

# CONSTRUÇÕES SOCIO-TÉCNICAS NO ESPAÇO DA PESCA NACIONAL: ALCANCE E IMPACTO COMUNITÁRIO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

**Emmanuel Paiva de Andrade**  
**Maria Luisa Azevedo Wernesbach**

NEICT – Núcleo de Estudos em Inovação, Conhecimento e Trabalho / UFF  
[neict@vm.uff.br](mailto:neict@vm.uff.br)

## **Abstract**

*This work presents partial results of the research developed on the industrial engineering post-graduation program at Universidade Federal Fluminense with aid of CAPES. It aims to analyze the evolution of the national fishing sector, through the identification and understanding of historical interactions played by the institutions which formulate public policy to the different groups or organizations, specially fishermen, boats-owners, and related firms.*

*The social construction of science and technology approach (CALLON, LAW and RIP, 1986) conducted the development of the research. Its basic motivations consists on identifying the links of social demands, interests of related industries and political or economic orientations links to the strategies which modeled different alliances, actions and impacts.*

Key-words: fishing; innovation; labor

## **1. Introdução**

A explicitação de linhas políticas e a composição de quadros e posturas institucionais, assim como a elaboração de programas públicos e sua execução, são resultados de disputas de interesses, expectativas e poder entre diferentes grupos ou pessoas que se articulam, construindo ou perdendo espaço em suas interações.

Descontinuidades na evolução de setores de atividades podem ser ocasionadas por diferentes aspectos, como o esgotamento ou a limitação de insumos, perdas sucessivas na competição internacional, mudanças nos hábitos de consumo da população ou na estrutura da indústria, ou ainda, pelo impacto de mudanças políticas nacionais ou estratégias de adaptação locais.

A indústria pesqueira nacional, historicamente objeto de significativos investimentos entre as décadas de 60 e 80, com ênfase no desenvolvimento da exploração, beneficiamento, distribuição e fortalecimento das indústrias correlatas, redirecionou seu foco para atividades de controle e fiscalização do ecossistema aquático a partir da década de 90. Transformações relevantes e duradouras se estabeleceram na imagem, na estrutura e na organização do trabalho dos segmentos que compõem o setor e em suas demais relações.

A identificação e o entendimento das estratégias de alcance ou manutenção de poder, bem como de seus desdobramentos, a partir da análise das interações desempenhadas no espaço setorial, constituem a proposta da presente pesquisa.

Para o seu desenvolvimento, utilizar-se-á princípios da metodologia do ator-rede (CALLON, LAW and RIP, 1986) de análise dos processos de translação, definida como a transposição linguística e geográfica, tradução e mudança de um espaço para outro, de desejos, objetivos e interesses construídos por personagens humanos ou não-humanos para atingir resultados específicos.

Espera-se encontrar e validar traços de translações determinantes de seu tempo que aprofundem, em conjunto com os indicadores tradicionais, o diagnóstico setorial, constituindo uma abordagem ampliada de análise.

## **2. Aspectos da legislação e dos órgãos de fomentos do setor pesqueiro entre as décadas de 60 e 80**

A Superintendência do Desenvolvimento da Pesca – SUDEPE, autarquia federal vinculada ao ministério da agricultura, criada pela Lei delegada nº 10 em 1962, em consonância com a política nacional de substituição de importações e estímulo às atividades exportadoras, caracterizou-se predominantemente pelo fomento da exploração industrial da atividade pesqueira.

A concepção da pesca como “poderosa fonte de riqueza nacional” (Decreto nº 51.868, 1963) fundamentou esforços políticos no sentido de planejar, executar e promover assistência técnica e financeira aos empreendimentos e programas do setor e efetuar estudos para a atualização permanente de normas e incentivos gerais.

A ação da SUDEPE não se ateve somente ao fomento da pesca, definida segundo o Decreto-lei nº 221 (1967) como “todo ato tendente a capturar ou extrair elementos animais ou vegetais que tenham na água seu normal ou mais frequente meio de vida”. O direcionamento central dos planos e atividades da instituição procurou desenvolver a "indústria da pesca", exercício de atividades de captura, conservação, beneficiamento, transformação ou industrialização dos seres animais ou vegetais que tenham na água seu meio natural ou mais frequente de vida, com o objetivo de transferir esses produtos a terceiros. (Decreto-lei nº 221, 1967)

Os pescadores proprietários de embarcações de pesca, considerados bens de produção dessa indústria, obtiveram vantagens significativas, como o livre acesso a portos e terminais pesqueiros nacionais em qualquer hora do dia ou da noite, a dispensa das normas reguladoras de tráfego de cabotagem e a isenção do pagamento das taxas de carga e descarga portuárias (Decreto nº 58.696, 1966).

Ainda, foram concedidas em 1967 (Decreto-lei nº 221, 1967), a isenção do imposto de importação, do imposto de produtos industrializados, bem como de taxas aduaneiras e quaisquer outras federais para a importação de embarcações de pesca, equipamentos, máquinas, aparelhos, e demais dispositivos para a pesca, até o início de 1972, prorrogadas em sua maioria até 1977 (Decreto nº 70.298, 1972).

Essas medidas fortaleceram claramente a pesca nacional sem privilegiar ou beneficiar indústrias internacionais. O arrendamento de embarcações de pesca estrangeiras, permitido apenas para embarcações modernas com no máximo cinco anos de uso, como exemplo, só seria aprovado mediante comprovação de relação com o acréscimo da exportação ou abastecimento de uma zona deficitária de produção ou consumo. Os contratos teriam vigência pelo prazo de um ano, prorrogável por mais dois períodos parciais de igual vigência (Decreto nº 68.459, 1971). Após esse período a embarcação estrangeira, deveria ser nacionalizada ou sair das águas territoriais.

O exercício da pesca comercial passou a ser autorizado através da obtenção de registro e matrícula emitida pela Capitania dos Portos do Ministério da Marinha, com aprovação da SUDEPE. Os contratos de trabalho e o sistema de pagamento do pessoal das embarcações de pesca subordinaram-se ao Regulamento para o Tráfego Marítimo e pelas normas da Consolidação das Leis do Trabalho, ficando os pescadores regularizados obrigados a estar segurados contra acidentes de trabalho e filiados a instituições de Previdência Social. (Decreto nº 64.618, 1969.)

O estímulo à criação de cooperativas de pesca nos núcleos pesqueiros e a regulamentação das colônias de pescadores, também são objeto de ação estatal (Decreto-lei nº 221, 1967), embora não sejam claramente explicitadas suas linhas e principais decisões no âmbito legislativo.

A estrutura organizacional da SUDEPE, oficializada pelo Decreto nº 68.440 (1971), era formada pelo gabinete do superintendente indicado pela Presidência da República, pelos conselhos deliberativo e consultivo, pelas assessorias de planejamento e orçamento, jurídica e de segurança e informações, além das secretarias de operações, de administração e de divisão de pessoal. Observa-se que não havia nesse momento estrutura específica de fiscalização ou controle das atividades pesqueiras que se opusesse ao desenvolvimento industrial dessa atividade, aspecto visível também na estrutura do conselho consultivo, a saber: confederações nacionais dos pescadores, da indústria e do comércio e sindicatos dos armadores da pesca e da indústria de conservas do pescado. Em 1974, Com as alterações da estrutura organizacional definidas no Decreto nº 73.632 instituiu-se o departamento de fomento da pesca e fiscalização, onde se mantém ainda claramente seu vínculo com a exploração da produção.

Em 1989, a SUDEPE é extinta e se dá a criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, pela Lei nº 7.735. O IBAMA, entidade autárquica de regime especial, vinculada ao Ministério do Interior, formou-se, além da SUDEPE, pelos seguintes órgãos: Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA, Superintendência da Borracha - SUDHEVEA e Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF.

Como finalidades principais, o IBAMA propôs-se a formular, coordenar, executar e fazer executar a política nacional do meio ambiente, além de se responsabilizar pela preservação, conservação, uso racional, fiscalização, controle e fomento dos recursos naturais renováveis.

O IBAMA passou a estar vinculado ao Ministério do Meio Ambiente – MMA desde sua criação em 1992, e sua estrutura organizacional compõe-se atualmente pelo gabinete do presidente do instituto, da procuradoria, da ouvidoria e das diretorias de gestão dos recursos administrativos, de gestão estratégica, de gestão do uso dos recursos naturais, de unidades de conservação e vida silvestre e de controle ambiental.

Sua atuação, fortemente caracterizada pela proteção dos recursos naturais, não se destacou pelo incentivo do desenvolvimento da indústria pesqueira, que passou a ser atividade do Ministério da Agricultura e do Abastecimento – MAA, em 2000.

### **3. Metodologia utilizada**

Fatos em geral, são construídos a partir da indução, do enquadramento e da captação de recursos e pessoas capazes de sustentá-los. Latour (2000), escreve afirmação semelhante sobre a construção social da ciência.

A explicação de controvérsias antigas, encontrada a partir da observação do cenário em que ocorreram, da descoberta das pessoas que lutaram para transformar afirmações em verdades e da verificação das direções tomadas por elas historicamente, constitui o

caminho proposto pela metodologia do ator-rede (CALLON, LAW and RIP, 1986) para explicação dos aspectos sociais determinantes dos rumos do desenvolvimento científico e tecnológico.

A adaptação de seus conceitos para a realização de diagnósticos setoriais se faz pertinente à medida que se reconhecem eventualmente os elementos da abordagem tanto no cotidiano local quanto na definição de políticas públicas e nos direcionamentos estruturais gerais, assim como se coloca viável e evidente a compreensão de seu papel decisivo nas estratégias de modelagem setoriais estabelecidas.

A escolha da análise da indústria nacional da pesca se dá em função da facilidade inicial constatada nas significativas e por vezes contrastantes mudanças históricas observadas no setor.

Os atores, definidos como elementos humanos ou não-humanos que interagem entre si em redes dinâmicas de relações definidas em função de objetivos específicos. (CALLON, LAW and RIP, 1986), que constituem genericamente a indústria da pesca são os pescadores, armadores, empresários do pescado e governo.

A caixa-preta, fato já estabelecido, resultante de controvérsias passadas (LATOURE, 2000), que se deseja abrir, é a política ambiental consolidada de proteção do ecossistema aquático, que se opõe à ênfase na exploração da indústria pesqueira ocorrida até o fim da década de 80.

O estudo das inscrições, estruturas (gráficos, fotos, amostras, mapas...) que possibilitam exposições visuais de qualquer tipo em textos científicos, aumentando sua sustentação, (LATOURE e WOOLGAR, 1997) são as ferramentas de convencimento dos cientistas. No caso do presente estudo, consideram-se inscrições as legislações relacionadas e demais documentos dos atores integrantes da rede, em função do reduzido número e da pouca expressividade das exposições visuais existentes.

O ator-mundo, responsável pela criação e definição dos papéis dos demais atores e pelo tamanho e perfil da rede, desempenha e detém seu papel através do poder de suas estratégias de translação, capazes de moldar caminhos, objetivos e interesses dos demais atores para atingir resultados específicos. (LATOURE, 2000). A definição do ator-mundo no setor pesqueiro depende do corte analisado, visto que cada ator desempenha também funções de ator-mundo na rede particular que comanda.

As principais estratégias de translação do ator-mundo são classificadas por Latour (2000) nos seguintes grupos:

1. Eu quero o que você quer:	É o encontro e alistamento de pessoas que acreditam nas afirmações do ator-mundo e que têm interesses semelhantes, contribuindo para o alcance de seus objetivos.
2. – Eu quero; porque você não quer?	Significa a persuasão dos interesses e objetivos do ator-mundo sobre os demais atores.
3. Se você desviasse um pouquinho...	O ator-mundo não tenta afastar os outros atores de seus objetivos. Ele se oferece para guiá-los por um atalho que aparenta estar desbloqueado, ser bem sinalizado e pequeno.
4. Remanejando interesses e objetivos	O ator-mundo, para aumentar sua margem de manobra, desfaz interesses e objetivos explícitos, cria novos e introduz atores na rede.
5. Tornar-se indispensável	Trata da criação de pontos de passagem obrigatórios que independem da associação de interesses ou objetivos, mas que se fazem essenciais à sobrevivência dos atores na rede.

**Tabela 1: estratégias de translação do ator-mundo (Fonte: adaptado de Latour, 2000)**

A compreensão de estratégias gerais de translação é realizada através da identificação das alianças formadas pelo ator-mundo para articular os diferentes pontos-de-vista dos atores, suas resistências e torná-los “aplicadores” de suas diretrizes. (LATOURE, 2000).

A análise de translações específicas e os decorrentes pontos de convergência e divergência da rede com seus reflexos na polarização de poder e na própria organização do trabalho é desempenhada a partir do estudo das interações dos atores pertinentes, o que se viabiliza no campo empírico do estudo.

A escolha do bairro de Jurujuba, localizado em Niterói, para o desenvolvimento da pesquisa de campo deve-se às características históricas e estruturais do bairro, onde viviam predominantemente da indústria da pesca um quarto da população na segunda metade da década de 70 e atualmente não se pode afirmar com a mesma segurança que a atividade sustenta a região.

#### **4. As translações entre governo, armadores, empresários e pescadores em Jurujuba**

A tradição pesqueira do bairro de Jurujuba deriva do conhecimento familiar repassado entre gerações desde a ocupação indígena da região. Durante décadas, a pesca artesanal, desempenhada com linha e anzol, canoas, armadilhas e redes de espera caracterizou a organização do trabalho local, denominada “modelo de companhia”, onde os trabalhadores, chamados companheiros da unidade de produção, estabeleciam relações de igualdade e reciprocidade em contratos implícitos de confiança. Esse modelo, legitimado e constituinte da identidade da comunidade local, tinha na valorização dos conhecimentos da pesca, no temor à força da natureza e no cumprimento das obrigações de sustento da família, seus principais valores. (DUARTE, 1998).

A criação de salgas (fábricas enlatadoras de sardinha), a introdução de inovações tecnológicas como traineiras e redes de nylon e a disponibilidade crescente de incentivos governamentais ao desempenho da atividade na região a partir da década de 60 parecia inicialmente fomentar a transição da pesca artesanal para a industrial.

Contudo, o fortalecimento dos armadores da região coloca em xeque a dinâmica do trabalho e do estilo de vida local. Isso se deve à oposição desses proprietários de embarcações de pesca dotados de visão empresarial e alheios ao saber e à cultura da pesca local, aos mestres da pesca artesanal, principais reprodutores dos valores, crenças e tradições.

A introdução da divisão do trabalho e da especialização das atividades dos pescadores impostas pelos armadores impactou fortemente a tradição em torno do valor e papel do trabalho na comunidade. Dejours (1999) ao escrever sobre o desempenho trabalho, considerando além de suas prescrições, a inteligência do corpo e do pensamento, denomina o conjunto dessas atividades especificamente implicadas pelas *tacit skills* de “atividade subjetivante”.

A partir do estudo das alterações legislativas desse período, confirma-se a ênfase do governo na exploração da produção pesqueira. Para atingir esse objetivo, a SUDEPE, identificada como o ator-mundo da rede, toma como eixos de ação o fomento à introdução de inovações tecnológicas na produção para aumento da produtividade, a assistência à colônias e cooperativas de pescadores exportadoras de pescado e o desenvolvimento das indústrias correlatas de beneficiamento do pescado.

A ação dos armadores significava para o ator-mundo o apoio irrestrito aos seus objetivos, além da oposição a possíveis resistências dos pescadores artesanais, que não

produziam em larga escala. O alistamento dos armadores se deu em ampla escala, que ia desde o financiamento de redes de pesca e isenção de impostos sobre combustíveis e óleos lubrificantes até ao estímulo do arrendamento e da nacionalização de embarcações estrangeiras.

Para as comunidades de pesca artesanal, a estratégia de translação efetuada exigia dos pescadores o desvio de seus interesses e objetivos de sobrevivência familiar e reprodução de saberes e tradições para o foco na produtividade com vistas à exportação, desafiando e desrespeitando a natureza e sua própria identidade.

A SUDEPE tornou-se ainda ponto de passagem obrigatório para as salgas, segmento de elevadas margens de lucro, mas significativamente inconstante, dada a vulnerabilidade do fornecimento do pescado. A disponibilização de linhas de crédito e o apoio aos acordos com armadores garantia sua sobrevivência.

As estratégias identificadas contribuíram para a convergência da rede e a realização dos objetivos do ator mundo até o final da década de 80, quando se iniciaram questões sobre proteção ambiental e o processo de globalização.

Esses indícios de mudança se fortalecem gradativamente, ocasionando a extinção da SUDEPE e a criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA

A criação do IBAMA se coloca oficialmente como resposta efetiva à preocupação com a proteção do meio ambiente, justificando, dessa forma, sua ação eminentemente fiscalizadora. Observa-se que o Instituto Brasileiro do Desenvolvimento Florestal - IBDF foi, entre os órgãos geradores do IBAMA, quem obteve a maior parte das atribuições estabelecidas. Os demais órgãos geradores da entidade, com exceção da Secretaria do Meio Ambiente – SEMA, desviaram-se de suas linhas habituais de ação ao longo de toda a década de 90.

As afirmações realizadas pelos armadores de grande porte, fortes aliados do ator-mundo na configuração anterior da rede, de que a década de 90 foi de estagnação e até retrocesso em certas áreas e de que a sobrepesca é tão danosa quanto a subpesca, principalmente para um país que tem nos seus recursos naturais a oportunidade de gerar riqueza e trabalho (NEIVA, 2000) se alinhavam às reivindicações das demais demandas favoráveis ao retorno das políticas de incentivo à exploração da pesca.

As atividades de desenvolvimento de políticas e projetos de fomento à indústria pesqueira foram incorporadas às atividades do Ministério da Agricultura e do Abastecimento, MAA, no ano de 2000. A hipótese de essa medida seria uma resposta à pressões setoriais não se justifica até o momento.

A crise mais forte instaurada no Brasil, desde o início do processo de globalização, ocorrida no ano 2000, desponta como responsável da redefinição da rede da pesca nacional. Essa mudança parece, então, fazer sentido com a percepção da ampliação da fragilidade do país ocasionada pelas frequentes oscilações mundiais.

As estratégias de translação de interesses e objetivos se mostraram incapazes de articular as alterações estruturais necessárias para um novo arranjo da rede. Por essa razão, ocorreu o surgimento de outra rede, tendo agora como ator-mundo o MAA.

## **5. Conclusão**

O trabalho apresentado, ainda em vias de desenvolvimento, possibilitou a validação preliminar da utilização da metodologia proposta, comprovando o potencial da contribuição de abordagens antropológicas e ergonômicas de estudo do trabalho na execução de diagnósticos setoriais.

A escolha metodológica se revelou eficaz na medida em que o quadro de perda da identidade, fracasso econômico e desestruturação do trabalho na comunidade deu a esta, em contrapartida, intensidade e profundidade sobre a natureza da crise, justamente aquilo que a pesquisa pretende resgatar.

A contribuição que este trabalho vem trazer é a de lançar um novo olhar sobre a organização e as vicissitudes dessa comunidade, que não perca de vista o impacto causado por decisões tomadas numa esfera tão ampla e distante quanto as instâncias governamentais.

## 6. Bibliografia

CALLON, Michel, LAW, John and RIP, Arie. *How to study the force of science*. In: Mapping the dynamics of science and technology. London: The Macmillan Press Ltd., 1986, pp. 19 – 34.

CALLON, Michel. *Sociology of an actor-network: the case of the electric vehicle*. In: Mapping the dynamics of science and technology. London: The Macmillan Press Ltd., 1986, pp. 3 – 15.

DECRETOS N<sup>os</sup> 51.868, 58.696, 64.618, 68.440, 68.459, 70.298 e 73.632. (<http://www.senado.gov.br>)

DECRETO-LEI N<sup>o</sup> 221. (<http://www.senado.gov.br>)

DEJOURS, Christophe. *O Fator Humano*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

DUARTE, Luiz Fernando Dias. *As redes do suor. A reprodução social dos trabalhadores da pesca em Jurujuba*. Niterói, EdUFF, 1999.

KANT, Roberto Kant de Lima e PEREIRA, Luciana F. *Pescadores de Itaipu: meio ambiente, conflito e ritual no litoral do Estado do Rio de Janeiro*. Niterói: EdUFF, 1997.

LATOUR, Bruno e WOOLGAR, Steve. *A vida de laboratório: a produção de fatos científicos*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1997.

LATOUR, Bruno. *Ciência em Ação – Como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora*. São Paulo: Editora UNESP, 2000.

LATOUR, Bruno. *Keynote speech: on recalling ANT*. Actor network and after workshop. Keely University, 1997.

LEI N<sup>o</sup> 7.735. (<http://www.senado.gov.br>)

LEI-DELEGADA N<sup>o</sup> 10. (<http://www.senado.gov.br>)

NEIVA, Getulio de Souza. *Arrendamentos de embarcações estrangeiras para a pesca na zee e águas internacionais: instrumento efetivo para o desenvolvimento da pesca nacional*. São Paulo, 2000 (<http://www.setorpesqueiro.com.br>).

PIPAN, Tatiana and PORSANDER, Lena. *Imitating uniqueness: how big cities organize big events*. Organisational Studies, 2000.

STRATI, Antonio. *Organizational symbolism as a social construction: a perspective from the sociology of knowledge*. Human Relations, 1998.