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente, Curitiba, v.32, p61-80, dezembro 2014.

BERGAMO, Laura. CAPRIGLIONE, Marlene. **Sermão aos peixes**. Folha de São Paulo, 19 de agosto de 2012. Ilustríssima. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrissima/61539-sermao-aos-peixes.shtml>. Acesso em dezembro de 2017.

BRANDAO, Carlos da Fonseca. **Norbert Elias: Formação, Educação e Emoções no processo de civilização**. 1. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2003. 134p

\_\_\_\_\_. A teoria dos processos de civilização de Norbert Elias: o controle das emoções no contexto da psicogênese e da sociogênese. **Tese**. Doutorado em Educação. UNESP, 2000.

BRESSER - PEREIRA, Luiz Carlos. O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 20, n. 3, p. 5-24, jul./set. 2006. Disponível em: [http://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/bresser\\_-\\_novo\\_desenvolvimento\\_e\\_a\\_ortodoxia.pdf](http://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/bresser_-_novo_desenvolvimento_e_a_ortodoxia.pdf). Acesso em novembro de 2017.

BRASIL. **I Plano Nacional de Desenvolvimento 1972 – 1974**. Brasília: Serviço Nacional de Informação, 1971.

\_\_\_\_\_. Ministério da Pesca e Aquicultura. **Pesca Artesanal**. Disponível em: <http://www.mpa.gov.br/pesca/artesanal>>. Acesso em: 18 de Março de 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto-lei nº 23.672 de 2 de janeiro de 1934**. Dispõe sobre a aprovação do Código de Caça e Pesca. Sistema de Consulta à Legislação do MAPA. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/legislacao>> Acesso em: Junho de 2016a.

\_\_\_\_\_. **Decreto-lei nº 794 de 29 de outubro de 1938**. Dispõe sobre a criação do Código de Pesca. Sistema de Consulta à Legislação do MAPA. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/legislacao>> Acesso em: Junho de 2016b.

\_\_\_\_\_. **Decreto-lei nº 50.872 de 28 de junho de 1961**. Dispõe sobre a criação do Conselho de Desenvolvimento da Pesca. Sistema de Consulta à Legislação do MAPA. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/legislacao>> Acesso em: Junho de 2016c

BRASIL. **Lei Delegada nº10 de 11 de Outubro de 1962**. Cria a Superintendência do Desenvolvimento da Pesca e dá outras providências. Sistema de Consulta à Legislação do MAPA. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/legislacao>> Acesso em: Agosto de 2016d

\_\_\_\_\_. **Decreto-lei nº 51.868 de 27 de Março de 1963**. Dispõe sobre a de grupos de trabalho para a pesca. Sistema de Consulta à Legislação do MAPA. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/legislacao>> Acesso em: Junho de 2016e

\_\_\_\_\_. **Decreto-lei nº 221 de 28 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a criação do novo Código de Pesca. Sistema de Consulta à Legislação do MAPA. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/legislacao>> Acesso em: Junho de 2016f

\_\_\_\_\_. **Decreto-lei nº 73.632 de 13 de fevereiro de 1974**. Dispõe sobre reformulação das diretrizes da SUDEPE. Sistema de Consulta à Legislação do MAPA. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/legislacao>> Acesso em: Julho de 2016g

\_\_\_\_\_. **Portaria SUDEPE nº 50 de 20 de Outubro de 1983**. Define o período de defeso par a pesca de camarões. Sistema de Consulta à Legislação do MAPA. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/legislacao>> Acesso em: Agosto de 2016h

\_\_\_\_\_. **Portaria SUDEPE nº 51 de 26 de Outubro de 1983**. Proíbe a pesca de arrasto em determinadas regiões. Sistema de Consulta à Legislação do MAPA. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/legislacao>> Acesso em: Agosto de 2016i

\_\_\_\_\_. Ministério da Pesca e Aquicultura. **Economia e Emprego 2015**. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2015/06/pais-possui-mais-deummilhao-de-pescadores-ativos> Acesso no dia 16 de outubro de 2017

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 6.938 de 31 de Agosto de 1981**. Dispõe sobre a criação da Política Nacional do Meio Ambiente. Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm). Acesso em Novembro de 2017a

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em novembro de 2017b.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº 7.679, de 23 de Novembro de 1988**. Dispõe sobre a proibição da pesca de espécies em períodos de reprodução e dá outras providências. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7679.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7679.htm) > Acesso em Setembro de 2017c.

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

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 98.897 de 30 de janeiro de 1990.** Dispõe sobre as reservas extrativistas e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/antigos/d98897.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d98897.htm). Acesso em dezembro de 2017e

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 8.171, de 17 de janeiro de 1991.** Dispõe sobre a Política Agrícola. Presidência da República. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8171.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8171.htm)>. Acesso em Setembro de 2017f.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 8.287, de 20 de dezembro de 1991.** Dispõe sobre a concessão de seguro desemprego a pescadores artesanais durante o período de defeso. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8287.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8287.htm)>. Acesso em Setembro de 2017g.

\_\_\_\_\_. **Decreto Legislativo n. 2, de 1994.** Aprova o texto da Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada na Cidade do Rio de Janeiro, no período de 5 a 14 de junho de 1992. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1994/decretolegislativo-2-3-fevereiro-1994-358280-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em Setembro de 2017h

\_\_\_\_\_. **Decreto 1.691 de 13 de novembro de 1995.** Cria o Grupo-Executivo do Setor Pesqueiro - GESPE, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1995/D1697.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/D1697.htm). Acesso em novembro de 2017i

\_\_\_\_\_. **Decreto 2.681 de 21 de julho de 1998.** Cria o Departamento de Pesca e Aquicultura. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2681.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2681.htm). Acesso em novembro de 2017j.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº 9.605, DE 12 DE FEVEREIRO DE 1998.** Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm)>. Acesso em Setembro de 2017k.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 10.165. de 27 de dezembro de 2000.** Altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L10165.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L10165.htm), Acesso em novembro de 2017l

BRASIL. **Agenda 21 Brasileira – Ações Prioritárias** / Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional. 2002. Disponível em: [http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/\\_arquivos/acoesprio.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/acoesprio.pdf). Acesso em dezembro de 2017m.

\_\_\_\_\_. **Decreto 6.040 de 07 de fevereiro de 2007**. Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm). Acesso em dezembro de 2017n

\_\_\_\_\_. **Lei 11.699 13 de junho de 2008**. Dispõe sobre as Colônias, Federações e Confederação Nacional dos Pescadores. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/l11699.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11699.htm) . Acesso em dezembro de 2017p

\_\_\_\_\_. **Lei 11.959 de 29 de junho de 2009**. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, regula as atividades pesqueiras. Presidência da República. Disponível em : [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11959.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11959.htm). Acesso em dezembro de 2017q

\_\_\_\_\_. **Relatório da 1ª Conferência Nacional da Pesca e Aquicultura**. 2003. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Aquicultura\\_Pesca/deliberacoes\\_1\\_conferencia\\_aquicultura\\_pesca.pdf](http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Aquicultura_Pesca/deliberacoes_1_conferencia_aquicultura_pesca.pdf). Acesso em dezembro de 2017q

\_\_\_\_\_. **52º Reunião Extraordinária da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária**. 1ª Sessão Legislativa Ordinária, da 54ª Legislatura. Senado Federal. 2011. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/comissoes/sessao/disc/disc.asp?s=000835/11>. Acesso em dezembro de 2017r

\_\_\_\_\_. **Plano Safra da Pesca e Aquicultura 2015/2016**. Um caminho para o crescimento dos brasileiros. Disponível em: [http://www.mpa.gov.br/files/docs/Planos\\_e\\_Politicas/plano\\_safra/Cartilha\\_Linhas\\_de\\_Credito\\_Disponiveis\\_e\\_Condicoes\\_de\\_Acesso.pdf](http://www.mpa.gov.br/files/docs/Planos_e_Politicas/plano_safra/Cartilha_Linhas_de_Credito_Disponiveis_e_Condicoes_de_Acesso.pdf) . Acesso em dezembro de 2017s

\_\_\_\_\_. **Decreto 9.004 de 13 de Março de 2017**. Transfere a Secretaria de Aquicultura e Pesca do Ministério da Agricultura para o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/D9004.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9004.htm)> Acesso em dezembro de 2017t

\_\_\_\_\_. **Decreto 8.425 de 31 de março de 2015**. Dispõe os critérios para inscrição no Registro Geral da Atividade Pesqueira e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8425.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8425.htm). Acesso em dezembro de 2017u

BRITO, Rosyan Campos de Caldas Britto. **Modernidade e tradição. A construção da identidade social dos pescadores de Arraial do Cabo – RJ.** Niterói: Editora da Universidade Federal Fluminense, 1999

CALLOU, Ângelo Brás Fernandes. **A voz do mar: construção simbólica da realidade dos pescadores brasileiros pela Missão do Cruzador “José Bonifácio” (1919-1924).** Tese de doutorado. São Paulo: USP, 1994.

CANCLINI, Nestor Garcia. **Culturas híbridas. Estratégias para entrar e sair da modernidade.** 4 ed. São Paulo: EDUSP, 2015.

CARDOSO, Fernando Henrique. FALETTO, Enzo. **Dependência e Desenvolvimento na América Latina.** Ensaio de Interpretação Sociológica. 5. Ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil. O longo Caminho.** 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002

CELLARD, André. A análise documental In: POUPART, Jean et. al. **Pesquisa Qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES. **Pescadores artesanais ocupam Ministério do Planejamento e exigem seus direitos.** Novembro de 2017. Disponível em: <https://cut.org.br/noticias/pescadores-artesanais-ocupam-ministerio-do-planejamento-e-exigem-seus-direitos-f870/>. Acesso em dezembro de 2017.

CEPÊDA, Vera Alves. **História, Periferia e Política na obra de Celso Furtado.** 36º Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu, 2012a.

\_\_\_\_\_, Vera Alves. Inclusão, democracia e o novo-desenvolvimentismo: um balanço histórico. **Revista Estudos Avançados da Universidade de São Paulo**, São Paulo, 26 (75), p.77-90, 2012b

CHARTIER, Roger. **A História Cultural entre Práticas e Representações.** 2ed. Rio de Janeiro: Difel, 2002.

COLBARI, Antonia L. A investida do Estado Novo: Trabalho e Família na Nova Ordem Social. In: COLBARI, Antonia L. **Ética do Trabalho: a vida familiar na construção da identidade profissional.** São Paulo: Letras e Letras, 1995.

CONSELHO NACIONAL DOS SERINGUEIROS. **Reservas Extrativistas.** Disponível em: <http://memorialchicomendes.org/reservas-extrativistas>. Acesso em dezembro de 2017.

COSTA, Sérgio. A pesquisa sobre modernidade na América Latina. In: SELL, Carlos Eduardo; MARTINS, Carlos Benedito (orgs). **Teoria Sociológica Contemporânea: Autores e perspectivas** São Paulo: Annablume, 2017.

DIAS NETO, José Colaço. **Quanto Custa ser um pescador Artesanal? Etnografia, relato e comparação entre dois povoados pesqueiros no Brasil e em Portugal.** Rio de Janeiro: FAPERJ, 2015

DIAS NETO, José. Pesca no Brasil e seus aspectos institucionais - um registro para o futuro. **Revista CEPSUL - Biodiversidade e Conservação Marinha**, Itajaí, volume 1, número 1, p.66-80, 2010. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/revistaeletronica/index.php/cepsul/article/view/300/250>. Acesso em dezembro de 2017.

DI CIOMMO, Regina Célia. Pescadoras e Pescadores: a questão da equidade de gênero em uma reserva extrativista marinha. **Revista Ambiente & Sociedade**, Campinas, v.X, n.1, p.151-163, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/asoc/v10n1/v10n1a10.pdf>. Acesso em dezembro de 2017.

DIEGUES. Antonio Carlos. **Biodiversidade e Comunidades Tradicionais no Brasil.** NUPAUB-USP/ PROBIO-MMA/CNPq: São Paulo, 1999.

\_\_\_\_\_. **Pescadores, camponeses e trabalhadores do mar.** São Paulo: Ática, 1983.

\_\_\_\_\_. **Povos e Mares: leituras em sócio-antropologias marítimas.** São Paulo: NUPAUB-USP, 1995.

\_\_\_\_\_. Socio-antropologia das comunidades de pescadores marítimos no Brasil. **Etnográfica**, São Paulo, vol. III (2), pp. 361-375. Disponível em: <[http://ceas.iscte.pt/etnografica/docs/vol\\_03/N2/Vol\\_iii\\_N2\\_361-376.pdf](http://ceas.iscte.pt/etnografica/docs/vol_03/N2/Vol_iii_N2_361-376.pdf)> Acesso em 20 de Maio 2016.

\_\_\_\_\_. Conhecimento Tradicional e Apropriação Social do Ambiente Marinha. In: **Roteiros Metodológicos: plano de Manejo de Uso Múltiplo das Reservas Extrativistas Federais.** Org. RODRIGUES, E.; PAULA, A.C; ARAUJO, C.M. Brasília: IBAMA, p. 125-157, 2004.

DOMINGUES, José Mauricio. **Criatividade social, subjetividade coletiva e a modernidade brasileira contemporânea.** Rio de Janeiro: Contra capa, 1999.

DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas de industrialização no Brasil, 1930-1960.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

EISENSTADT, Shmuel. **Modernização: protesto e mudança: modernização de sociedades tradicionais**. Rio de Janeiro: Zahar, 1969.

\_\_\_\_\_. **Modernidades Múltiplas**. Sociologia, Problemas e Práticas, n.º 35, 2001, pp. 139 -163. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/spp/n35/n35a06.pdf>. Acesso em maio de 2017.

ELIAS, Norbert. **O Processo Civilizador: Volume II, Formação do Estado e Civilização**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1990.

\_\_\_\_\_. **O Processo Civilizador: Volume I, Uma História dos Costumes**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1994.

FERREIRA, Leia da Costa. **A questão Ambiental**. Sustentabilidade e políticas públicas no Brasil. 2ed. São Paulo: Editora Boitempo, 2003.

FOX, Verônica Del Pilar Proaño. CALLOU, Angelo Bras Fernandes. Estratégias de comunicação do movimento nacional dos pescadores do Brasil. **Revista Razon y palabra**. n. 84, setembro-novembro, 2013. Disponível em: [http://www.razonypalabra.org.mx/N/N84/V84/35\\_ProanoFernandes\\_V84.pdf](http://www.razonypalabra.org.mx/N/N84/V84/35_ProanoFernandes_V84.pdf). Acesso em dezembro de 2017.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

GRAZZIOTTI, Marinete Simões. **As Políticas Públicas no Governo Vargas no Espírito Santo (1930-1945)**. Vitória: EDUFES, 2009.

GUIVANT Julia S. Mapeando caminhos da Sociologia Ambiental. **Revista Política e Sociedade**. 2005 Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1963/1715>. Acesso em: Novembro, 2016.

IBAMA. Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais. **Gestão Pesqueira no Brasil**. Disponível em: [http://ibama.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=948](http://ibama.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=948) Acesso em Setembro de 2017.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Investimentos anunciados e concluídos para o Espírito Santo. 2015 – 2020**. Vitória: IJSN, 2016. Disponível em <<http://www.ijsn.es.gov.br>>. Acesso em 18 de outubro de 2016.

KNOX, Winifred. **Vivendo do mar: modos de vida e de pesca**. Natal: EDUFRN, 2009.

KNOX, Winifred; TRIGUEIRO, Aline. A pesca artesanal no litoral do Espírito Santo. In: KNOX, W. TRIGUEIRO, A. (orgs.). **Saberes, Narrativas e Conflitos na Pesca Artesanal**. Vitória: EDUFES, 2015.

LEMOS, Amarildo Mendes. Modernização econômica e conflito social no Espírito Santo na década de 1980 in: **Modernidade & Modernização no Espírito Santo**. Org. Luiz Claudio M. Ribeiro et. al. Vitória: Edufes, 2015.

LOBO, Luiz. Palavras de Fé. In: VILLAR. FREDERICO. **A Missão do Cruzador José Bonifácio: Os pescadores na Defesa Nacional, a nacionalização da pesca e a organização dos seus serviços(1919 – 1923)**. Rio de Janeiro: Biblioteca Militar, 1945.

LOUREIRO, Violeta Refkalefsky. **Os Parceiros do mar: natureza e conflito social na pesca da Amazônia**. Belém: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, CNPQ – Museu Paraense Emílio Goeldi, 1985.

MACIEL, Fabrício. **O Brasil-Nação como ideologia. A construção retórica e sociopolítica da Identidade Nacional**. São Paulo: Annablume, 2007.

MALDONADO, Simone Carneiro. **Mestres e Mares: espaço e indivisão na pesca marítima**. São Paulo: Annablume, 1994.

\_\_\_\_\_. **Pescadores do mar**. São Paulo: Ática, 1986.

MARINHA DO BRASIL.III **Plano Setorial para Recursos do Mar (1990-1993)**. Disponível em:<<https://www.mar.mil.br/secirm/portugues/psrm.html>> Acesso em Junho de 2016a.

\_\_\_\_\_. **IV Plano Setorial de Recursos do Mar (1994-1997)**. Disponível em:<<https://www.mar.mil.br/secirm/portugues/psrm.html>> Acesso em Junho de 2016b.

\_\_\_\_\_. Regulamento para a determinação da arqueação das embarcações. Disponível em: <https://www.dpc.mar.mil.br/sites/default/files/ssta/legislacao/hidrovia/Arqueacao.pdf>. Acesso em Janeiro de 2018.

MARTINS, José de Souza. **Exclusão social e a nova desigualdade**. São Paulo: Paulus, 1997.

MARTINS, Rodrigo Constante (Org.); VALENCIO, Norma Felicidade Lopes da Silva. (Org.). **Uso e Gestão dos Recursos Hídricos no Brasil: desafios teóricos e político-institucionais**. 1. ed. v. II. São Carlos: RiMa, 2003.

MENDONÇA, Sandro Augusto Teixeira. VALENCIO. Norma Felicidade Lopes da Silva. **O papel da modernidade no rompimento da tradição: as políticas da Seap como dissolução dos modos de vida da pesca artesanal**. Inst. Pesca, São Paulo, 34 (1): 107 - 116, 2008. Disponível em: [ftp://ftp.sp.gov.br/ftppesca/34\\_1\\_107-116.pdf](ftp://ftp.sp.gov.br/ftppesca/34_1_107-116.pdf). Acesso em: Junho de 2016.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. **Aquicultura e Pesca**. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/aquicultura-pesca/aquicultura>. Acesso em janeiro de 2017.

MINISTÉRIO DA PESCA E AQUICULTURA. **Pesca Artesanal**. Disponível em: <http://www.mpa.gov.br/pesca/artesanal>. Acesso em: 18 de Março de 2016.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Período de Defeso**. Biodiversidade. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/biodiversidade/biodiversidade-aquatica/recursos-pesqueiros/per%C3%ADodos-de-defeso>. Acesso em janeiro de 2017.

\_\_\_\_\_. **Agenda 21 brasileira**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-brasileira>. Acesso em dezembro de 2017.

MARINI, Ruy Mauro. **Dialética da dependência**. Uma antologia da obra de Ruy Mauro Marini. Petropolis: Vozes, 2000

MARTINS, José de Souza. **Exclusão social e a nova desigualdade**. São Paulo: Paulus, 1997.

MENDONÇA. Sandro Augusto Teixeira. VALENCIO. Norma Felicidade Lopes da Silva. **O papel da modernidade no rompimento da tradição: as políticas da seap como dissolução dos modos de vida da pesca artesanal**. B. Inst. Pesca, São Paulo, 34 (1): 107 - 116, 2008.

MIGLIEVICH-RIBEIRO, Adelia. Linhagens pós-coloniais e a possibilidade de ampliação do conhecimento: um debate epistemológico. In: **Sociedade, Conhecimento e Colonialidade**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2016.

\_\_\_\_\_. Pós-Colonialismo. In: SELL, Carlos Eduardo; MARTINS, Carlos Benedito (orgs). **Teoria Sociológica Contemporânea: Autores e perspectivas** São Paulo: Annablume, 2017.

MONSMA, Karl. A nova sociologia histórica: contextos, trajetórias, eventos e complexidade na análise da mudança social. In: RIBEIRO, Maria Thereza Rosa (org). **Dimensão histórica da sociologia: dilemas e complexidade**. Curitiba: Apris, 2016.

MOREIRA, Eliane. Os direitos dos povos tradicionais sobre seu conhecimento associado à biodiversidade. In: BARROS et al (org.). **Proteção aos Conhecimentos das Sociedades Tradicionais**. Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi: Centro Universitário do Pará, 2006

NEIBURG, Frederico. O Naciocentrismo das ciências e as formas de conceituar a violência política e os processos de politização da vida social In: WAIZBORT, Leopoldo (org). **Dossiê Norbert Elias**. 2 ed. São Paulo: EDUSP, 2001.

OLIVEIRA, Maria Boschi Aguiar de; SILVA, Vera Lucia da. O processo de industrialização do setor pesqueiro e a desestruturação da pesca artesanal no Brasil a partir do Código de Pesca de 1967. **Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos**. Florianópolis, n.65, p. 329-357, dezembro, 2012. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2177-70552012000200014](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2177-70552012000200014) Acesso em dezembro de 2017.

ORTIZ, Renato. **Cultura Brasileira e Identidade Nacional**. São Paulo: Brasiliense, 1984.

PARSONS, Wayne. **Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica de la análisis de políticas públicas**. Buenos Aires: Flacso, 2007.

PEREIRA, Luciano Gomes de Carvalho. **Pesca e Aquicultura no Brasil**. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2012.

PEREIRA, Potyara A. P. **Política Social: temas e questões**. São Paulo: Cortez, 2008.

PLEIN, Clério. FILIPPI, Eduardo Ernesto. Do mito do desenvolvimento econômico ao mito do progresso: Uma homenagem a Celso Furtado e Gilberto Dupas. **Revista Perspectiva Econômica da Universidade do Vale do Rio dos Sinos**, São Leopoldo, v.8, n.1, p. 13-62, 2012.

POEMAS. **Antes fosse mais leve a carga: avaliação dos aspectos econômicos, políticos e sociais do desastre da Samarco/Vale/BHP em Mariana (MG)**. Mimeo. 2015.

POUPART, Jean. A entrevista de tipo qualitativo: considerações epistemológicas, teóricas e metodológicas. In: POUPART, Jean et. al. **Pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

RAINHA, Felipe Andrade. et al. Território e Políticas Públicas: Contradições e luta dos pescadores artesanais pela garantia dos seus direitos. In: SILVA, Catia Antonia da. **Pesca artesanal e produção do espaço: Desafios para reflexão geográfica**. Rio de Janeiro: Consequencia, 2015, p.87-109.

RAINHA, Felipe Andrade. NASCIMENTO, Nara Oliveira do. A política Pública e a Invisibilidade: Uma análise do PRONAF e da sua “abrangência” à pesca artesanal. In: **II Seminário Nacional Espaços Costeiros**. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2013.

RAMALHO, Cristiano Wellington Noberto. **“Ah, esse povo do mar!”: trabalho e pertencimento na pesca artesanal pernambucana**. Recife: UFPE, 2002.

RAMALHO, Cristiano Wellington Noberto. Pescadores, Estado e Desenvolvimento Nacional: Da Reserva Naval à Aquícola. In: **ENCONTRO NORTE E NORDESTE DE CIÊNCIAS SOCIAIS E PRÉ-ALAS BRASIL**, 16., 2012. Teresina. Anais eletrônicos. Disponível em <http://www.sinteseeventos.com.br/ciso/anaisxvciso/resumos/MR06.pdf>. Acesso em dezembro de 2016.

\_\_\_\_\_. Pescadores, Estado e Desenvolvimento Nacional: Da Reserva Naval à Aquícola. **Revista do Centro de Estudos Rurais da UNICAMP**, Campinas, v.8, n.1, p.31-62, 2014.

REVISTA PANORAMA DA AQUICULTURA. **Desenvolvimento da Aquicultura agora é responsabilidade do Ministério da Agricultura. Edição de Julho/Agosto de 1998**. Entrevista. Disponível em: <<http://www.panoramadaaquicultura.com.br/paginas/Revistas/48/ministerio.asp>>. Acesso em dezembro de 2017.

RIBEIRO, Maria Thereza Rosa. **Dimensão histórica da sociologia: dilemas e complexidade**. Curitiba: Apris, 2016.

SAMPAIO JUNIOR, Plínio de Arruda. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n.112, p.672-688, Outubro/Dezembro. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n112/04.pdf>. Acesso em Novembro de 2017.

SANTOS, Leonardo Bis dos. A modernidade chega de navio: aspectos do desenvolvimento do Espírito Santo pelo viés da expansão portuária in: **Modernidade**

**& Modernização no Espírito Santo.** Org. Luiz Claudio M. Ribeiro et. al. Vitória: Edufes, 2015.

SANTOS, Theotônio dos. Economia política da dependência. In: SANTOS, Theotônio, **Democracia e Socialismo no Capitalismo Dependente.** Petropolis: Vozes, 1991

SILVA, Catia Antonia da. **Política Pública e território: passado e presente da efetivação de direitos dos pescadores artesanais no Brasil.** Rio de Janeiro: Consequência, 2015.

SILVA, Luiz Geraldo (org.). **Os pescadores na história do Brasil.** Vol 1. Recife: Vozes, 1988.

SILVA, Marta Zorzal e. **A Vale do Rio Doce na estratégia do desenvolvimentismo brasileiro.** Vitória: EDUFES, 2004.

SIQUEIRA, Maria da Penha Smarzaró. **Desenvolvimento brasileiro: alternativas e contradições.** Vitória: Grafitusa, 2010.

SOUZA, Ricardo Luiz de Souza. **Identidade nacional, raça e autoritarismo: A revolução de 1930 e a interpretação do Brasil.** São Paulo: LCTE, 2008.

SOUZA SANTOS, Boaventura. **Um discurso sobre as ciências.** 5 ed. São Paulo: Editora Cortez, 2008.

SUDEPE. **Plano Nacional de Desenvolvimento da Pesca (1975 – 1979).** Brasília: Ministério da Agricultura, 1980.

TAVOLARO. Sérgio B. F. **A Questão Ambiental: sustentabilidade e políticas públicas no Brasil.** Revista Ambiente e Sociedade, n. 5, Campinas, Jul/Dez, 1999.

TRIGUEIRO, Aline; KNOX, Winifred. **Imagens da Pesca Artesanal no Espírito Santo.** Vitória: GM, 2013.

VALENCIO, Norma Felicidade Lopes da Silva. **Pescadores do rio São Francisco: a produção social da inexistência.** São Carlos, SP: Editora RiMa, 2006.

VARGAS, Getúlio. Fixando nossos objetivos. In: VILLAR. Frederico. **A Missão do Cruzador José Bonifácio: Os pescadores na Defesa Nacional, a nacionalização da pesca e a organização dos seus serviços (1919 – 1923).** Rio de Janeiro: Biblioteca Militar, 1945.

VILLAR, Frederico. **A arte de viver: Breviário Moral e Cívico**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Editora A Noite, 1940.

\_\_\_\_\_. **A Missão do Cruzador José Bonifácio**: Os pescadores na Defesa Nacional, a nacionalização da pesca e a organização dos seus serviços (1919 – 1923). Rio de Janeiro: Biblioteca Militar, 1945.

\_\_\_\_\_. **Manual do Patrão de Pesca**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1942.

VIOLA, Eduardo. A globalização da Política Ambiental no Brasil, 1990-1998. In: XXI International Congress of the Latin American Studies Association, 1998, Chicago. **Panel ENV 24, Social and Environmental Change in the Brazilian Amazon**; Chicago: LASA, 1998. Disponível em: <http://lasa.international.pitt.edu/LASA98/Viola.pdf> Acesso em: Setembro de 2017.