

# **A LEI DA PESCA E SUAS CONTRADIÇÕES NA PESCA ARTESANAL BRASILEIRA**

Avanço de pesquisa em curso.

GT33 Sociologia do Desenvolvimento.

José Ignacio Vega Fernandez

## **Resumo**

A Lei da Pesca, Lei nº 11.959 criada em junho de 2009, representa um marco na relação do Estado com a pesca artesanal, onde a atividade pesqueira é equiparada com a atividade agrícola. Esta lei reflete uma mudança no tratamento do Estado para com a pesca artesanal, porque, a partir deste momento, os pescadores passam a ter direitos, garantias e benefícios especiais, sendo beneficiários juntamente com os agricultores da política agrícola, prevista na Constituição Federal no artigo 187. O objetivo geral desse artigo é discorrer acerca da relação estado-pesca artesanal, fazendo um breve resgate histórico dessa relação e analisando as implicações da Lei da Pesca para o setor artesanal.

**Palavras chave:** Pesca artesanal, Estado, Lei da Pesca.

## **1. A relevância da pesca artesanal no Brasil**

A pesca artesanal contribui com mais da metade da produção do pescado no Brasil. Segundo Vasconcellos (et al, 2007), o setor é responsável por 52,5% das 535.403 toneladas anuais dos recursos pesqueiros no país e envolve aproximadamente dois milhões de pessoas. Segundo Maldonado (1983, p.15) a pesca artesanal se caracteriza por ser uma atividade que utiliza uma tecnologia simples e requer um baixo custo de produção, organizando-se em grupos de trabalho formados por referenciais de parentesco, sem vínculo empregatício entre eles. Estes pescadores têm na pesca a sua principal fonte de renda. A produção volta-se para o mercado, podendo destinar-se tanto ao consumo doméstico como a comercialização. Contudo, atualmente, embora a atividade ainda seja exercida por grupos que mantêm uma relação de parentesco, em muitos casos essa participação familiar tem diminuído consideravelmente e os pescadores que formam parte dos grupos de trabalho não necessariamente possuem vínculos de parentesco.

Outro elemento diferenciador da pesca artesanal é o fato dos próprios pescadores produzirem e consertarem seus instrumentos de trabalho. Se bem que atualmente a maior parte desses instrumentos é adquirida já pronta, já que se torna mais rentável comprar no mercado e consertar por conta própria. Também se pode encontrar certa modernização como a incorporação de pequenos motores nas embarcações, por parte daqueles pescadores que encontram condições para adquiri-los no mercado, seja por meio de empréstimos, linhas de crédito, ou pelo excedente da produção – geralmente mais difícil de ocorrer.

Analisando a produção artesanal regional, o Nordeste ocupa o segundo lugar em toneladas capturadas com um total de 97.240 toneladas, abaixo da região Norte com um total de 136.588 toneladas, constituindo-se como regiões de pesca predominantemente artesanal, a diferença das regiões Sudeste e Sul onde são as pescarias industriais as que sustentam grande parte da produção (DIEGUES, 2007).

Estes dados nos ajudam a enxergar a importância da pesca artesanal, assim como a desmentir os discursos que tacham a pesca e os pescadores artesanais de ineficientes e improdutivos, e que apontam

a necessidade de modernizar o setor. Contudo, apesar da considerável produção aqui apresentada, é importante ressaltar que os pescadores indicam uma queda da produção nos últimos anos. Essa queda na produção é sinalizada atualmente por muitos pescadores do setor, como foi constatado no município de Lucena em um estudo de caso acompanhado por nós. Segundo Silva (2012, p.72) quando questionados sobre a produção pesqueira local, a afirmação da brusca diminuição foi unânime entre eles. Segundo afirmaram, já faz alguns anos que a produção local da pesca não é mais a mesma.

Para compreender melhor esta queda na produção manifestada pelos pescadores devemos considerar em conta diversos fatores, como a intrusão do capital por meio da pesca industrial gerando a sobrepesca e/ou pela supressão dos territórios de pesca por grandes empresas; o impacto do turismo; o aumento da poluição e eutrofização dos espaços pesqueiros que acompanham os processos de urbanização.

## **2. A lei da Pesca**

A Lei da Pesca marca uma mudança no tratamento do Estado para com a pesca artesanal, a partir deste momento, os pescadores passam a ter direitos, garantias e benefícios especiais, sendo beneficiários da política agrícola que prevê a constituição federal no artigo 187. São muitos os fatores que influenciam no desenvolvimento da pesca artesanal e que ao longo dos anos tem contribuído para configurar o atual estado da mesma como trabalho e forma de vida. A equiparação da atividade pesqueira com a atividade agrícola pelo Estado através da Lei da Pesca reflete uma visão reducionista e certamente contraditória já que a mesma lei, através do artigo 3º, prevê que o ordenamento pesqueiro deve considerar as peculiaridades e as necessidades dos pescadores artesanais, de forma que seja capaz de garantir sua permanência e sua continuidade.

Não considerar seriamente as especificidades dessas atividades, nem as diferenças entre pescadores artesanais, aqüicultores e agricultores pode ser um fator problemático na efetivação das políticas destinadas ao setor. Contudo, o cerne dos problemas que envolvem a pesca artesanal não está nessa equiparação e sim, nas premissas das quais o Estado parte para criar essas políticas através de uma relação que se mostra contraditória. A criação das mesmas pressupõe um setor já precarizado, ou seja, um setor onde a atividade e os produtores são enxergados pelo Estado como estando à margem de outras atividades produtivas mais prioritárias na agenda política.

## **2. Trajetória da relação Estado-Pesca Artesanal No Brasil**

Para compreender melhor as contradições das políticas do Estado considero pertinente fazer um breve resgate histórico da trajetória do setor pesqueiro no Brasil, tendo como recorte temporal, a formação do Estado Nacional Brasileiro e os processos iniciados pelo mesmo para com a pesca, no decorrer do século XX. Cardoso (2001) no seu trabalho *Pescadores Artesanais: Natureza, Território, movimento Social*, estabelece vários momentos importantes nessa relação Estado-pesca. Esta relação se inicia junto à formação do Estado Nacional e o estabelecimento da Marinha de Guerra Brasileira, que foi responsável pela implantação das colônias, das Federações Estaduais, e da Confederação Nacional de Pescadores. Durante este período os pescadores serviam de reserva estratégica da armada, efetivando-se assim por parte do Estado, um controle da força de trabalho e de organização do mercado de trabalho, segundo os interesses do Estado e não das comunidades de pescadores. Cabe sinalar que até o ano de 1988, as colônias não eram reconhecidas como organizações sindicais, tal reconhecimento se deu na Constituição do referido ano.

Outro momento histórico importante foi o do estímulo da “modernização” da pesca a partir da década de 60, com um modelo de desenvolvimento imposto pelo regime militar, no qual se levou a cabo uma política de modernização conservadora através de incentivos fiscais para compra de embarcações, equipamentos e espaços de beneficiamento. Ao mesmo tempo em que se expropriavam

pequenos produtores, se destruíam aceleradamente os recursos naturais, e se priorizavam as exportações. Nesse período estava à frente da pesca no Governo Federal a Superintendência de Desenvolvimento da Pesca-SUDEPE.

Esses processos parecem seguir uma mesma lógica imposta até os dias atuais, que é a lógica do desenvolvimento, do desenvolvimento ligado aos avanços tecnológicos, ligado à modernização do setor e a inserção dos pescadores nas pautas da produção industrial. Esse modelo segue a linha de desenvolvimento da pesca industrial que utiliza técnicas extrativas mais predatórias pondo em risco os recursos pesqueiros. A sobrepesca de algumas espécies e a destruição de ecossistemas são algumas das consequências que este modelo gera. Diversos autores apontam que hoje se pode falar de uma crise desse modelo baseado no uso intensivo dos recursos naturais, que afeta tanto a pesca industrial como aos pescadores artesanais.

Após a extinção da SUDEPE em 1989, as atribuições da mesma foram passadas ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, sem que se estabelecesse pelo Instituto nenhuma política clara por parte do Governo (CARDOSO, 2001). Essa situação continua até o ano de 2003 com a criação da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca – SEAP, com o Projeto Político Estrutural da Seap/PR de 2003, no qual se começa a falar da dívida social que o Governo tem com os trabalhadores da pesca, assim como da importância de estabelecer um Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável, ressaltando a importância de tratar tematicamente o setor, levando em conta a complexidade regional do Brasil. Desta forma podemos dizer que no plano do formal a Secretaria Especial de Aquicultura resgata a dívida social do país com a pesca, relegada durante anos a outras esferas político-econômicas.

Essa dívida social segundo Callou (2009) é uma dívida social, de varias ordens, primeiro de ordem ambiental pela sobreexploração dos recursos pesqueiros e a poluição, em segundo lugar é uma dívida de ordem política, por ter impedido a participação dos pescadores na elaboração das políticas públicas para o setor, e por não ter atendido as reivindicações dos mesmos, relativas à previdência social, e a questão do território e, sobretudo pela falta de apoio para que os pescadores e pescadoras participassem da direção das colônias. Por ultimo é uma dívida de ordem cultural, por negar as culturas tradicionais das comunidades pesqueiras.

No ano 2009 o Governo Federal, com a Lei nº 11.958 de 26 de Junho de 2009 transforma a SEAP/PR no atual Ministério da Pesca e Aquicultura – MPA. Três dias depois o Governo sanciona a Lei da Pesca, que dispõe sobre a política nacional de desenvolvimento sustentável da aquicultura e da pesca regulando as atividades pesqueiras, na qual se equipara a figura do pescador com a do agricultor como já discutimos anteriormente.

### **3. O materialismo histórico dialético para a análise das políticas dirigidas à pesca artesanal**

Existem diferentes estudos sobre pesca artesanal Brasil que configuram um campo de pesquisas interdisciplinares nas ciências sociais em torno das comunidades de pescadores, este campo de estudo que também é chamado de sócio-antropologia das comunidades de pescadores, visa o estudo dos grupos sociais que vivem natural e simbolicamente do mar e da pesca. Autores como Cardoso (2001), Diegues (2007), Ramalho (2010), Silva (1991), entre outros marcam o estudo da pesca no Brasil fazendo uma grande contribuição teórico metodológica para o estudo do setor pesqueiro artesanal, mostrando-nos suas especificidades e evidenciando a necessidade de que as políticas dirigidas ao setor se adequem às idiossincrasias dessas comunidades. Apesar de existirem estudos realizados sobre Políticas Públicas para a Pesca no Brasil, não há ou não foram encontrados estudos que analisem especificamente a Lei da Pesca. Portanto, por se configurar como um recente marco legislativo para o setor enxergamos a necessidade de tal análise a partir das Ciências Sociais, objetivando analisar criticamente a relação do Estado com a pesca artesanal.

O materialismo histórico como ferramenta teórico-metodológica para analisar as políticas dirigidas ao setor pesqueiro artesanal nos permite superar as visões pluralistas e neoinstitucionalistas acerca do Estado e das Políticas Públicas, nas quais ou não se problematizam as ações do Estado, ou não se explicita uma concepção do mesmo ou simplesmente é tratado como um agente neutro e que entende que as políticas públicas são simplesmente tudo aquilo que se faz destinado ao bem coletivo.

Segundo Mézaros (2004) a produção dos meios de vida materiais imediatos forma a base, a partir da qual as instituições do Estado e as visões do direito se desenvolveram e, portanto é a partir da qual estas têm de ser explicadas e não ao contrário. Esta afirmação não implica dizer que a atividade política de um estado, entendida como superestruturas, sejam mecanicamente determinadas pela base da vida social, embora estas se originem nas determinações materiais básicas da vida social elas mantêm certa autonomia, que lhes permite superar a pressões das determinações materiais e econômicas diretas.

A análise materialista do mundo visa compreender a atividade social e as relações sociais por meio das quais os seres humanos interagem com a natureza na produção das condições de vida. Para analisar as políticas públicas implementadas pelo governo, neste caso a lei da Pesca, é necessário aclarar qual é a concepção de Estado da qual parte o materialismo histórico, e qual é a leitura do pensamento marxista que fazemos nesta pesquisa. Nossa leitura do marxismo rejeita a visão do estado como uma superestrutura que é um mero reflexo das bases econômicas da sociedade ou um simples instrumento de repressão para defender os interesses das classes dominantes.

Para a nossa análise desde o ponto de vista do regime político, a democracia está aparelhada para satisfazer as exigências do capital, segundo Harvey (2005) este tipo de Estado incorpora uma eficiente defesa ideológica e legal da igualdade da mobilidade e da liberdade dos indivíduos, assim como protege o direito de propriedade privada e da relação básica entre capital e trabalho. A economia capitalista permite uma liberdade ambígua que permite a liberdade de consciência, de expressão e emprego, ao mesmo tempo em que incorpora a liberdade para explorar, para obter lucro privado, assim como para monopolizar os meios de produção. A democracia tomada entendida como governo do povo é amplamente incompatível com o modo de produção capitalista. Segundo Wood (2006), o poder social passou as mãos do capital, não só em razão de sua influência na política, mas porque a maior parte das atividades da vida humana fica fora da esfera do poder democrático e da prestação de contas, porque se fazem enquanto atividades privadas sempre garantidas e altamente legitimadas pelas democracias constitucionais liberais.

O Estado atua como árbitro entre interesses da classe capitalista sejam os proprietários de terra, o capital financeiro, ou o capital industrial grande e médio. A classe dirigente em certas ocasiões tem que fazer concessões que podem não ser de seu interesse econômico direto, deixando margem de ação e espaço político para lutas e movimentos de classes populares frente ao imperativo da acumulação capitalista e o fluxo do capital, para manter o consenso e o consentimento da maioria dos governados. Tanto Harvey (2005) como Poulantzas (1977) vem o estado como uma relação ou um processo, de exercício de poder por meio de determinados arranjos institucionais, entendendo que essa relação ganha sua aparência física nas instituições que o constituem e na forma de governo de democracia liberal.

A partir de esta visão do Estado podemos definir as políticas públicas como a ação do Estado através de suas instituições que se aplicam às mais variadas esferas da vida social cuja responsabilidade foi internalizada pelo Estado ao longo do desenvolvimento histórico capitalista. As políticas são resultado também dos conflitos entre diferentes grupos de interesses dentro dos partidos, da pressão popular, dos interesses partidários que querem reproduzir o poder, assim como dos interesses de importantes grupos econômicos e financeiros atrelados aos partidos.

#### **4. Alguns resultados e conclusões sobre a lei da Pesca**

A Lei da Pesca marca uma mudança no tratamento do Estado para com a pesca artesanal, a partir deste momento, os pescadores passam a ter direitos, garantias e benefícios especiais, sendo beneficiários da política agrícola que prevê a constituição federal no artigo 187. São muitos os fatores que influenciam no desenvolvimento da pesca artesanal e que ao longo dos anos tem contribuído para configurar o atual estado da mesma como trabalho e forma de vida. A equiparação da atividade pesqueira com a atividade agrícola pelo Estado através da Lei da Pesca reflete uma visão reducionista e certamente contraditória já que a mesma lei, através do artigo 3º, prevê que o ordenamento pesqueiro deve considerar as peculiaridades e as necessidades dos pescadores artesanais, de forma que seja capaz de garantir sua permanência e sua continuidade.

Não considerar seriamente as especificidades dessas atividades, nem as diferenças entre pescadores artesanais, aquicultores e agricultores pode ser um fator problemático na efetivação das políticas destinadas ao setor. Contudo, o cerne dos problemas que envolvem a pesca artesanal não está nessa equiparação e sim, nas premissas das quais o Estado parte para criar essas políticas através de uma relação que se mostra contraditória. A criação das mesmas pressupõe um setor já precarizado, ou seja, um setor onde a atividade e os produtores são enxergados pelo Estado como estando à margem de outras atividades produtivas mais prioritárias na agenda política.

Na prática tanto a Política agrícola do supracitado art.187 destinada à pesca artesanal, como a própria Lei da Pesca manifestam carências importantes na implementação e na adequação dos recursos destinados assim como na capacidade para atingir seus objetivos. As ações/garantias enumeradas nesses textos jurídicos tais como os instrumentos creditícios e fiscais; o seguro agrícola e a habitação para o trabalhador rural entre outros, são insuficientes e na sua maioria, não são implementados, ou apresentam serias irregularidades na sua implementação, como pode ser constatado no estudo de caso do município de Lucena (SILVA, 2012). O seguro agrícola na pesca artesanal se equipara ao seguro de defeso, por sua vez garantido somente a uma minoria de pescadores (pesca da lagosta), as linhas de crédito além de não serem alcançadas por todos que desejam e/ou necessitam, o valor é insuficiente para a aquisição dos equipamentos necessários para a atividade; a habitação é um problema enfrentado por muitas famílias de pescadores artesanais, que vivem em moradias precárias e em áreas periféricas ou insalubres.

Dessa forma, pode-se observar que nesse caso, a Política agrícola na qual a pesca artesanal está enquadrada não assegura a assistência prevista na Lei da Pesca, de forma que paradoxalmente, uma lei que objetiva garantir a permanência e a continuidade da pesca artesanal, deixa-a numa situação precária e de vulnerabilidade frente a outros setores inseridos nas práticas de produção industriais capitalistas e prioritários na agenda política do país.

### **Referencias bibliográficas**

BRASIL (2012). **Lei nº 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, revoga a Lei nº 7.679, de 23 de novembro de 1988, e dispositivos do Decreto-Lei nº 221, de 28 de fevereiro de 1967, e dá outras providências. Acesso em Janeiro 2013** <[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)>

CALLOU, Angelo Brás Fernandez, (1986). **Movimentos Sociais de Pescadores em Pernambuco (1920-1983)**, Dissertação de Mestrado Universidade Federal de Santa Marina.

CALLOU, Angelo Brás Fernandes, (2009). I Conferencia da Pesca Artesanal no Brasil Brasília 28-30 septiembre, **CONSIDERAÇÕES SOBRE A DÍVIDA SOCIAL NA PESCA ARTESANAL BRASILEIRA.**

CARDOSO, Eduardo Schiavone, (2001). **Pescadores Artesanais: Natureza, Território, Movimento Social**, Tese de Doutorado em Geografia, São Paulo 2001.

DIEGUES, A.C. (1983). **Formas de Organização da Produção Pesqueira no Brasil: alguns aspectos metodológicos.** Publicado originalmente em Pescadores, Camponeses e Trabalhadores do Mar, Ática. Acesso em Agosto 2012. Disponível em <http://nupaub.fflch.usp.br/sites/nuapaub.fflch.usp.br/files/color/prodpesqueria.pdf>

DIEGUES, A.C. (1996). **O mito moderno da natureza intocada.** S.P., Hucitec.

DIEGUES, A.C.(1995). **Povos e mares: leituras em sócio-antropologia marítima.** S.P., NUPAUB/USP.

FERNANDES, L. J. ; SASSI, ROBERTO; LIMA, EDUARDO RODRIGUES VIANA DE. (2011). **Gestão costeira e desenvolvimento urbano do município de Lucena (PB-Brasil): Uma proposta de planejamento ambiental usando o Processo Analítico Hierárquico.** Revista da Gestão Costeira Integrada.

HARVEY,D. (2005). **A Produção capitalista do espaço.** São Paulo: Annablume.

MALDONADO, S.C. (1994). **Mestres e Mares: espaço e indivisão na pesca marítima.** 2a. edição. São Paulo, Annablume.

MARX, K., ENGELS. F (1998), **A ideologia Alemã.** São Paulo: Martins Fontes.

MALDONADO, S.C. (1986) **Pescadores do Mar.** São Paulo: Ática S.A.

MARQUES, José Geraldo. (1995). **Pescando pescadores: etnoecologia abrangente no Baixo São Francisco Alagoano.** São Paulo: NUPAUB/ USP.

PANDOLFI, Maria Lia Correa de Araújo. (1986) **Na margem do lago: um estudo sobre o sindicalismo rural.** Recife: (s.n).

SILVA, Suana Medeiros. (2012) **Pesca artesanal: a historia, a cultura e os (des) caminhos em Lucena/PB.** Dissertação de mestrado Universidade Federal da Paraíba.

SILVA, Luiz Geraldo. **Pescadores, Militares e Burgueses: Legislação Pesqueira e Cultura Marítima do Brasil (1840-1930).** Recife, 1991, Mestrado em História UFPE-CFCH.

POULANTZAS, N. (1997) **Poder político e classes sociais.** São Paulo: Martins Fontes.

RAMALHO, Cristiano W. N. (2010). **Estética marítima pesqueira: perfeição, resistência e humanização do mar.** Ambiente & Sociedade, Campinas, v. XIII, n.1, p.95-11.

VASCONCELLOS, M.; DIEGUES, A.; SALES, R. (2007) **Limites e possibilidades na gestão da pesca artesanal costeira**. In COSTA, A. (Org.). Nas redes da pesca artesanal. 1 ed., v.1, Brasília: IBAMA; PNUD. p. 15-84.

WOOD, E. (2006). **Estado democracia e globalização**, In BORON, A.A, AMADEO, J., GONZALEZ, S. **A teoria marxista** hoje: problemas e perspectivas. São Paulo: Expressao popular.