



ÁREA TEMÁTICA: Classes, desigualdades e Políticas Públicas.

Políticas Públicas e investimento no Setor Pesqueiro:
Um estudo do caso brasileiro entre 1970 e 2007.

KNOX, Winifred

Dra. Ciências Sociais/UFRN

winknox@hotmail.com

Resumo

Trata-se de um levantamento de indicativos do investimento estatal no setor pesqueiro através de leis e incentivos e subsídios e da criação de leis normativas referentes à extração dos recursos marinho. As primeiras explicitando um apoio à expansão da atividade pesqueira artesanal e semi-industrial, à expansão da frota de barcos e as segundas representando medidas protecionistas do meio ambiente litorâneo e marinho. Fazendo uso de modelos de análises, pretende-se refletir sobre as leis formuladas, os efeitos esperados, as ações executadas e os resultados alcançados. Apontando como problematização a complexidade das relações locais e a grande diversidade de casos para os quais as medidas visam atuar.

Palavras-chave: políticas sociais, pescadores, meio ambiente





Apresentação

A proposta deste artigo é apresentar o projeto de pesquisa “Políticas públicas e comunidades pesqueiras”. O projeto se encontra ainda em fase inicial de levantamento, deste modo além de apresentar os primeiros resultados do levantamento também se pretende elaborar as primeiras reflexões em torno do objetivo proposto. Nosso objetivo é pesquisar o “investimento estatal” no setor pesqueiro, ao mesmo tempo em que se dá a “criação” de direitos sociais relativos às populações que vivem da extração dos recursos marinhos, através da formulação de leis, incentivos e subsídios.

Trata-se de uma continuação dos estudos realizados no doutoramento sobre comunidades pesqueirasⁱ, agora, no entanto, com o novo enfoque das políticas públicas voltadas para o setor pesqueiro e comunidades de pescadores.

O período proposto vai do final da década de 60 aos nossos dias. Trata-se de um período com grandes diferenças internas quanto aos regimes políticos e as políticas econômicas implementadas. É nesse período que se observa uma modificação das representações sociais referente ao espaço da faixa litorânea no Brasil segundo vários estudos (Knox, 2007, Prado, 2003, Paiva, 1997). Uma nova forma de percebê-lo pelas classes alta e média é construída e o litoral passa a ser concebido como um espaço de lazer das férias, como do mesmo modo pode-se perceber na Europa o movimento de valorização do litoral acontecendo no Séc. XVIII (Corbin, 1989). O que vai gerar um novo *habitus* relacionado à proximidade com o mar, tendo como resultado uma valorização destes terrenos, especulação imobiliária em vários pontos e finalmente, uma nova apropriação do espaço social e físico por outros agentes que não os originalmente ocupantes, comunidades tradicionais e pesqueiras. Estas últimas sendo desalojadas e pressionadas a um novo realojamento. Este período, portanto, é de grandes transformações culturais nas comunidades pesqueiras nos diversos aspectos da vida e do trabalho.

Este período também vai marcar um recrudescimento do modelo de Estado de Bem Estar (Medeiros, 2001) para um modelo de *Estado reduzido* caracterizando uma contra-reforma do Estado para um Estado neoliberal. Com a crise mundial do petróleo uma série de ajustes serão propostos nas economias centrais. O Brasil vivia ainda sob a idéia do “milagre econômico” e o modelo desenvolvimentista e por isso a recessão econômica mundial não é sentida imediatamente. Inevitavelmente, em 80 o país é atingido pela crise econômica. A idéia da redução da atuação do Estado e dos gastos na área social, em expansão no mundo todo, a partir dos países centrais, primeiramente na Inglaterra, ressoa no Brasil fortemente. Começa ser incluído na pauta básica dos pontos a serem atingidos nos planos econômicos “negociados” com os organismos internacionais (FMI, Banco Mundial) a redução dos custos na área de proteção social.

No entanto o país vivia uma época de grande mobilização popular. A nova constituição de 1988 acaba por, não somente confirmar alguns direitos sociais já conquistados em períodos anteriores (em 30 pelo conjunto de medidas de proteção ao trabalhador com a CLT), como também introduzir a concepção da universalização de direitos sociais. A universalização, a partir do entendimento do direito do cidadão, é sugerida como diretriz básica para diversas áreas, e principalmente saúde e educação.

Embora o enfoque da pesquisa seja o estudo do investimento do Estado na área da pesca não se pretende segmentar ou dicotomizar a realidade sóciopolítico. Ao contrário pretende-se focar a atividade econômica da pesca e os pescadores, inserindo-os na realidade social mais ampla, no aspecto econômico político da nação e do mundo. Assim, a pesca e seus agentes sociais, como várias outras atividades econômicas têm vivido variações decorrentes das pressões do capital globalizado. O Estado tem tido diferentes reações frente ao capital. Uma política econômica voltada para os gastos na área de proteção social tem sido mais visível principalmente quando os governos democráticos eleitos têm apoio popular e assumem uma postura de defesa dos direitos sociais



1. Aspectos metodológicos e procedimentos da pesquisa

O primeiro levantamento de dados realizado sob o qual este artigo se baseou foi realizado através de consulta pela internet aos sites do legislativo (do Senado Federal), da Secretaria Especial da Pesca (SEAPE), do Ibama, Ministério do Meio Ambiente, entre outros. O levantamento feito seguiu uma busca por ano em leis, decretos, e decretos-lei, sobre os assuntos: pescadores, setor pesqueiro, e pesca.

Concomitantemente, foi levantada uma vasta bibliografia cujos assuntos permeavam os seguintes temas: comunidades pesqueiras; pescadores e a atividade da pesca artesanal; planejamento costeiro e a extração de recursos marinhos; conflitos sócio-ambientais, desenvolvimento e sustentabilidade; modernização tecnológica, mudanças culturais e globalização; cidadania, direitos sociais e políticas públicas.

Procurou-se também dados relevantes dos organismos estatais relativos à região Nordeste do Brasil, área de enfoque pelo tipo de pesca artesanal ainda bastante realizada e por ter esta região uma população considerada por vários estudos uma das mais excluídas socialmente.

2. A política econômica e o Estado Brasileiro

Pode-se dividir o período focado na pesquisa em quatro blocos distintos. O primeiro bloco, na década de 70, marcado pelas políticas econômicas desenvolvimentistas das décadas 60/70, pelo cunho altamente concentrador de capital e, pelo baixo caráter redistributivo. Os reflexos do “milagre econômico” e da ditadura militar, vão marcar a busca da ordenação da pesca industrial através dos decretos-lei n. 221 de 1967 (que dispõe sobre a proteção e estímulos à pesca), e o de 68 (que regulamenta o trabalho de bordo de embarcações pesqueiras) e os que vão seguir até o final da década de 70.

O segundo bloco, o da década de 80, tem a marca da abertura política, da redemocratização, da luta para a conquista dos direitos sociais pela sociedade em geral e pelas classes trabalhadoras mobilizadas. A crise econômica mundial deixava rastros e seqüelas no Brasil também. O modelo de Estado de Bem Estar Social começa a ser questionado, e o discurso neoliberal dos países Europeus, principalmente Inglaterra começava a fazer eco no Brasil. No entanto, a sociedade civil organizada pressionava o Estado para ampliação dos direitos sociais e mudanças no texto constitucional.

Em 1988 é promulgada a nova constituição e no texto são inscritos várias proposições populares como os direitos universalizados à educação, saúde e assistência social. No âmbito dos incentivos a pesca, nota-se algumas tentativas de alterar e revogar dispositivos do Decreto –lei n.221, enfocando o *setor pesqueiro*.

O terceiro bloco, o da década de 90 é marcado pela eleição para presidente, pelos resultados subseqüentes a esta, pela introdução de algumas modificações do perfil socioeconômico das novas classes políticas do legislativo. No âmbito da pesca é criado em 95 o Grupo Executivo do *setor pesqueiro- GESPE*.

O quarto bloco, a década de 2000, é marcado decisivamente por uma postura declarativa do Estado na busca de mecanismos de proteção das comunidades pesqueiras e outras populações consideradas “tradicionais” com o decreto lei 6.040. Este propõe uma definição das comunidades tradicionais através da auto identificação e sinaliza a possibilidade de proteção social e do conhecimento destas populações tradicionais. O decreto lei 6.241 marca uma mudança no tratamento da questão de conflito referente ao meio ambiente e pescadores da lagosta. Propondo medidas indenizatórias aos proprietários de redes de espera do tipo caçoira e compressores de ar utilizados na pesca da lagosta, assim como propõe assistência financeira mensal aos pescadores impedidos de exercerem a pesca da lagosta. E acaba por se efetivar em um benefício seguro desemprego proposto em lei 10.779/2003. Em 2004 é elaborado um plano plurianual contendo um vasto programa de ações que enfocam a faixa litorânea, inclusive o *Programa de aqüicultura e pesca do Brasil*, lei 11.030.



No relatório “O Diagnóstico da pesca extrativa no Brasil” elaborado na década de 2000 há um levantamento que confirma os ínfimos investimentos estatais na atividade pesqueira, no reforço dos direitos sociais destas populações e na proteção do conhecimento tradicional ou das áreas por estas populações ocupadas. Em termos de investimento estatal, como a implantação de subsídios para o estímulo à pesca, pode-se dizer que estes foram bastante raros nestas 4 décadas, contando com um estímulo evidente nos últimos anos da década de 60 e somente no início da década de 2000 é que se apresenta novo consistente estímulo a pesca pelo subsídio do óleo.

Finalmente, é somente após os anos 2000 que a *pesca*, ou o *setor pesqueiro*, passam a ser substituídos no interesse legislativo pelo assunto *pescadores*, ou seja, que o foco temático das iniciativas legislativas passa a ser direcionado à população que realiza a atividade socioeconômica. Significa dizer que os agentes sociais, trabalhadores da pesca somente a partir desta década é que passam para sujeitos no olhar das iniciativas legais de proteção social pelo Estado.

3. Os pescadores artesanais, suas especificidades e o Estado.

Diversos estudos têm mostrado o aspecto marginal em que estas populações se situam frente ao acesso de bens de consumo e serviços. Os trabalhos de Kottak (1966) e de Cordell (2001) ambos na Bahia, das décadas de 60/70 sinalizam a marginalidade com que a população pesqueira vivia. Em *Os pescadores do Brasil*, Silva (1998) mostra que historicamente essa exclusão foi sendo realizada desde o império, através do estigma social atribuído às populações pesqueiras.

Segundo os pescadores a avaliação da atividade laborativa da pesca na atualidade melhorou, principalmente em termos de condições de trabalho (instrumentos de navegação, mais conforto na viagem e melhores instrumentos de pesca), mas costumam dizer que a pesca como *futuro de vida para seus filhos* não é um bom conselho. Diziam *a pesca está abandonada*, quando foram realizadas as entrevistas no trabalho de campo.

De fato parece que toda iniciativa legislativa nas décadas de 70 e 80 está voltada para a atividade pesqueira e o ordenamento da pesca industrial. Quando se referem aos trabalhadores (estivadores e pescadores) é apenas estabelecendo normatizações (instrumentos protetores, local de trabalho, quantidade de horas) para o trabalho de bordo. A pequena pesca (Andriguetto, 1999), a pesca artesanal não aparecia como elemento dinamizador da economia, nem da economia local. Sua importância, assim como a agricultura familiar, que envolve diversas famílias e comunidades inteiras, não é percebida.

O conjunto de práticas sociais da pesca (Maldonado, 1994) propicia a formação de um saber local (Geertz, 1999), um etnoconhecimento da natureza (Descola, 2000, Miller, 2005) que constituem um ethos baseado em um habitus tradicional (Bourdieu, 1979) (por oposição ao habitus propriamente economicus moderno) que normalmente é muito respeitoso em relação ao meio ambiente (Descola, 2000, Diegues, 1998a) e segue uma regulação das atividades frente à preservação para o uso por mais tempo.

Não obstante a pesca artesanal apresentar historicamente um *habitus ecologicus*, a população que vive em torno desta atividade apresenta a condição de marginalização social como também diversas outras populações no Brasil (Souza, 2006). Escolas específicas e um tipo de atendimento de saúde voltado para os pescadores e suas famílias não existem. Não recebem, de modo geral, subsídios que sustentem uma prática econômica regulada socialmente para a manutenção dos estoques pesqueiros para as gerações futuras. Deste modo, a pesca artesanal fica sujeita pelos processos globalizantes (Canclini, 2003) a um *habitus economicus* altamente danoso, um extrativismo predatório, pressionado pelo alto valor de determinadas espécies no mercado internacional, pela utilização de instrumentos de trabalho forjados dentro desta lógica exploratória e altamente perigosos para os agentes que os utilizam.



Somente na década de 2000 quando os recursos ambientais, como a lagosta, começam a apresentar um decréscimo anual é que acontece uma mobilização legislativa frente à prática da caça à lagosta, procurando não somente adotar posturas repressivas e punitivas, mas também propiciar alternativas aos trabalhadores (manguereiros, mergulhadores e auxiliares) da pesca da lagosta através de um seguro desemprego no “defeso”, a época considerada como para reprodução da espécie.

Vale lembrar que elas ressoam como um lamento denunciador da distância entre os legisladores e os que ficam na ponta das políticas sociais. Programas como o Plano de Desenvolvimento do Litoral, constante no Plano Plurianual, acabam por não serem percebidos em sua possibilidade de eficácia na execução porque as propostas, na maioria das vezes, não levam em conta a participação dos pescadores na sua discussão.

4. Avaliações Conclusivas

Ressalta-se a condição preliminar dos dados e análises aqui trazidos. No entanto, apesar disso, é possível constatar a mudança de foco na atenção das políticas no setor. Inicialmente voltado para o ordenamento da *pesca* passando para o *setor pesqueiro*, e por último, propondo uma atuação não somente no nível repressivo (um “caso de polícia” e do IBAMA), mas também no nível (teórico e /ou retórico) de um espaço participativo da população envolvida. Apontando e apostando na direção de propostas de gestão da pesca.

Referências

- ANDRIGUETTO FILHO, J. M. (1999), **Sistemas técnicos de pesca e suas dinâmicas de transformação no litoral do Paraná, Brasil**. 1999. 242f. Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento) – Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento, Universidade Federal do Paraná, Université de Paris 7, Curitiba.
- CANCLINI, N.G (2003), **Culturas híbridas: estratégia para entrar e sair da Modernidade**, São Paulo: EDUSP.
- _____. (2006). **Consumidores e cidadãos**, 6. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ.
- CORBIN, A. (1989), **O Território do vazio: a praia e o imaginário ocidental**, São Paulo: Cia. das Letras.
- CORDELL, J. (Org.) (1989), **A sea of small boats**, Cambridge: Cultural Survival.
- _____. (2001) Marginalidade social e apropriação territorial marítima na Bahia, In: DIEGUES, A.C.; MOREIRA, A.C. **Espaços e recursos naturais de uso comum**. São Paulo: Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e áreas Úmidas Brasileiras (NUPAUB): USP.
- DESCOLA, P. (2000), Ecologia e cosmologia, In: DIEGUES, A. C. (Org.), **Etnoconservação: novos rumos para a proteção da natureza nos trópicos**, São Paulo: HUCITEC, p.149-163.
- DIEGUES, A. C. S. (1998^a), **O mito moderno da natureza intocada**, São Paulo: Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e áreas Úmidas Brasileiras (NUPAUB): USP.
- FUKS, M. (2001), **Conflitos ambientais no Rio de Janeiro: ação e debate nas arenas públicas**, Rio de Janeiro: edUFRJ.
- GEERTZ, C. (1989), **A Interpretação das culturas**, Rio de Janeiro: LTC.
- _____. (1999), **Saber local, novos ensaios em Antropologia Interpretativa**, Petrópolis: Vozes.
- KOTTAK, C. P. (1966), **The structure of equality in a Brazilian fishing community**, Columbia: University of Columbia.



KNOX, W., **Vivendo do mar: tradição, memória e mudança na vida pesqueira de Pitangui/RN**, Natal, UFRN, 2007.

MALDONADO, S. C. **Pescadores do mar**, São Paulo: Ática, 1986. (Série Princípios).

_____. (1994), **Mestres & mares: espaço e indivisão na pesca marítima**, São Paulo: Annablume Editora.

MEDEIROS, M. (2001), A trajetória do welfare state no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990, IPEA. MPOG, Brasília, Dezembro.

MILLER, F. (2005), **Pescadores e coletoras de Patané/Camocim: aspectos da adaptação Humana aos manguezais do rio Grande do Norte**, 2005, 190 f. Tese.(Doutorado em Ciências sociais), Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências sociais, Pontifícia Universidade Católica, São Paulo.

O DIAGNÓSTICO DA PESCA EXTRATIVA NO BRASIL, Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca da Presidência da República, Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/Seap/pesca/diagnostico.html>, Acessado em Junho de 2007.

PRADO, R. M. (2003), As espécies exóticas somos nós: reflexão a propósito do ecoturismo na Ilha Grande, **Revista Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, ano 9, n.20, p.205-234, out.

SILVA, L.G. (Coord.) (1998), **Os pescadores na história do Brasil: colônia e império**, Recife: Vozes, v.1.

SOUZA, J. (2000), **A Modernização seletiva: uma reinterpretação do dilema brasileiro**, Brasília: Ed. Unb.

_____. (2006), **A construção social da sub-cidadania: para uma sociologia da modernidade periférica**, 1ª reimpressão, Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, (Coleção Origem).

ⁱ Ver. KNOX, W. "Vivendo do mar: tradição, memória e mudança na vida pesqueira de Pitangui/RN." Natal, UFRN, 2007.