

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

ANA CAROLINA BROLO DE ALMEIDA

DIÁLOGOS ENTRE AS GENTES DO MAR E O ESTADO: REGULAÇÃO E  
REGULARIZAÇÃO DOS TERRITÓRIOS TRADICIONAIS PESQUEIROS

CURITIBA

2018

ANA CAROLINA BROLO DE ALMEIDA

DIÁLOGOS ENTRE AS GENTES DO MAR E O ESTADO: REGULAÇÃO E  
REGULARIZAÇÃO DOS TERRITÓRIOS TRADICIONAIS PESQUEIROS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Direito das Relações Sociais. Linha de pesquisa: Novos Paradigmas do Direito.

Orientador: Prof. Dr. José Antônio Peres Gediel.

CURITIBA

2018

A447d

Almeida, Ana Carolina Brolo de

Diálogos entre as gentes do mar e o estado: regulação e regularização dos territórios tradicionais pesqueiros / Ana Carolina Brolo de Almeida; orientador: José Antônio Peres Gediel. – Curitiba, 2018.

188 p.

Bibliografia: p. 179-188.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito, Curitiba, 2018.

1. Direito civil. 2. Direito ambiental. 3. Territórios. 4. Pesca artesanal.  
I. Gediel, José Antônio Peres. II. Título.

CDU 347:349.6

Catálogo na publicação - Universidade Federal do Paraná  
Sistema de Bibliotecas - Biblioteca de Ciências Jurídicas  
Bibliotecária: Ana Maria Sousa Câmara - 9/1712

## TERMO DE APROVAÇÃO


ANA CAROLINA BROLO DE ALMEIDA

### DIÁLOGOS ENTRE AS GENTES DO MAR E O ESTADO: REGULAÇÃO E REGULARIZAÇÃO DOS TERRITÓRIOS TRADICIONAIS PESQUEIROS

Dissertação aprovada como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito, do Programa de Pós-Graduação em Direito, área de concentração em Direito das Relações Sociais, da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

  
Orientador: Prof. Dr. José Antônio Peres Gediel

Universidade Federal do Paraná - UFPR

  
Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Katya Regina Isaguirre

Universidade Federal do Paraná - UFPR

  
Prof. Dr. Carlos Frederico Marés de Souza Filho

Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUCPR

Curitiba, 29 de março de 2018.

À Vó Neuza, que insiste em dizer que não entende, mas que sabe tanto.  
Ao Leo, marinheiro apressado, cuja ausência repentina e dolorosa esteve presente em cada  
página desta Dissertação.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao professor José Antônio Peres Gediel, pela orientação, acolhida, confiança, amizade e, principalmente, pela generosidade com que acompanhou a realização desta pesquisa.

Aos meus pais, Silvia Regina Brolo de Almeida e José Rodrigues de Almeida, pelo amor, cuidado e, especialmente, por todo incentivo que sempre me deram para que eu nunca deixasse de estudar. Sem o estímulo de vocês, nada seria possível.

Ao meu amor, Cleverson França Braz, pela presença, paciência e companheirismo durante toda a pesquisa e produção deste trabalho.

A minha avó Neuza Sinhorini Brolo, pelo incentivo que sempre me dava durante nossas conversas.

Aos meus irmãos, Gabriela Caroline Brolo de Almeida e Arthur Brolo de Almeida, por terem sido, juntamente com meus pais e noivo, meu porto seguro.

A todos os meus familiares que, pacientemente, aguardaram a finalização deste trabalho para que eu retornasse às celebrações familiares.

Ao Movimento dos Pescadores e Pescadoras Artesanais do Paraná – MOPEAR, às Comunidades de Pescadores Artesanais do Superagui, à Comunidade de Pescadores Artesanais do Maciel, à Comunidade de Pescadores Artesanais da Ponta Oeste e à CONFREM, por todo o aprendizado e confiança. Espero, realmente, que este trabalho contribua com a luta diária que vivenciam.

À Rede Puxirão dos Povos e Comunidades Tradicionais e à Terra de Direitos, por terem me oportunizado o exercício da advocacia popular, por meio da qual aprendi que os direitos nascem das práticas e dos povos.

Ao Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Proteção aos Direitos Humanos – CAOPJDH do Ministério Público do Estado do Paraná, especialmente na figura dos Procuradores de Justiça Olympio de Sá Sotto Maior Neto e Marcos Bittencourt Fowler e dos Promotores de Justiça Fernando da Silva Mattos e Ana Paula Pina Gaio, pela oportunidade em permanecer trabalhando com assessoria jurídica orientada à defesa qualificada dos direitos dos povos e comunidades tradicionais.

Aos professores e amigos Katya Regina Isaguirre, Carlos Frederico Marés de Souza Filho e Jorge Montenegro pelos ensinamentos, trocas e, especialmente, pela Disciplina

Tripartite “Natureza e direitos coletivos no desenvolvimento na América Latina: a territorialização das r-existências”, por eles ministrada no ano de 2016 e por meio da qual tive contato com obras essenciais ao desenvolvimento desta pesquisa.

Ao professor Antônio Carlos Diegues, pela grande contribuição que oferece à pesquisa sobre comunidades tradicionais de pescadores artesanais e pela gentileza em disponibilizar e enviar, pelos correios, obras de sua autoria, fundamentais para esta Dissertação e cujo acesso não seria possível de outro modo.

Ao Grupo de Estudos “Antropologia, Direito, Povos e Comunidades Tradicionais”, e aos seus integrantes, cujas reuniões acontecem no Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Proteção aos Direitos Humanos – CAOPJDH, pelos ricos debates.

Aos amigos e colegas que, cada um a sua maneira, muito me incentivaram, desde o início do processo seletivo para ingresso no Mestrado em Direito até a finalização desta Dissertação: Alexandra Bandolli, Ana Carolina Galeb, Anna Carolina Sandri, Bruno Lorenzetto, Cristine Rodrigues, Dandara Damas, Daniele Wobetto, Emerson Luiz Dal Pozzo, Liliana Porto, Giovana Milano, Liliam Litsuko, Naiara Bittencourt, Rafael Kirchoff, Roselene Sonda, Raphaela Lorite e Thiago Hoshino. E aos demais colegas que, de alguma forma, contribuíram no desenvolvimento do trabalho.

Aos amigos e colegas que a pós-graduação me presenteou: Lawrence Estivalet, Thais Almeida e Gustavo Trento Christoffoli. Vocês tornaram tudo mais fácil.

Às amigas Raquel Osowski, Camila Mafioletti Daltoé, Maíne Tokarski e Keity Fabiane Cruz e ao amigo Jefferson de Oliveira Salles, pelo incentivo, apoio e carinho que me foi dado em todos os momentos, principalmente, naqueles mais difíceis.

Aos funcionários do PPGD da Universidade Federal do Paraná.

Por fim, a essa força divina que, com todo o seu mistério, permitiu que eu seguisse.

Esse mar é meu  
Leva o seu barco pra lá desse mar  
Esse mar é meu  
Leva o seu barco pra lá

Vá jogar a sua rede das 200 para lá  
Pescador dos olhos verdes  
Vá pescar em outro lugar

Esse mar é meu  
Leva seu barco pra lá desse mar  
Esse mar é meu  
Leva seu barco pra lá

E o barquinho vai  
O nome de cabocleira  
Vai puxando a sua rede  
Dá vontade de cantar  
tem rede amarela e ver  
No verde azul desse mar

Esse mar é meu  
Leva seu barco pra lá desse mar  
Esse mar é meu  
Leva seu barco pra lá

Obrigado seu Doutor pelo acontecimento  
Vai ter peixe camarão  
Lagosta que só Deus dá  
Pego bem a sua idéia  
Peixe é bom pro pensamento  
E a partir desse momento  
Meu povo vai pensar

Esse mar é meu  
Leva seu barco pra lá desse mar  
Esse mar é meu  
Leva seu barco pra lá

“Das 200 Para Lá (esse Mar É Meu)”,  
João Nogueira, 1972



## RESUMO

A presente pesquisa tem como escopo analisar as relações estabelecidas a partir do século XX entre as gentes do mar e o Estado. Para tanto, foi preciso analisar de que forma as identidades coletivas se forjam nos espaços imbuídos de história e significado, ou seja, nos territórios. Assim, trabalhar no sentido da descolonização do território, especialmente a partir da emergência do conceito de territorialidade, foi um importante método de compreensão e análise das relações específicas que as comunidades tradicionais pesqueiras possuem com o espaço e a natureza. A identidade dessas comunidades também é conformada a partir dos conflitos que enfrentam, dentre os quais, destacam-se a tentativa do Estado de industrializar a pesca artesanal, a criação de unidades de conservação em seus territórios e a elaboração de propostas de reconhecimento e regularização territorial que impõem uma noção de meio ambiente diferente da compartilhada pelas gentes do mar. O surgimento da ideia de Reservas Extrativistas no bojo do movimento nacional dos seringueiros e a sua institucionalização no Sistema Nacional de Unidades de Conservação suscita questões acerca dos limites e desafios da regulação e regularização de territórios tradicionais quando submetidas ao discurso da conservação ambiental. Colocadas essas questões e analisada a forma pela qual o Direito, ao capturar a realidade das gentes do mar, promove a sua redução e busca a inserção das comunidades de pescadores artesanais à chamada unidade nacional, torna-se essencial a crítica ao Direito e aos conceitos que ele utiliza para regular a territorialidade dessas gentes.

Palavras-chave: Pescadores Artesanais; Território; Reserva Extrativista; Desenvolvimento Sustentável

## **ABSTRACT**

The present research is concerned with the analysis of the relations established from the twentieth century between the people of the sea and the State. In order to do so, it was necessary to analyze how collective identities are forged in spaces imbued with history and meaning, that is, in territories. Thus, working towards the decolonization of the territory, especially from the emergence of the concept of territoriality, was an important method of understanding and analyzing the specific relationships that traditional fishing communities have with space and nature. The identity of these communities is also shaped by the conflicts faced by them, such as the State's attempt to industrialize artisanal fishing, the creation of conservation units in their territories, as well as the elaboration of proposals for territorial recognition and regularization which impose a different notion of environment to that shared by the people of the sea. The emergence of the idea of Extractive Reserves within the national movement of rubber tappers and their institutionalization in the National Conservation System raise questions about the limits and challenges of the regulation and regularization of traditional territories when submitted to the discourse of environmental conservation. Having considered these questions, and analyzed the way in which the law, by capturing the reality of the people of the sea, promotes their reduction and seeks to insert communities of artisanal fishers into the so-called national unity, it becomes essential to criticize the law and its concepts used to regulate the territoriality of these people.

Key words: Artisanal Fishers; Territory; Extractive Reserve; Environment; Sustainable Development.

## LISTA DE SIGLAS

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

AB – Arqueação Bruta

CDB – Convenção da Diversidade Biológica

CDRU – Concessão de Direito Real de Uso

CONFREM – Comissão Nacional para o Fortalecimento das Reservas Extrativistas e dos Povos Extrativistas Costeiros Marinhos

CNPT – Conselho Nacional de Desenvolvimento Sustentado das Populações Tradicionais

CNS - Conselho Nacional dos Seringueiros

ENS – Encontro Nacional dos Seringueiros

FAO – Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis

ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação e Biodiversidade

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

MOPEAR – Movimento dos Pescadores e Pescadoras Artesanais do Paraná

MPA – Ministério da Pesca e Aquicultura

MPP – Movimento dos Pescadores e Pescadoras Artesanais

OIT – Organização Internacional do Trabalho

ONU – Organização das Nações Unidas

PARLATINO – Parlamento Latino Americano y Caribenho

PESCART – Plano de Assistência Técnica à Pesca Artesanal

PNMA – Política Nacional do Meio Ambiente

PNPCT – Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais

PL – Projeto de Lei

RESEX – Reserva Extrativista

RDS – Reserva de Desenvolvimento Sustentável

RGP – Registro Geral da Atividade Pesqueira

SUDEPE – Superintendência de Desenvolvimento da Pesca

SEAP - Secretaria de Aquicultura e Pesca

SPU – Secretaria do Patrimônio da União

SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação

TAB – Toneladas de Arqueação Bruta

TAUS – Termo de Autorização de Uso Sustentável

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>15</b>
<b>1 – IDENTIDADES SITUADAS: TERRITÓRIO E TERRITORIALIDADE A PARTIR DE UMA PERSPECTIVA OUTRA.....</b>	<b>19</b>
1.1 DESCOLONIZANDO TERRITÓRIOS E SITUANDO IDENTIDADES.....	20
1.1.1 Estado Territorial e a colonialidade do saber e do poder.....	23
1.1.2 Territórios e territorialidades de R-existências.....	27
1.1.2.1 A territorialidade dos povos e comunidades tradicionais: situando identidades políticas e a natureza.....	30
1.2 AS GENTES DO MAR E SUA TERRITORIALIDADE ESPECÍFICA.....	33
1.2.1 As gentes do mar.....	35
1.2.1.1 Caiçaras, Jangadeiros e “Açorianos”.....	36
1.2.2 Território e Territorialidade das gentes do mar.....	40
1.2.2.1 O mundo do mar.....	42
1.2.2.2 A pesca artesanal: trabalho, arte e tradição.....	46
1.2.2.3 Territórios de Uso Comum: conhecimento tradicional e apropriação tradicional do meio marinho.....	53
1.2.3 Territorialidades em disputa: conflitos que conformam identidades.....	62
1.2.3.1 Reserva Naval e Nacionalização da Pesca.....	63
1.2.3.2 A tentativa de proletarização dos pescadores artesanais e a expansão tecnocrático-desenvolvimentista - Fase de 1961 a 1989.....	65
1.2.3.3 Áreas Protegidas e as gentes do mar.....	67
1.2.3.4 Aquicultura e Parques Aquícolas.....	69
1.2.3.5 O Movimento Nacional dos Pescadores e Pescadoras Artesanais - MPP e estratégias de R-Existências.....	72
<b>2. O ENQUADRAMENTO JURÍDICO DO REAL.....</b>	<b>76</b>
2.1 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO TRABALHO DO PESCADOR E CONTROLE SOBRE AS GENTES DO MAR E SEU TERRITÓRIO.....	77
2.1.1 O discurso ambiental e o controle sobre a pesca.....	86

2.1.2 O domínio do Estado sobre as águas marinhas e seus recursos.....	91
2.1.2 A institucionalidade da pesca e do trabalho do pescador artesanal no século XXI.....	99
2.2 PROPOSTAS DE REGULAÇÃO E REGULARIZAÇÃO DOS TERRITÓRIOS TRADICIONAIS PESQUEIROS.....	107
2.2.1 Posse e Propriedade: Institutos do Direito Civil e estratégias provisórias de regularização dos territórios pesqueiros.....	109
2.2.1.1 Bens Públicos.....	110
2.2.1.2 Áreas particulares – Bens privados.....	115
2.2.2 O Pacto com o discurso ambiental: as Reservas Extrativistas.....	117
2.2.2.2 A institucionalização das Resex.....	125
2.2.3 Campanha do Movimento Nacional dos Pescadores e Pescadoras Artesanais pela regularização dos territórios tradicionais pesqueiros.....	129
<b>3. O CERCO DOS DIREITOS.....</b>	<b>136</b>
3.1 POR UMA CRÍTICA POSSÍVEL AOS DISCURSOS AMBIENTAIS COMO ESTRATÉGIA DE DEFESA DOS DIREITOS DOS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS.....	136
3.1.1 Natureza e modernidade.....	137
3.1.2 Conservação ambiental e povos e comunidades tradicionais.....	142
3.2 O PROBLEMA DA CONSTRUÇÃO E RECONHECIMENTOS DE IDENTIDADES E A CONQUISTA DO OUTRO.....	145
3.3. MAR DE AUTONOMIAS POSSÍVEIS E A TRAGÉDIA DOS COMUNS: A DISPUTA PELO SIGNIFICADO DO QUE É PÚBLICO E OS DIREITOS SOCIOAMBIENTAIS....	149
3.4 MARCO LEGAL SOBRE OS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS: UM DIREITO CONTRA HEGEMÔNICO?.....	155
3.4.1 O Constitucionalismo Latino americano e os povos e comunidades tradicionais.....	156
3.4.1.1 – Os sujeitos coletivos no “novo” Constitucionalismo Latino-americano.....	161
3.4.1.3 Sujeitos Coletivos no Ordenamento Jurídico brasileiro.....	163
3.4.2 Marco legal internacional aplicável aos povos e comunidades tradicionais.....	165
3.4.2.1 Marco legal internacional aplicável às comunidades tradicionais pesqueiras.....	167
3.5 DIREITO E INTERCULTURALIDADE.....	170
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>176</b>

<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>179</b>
--	------------

## INTRODUÇÃO

“Esse mar é meu”. Quem é o sujeito da fala? Quem é o interlocutor? Esse samba de 1972, de autoria de João Nogueira, cujo título principal é “Das 200 milhas para lá”, retrata o período no qual o Brasil reclamava o exercício de sua jurisdição sobre 200 milhas marinhas.

Naquele período, durante a ditadura militar, o debate internacional sobre a largura do mar territorial não ficou restrito aos gabinetes dos ditadores brasileiros, tampouco nas Conferências Internacionais sobre o tema.

“Vai jogar sua rede das 200 para lá, pescador dos olhos verdes, vá pescar em outro lugar”. Enquanto a população nas cidades sambava o nacionalismo das 200 milhas, as gentes do mar ainda não eram compositoras da nação. Ainda. “Ai, esta terra ainda vai cumprir seu ideal”, cantava Chico Buarque. Faltava o mar.

Essa gente do mar... Jangadeiros, caiçaras, “açorianos”, pescadores e pescadoras artesanais. Essa gente é do mar.

A canção das gentes do mar é samba da benção. “O mar... pescador quando sai, nunca sabe se volta, nem sabe se fica”, canta Caymmi. Essa gente é do mar, não o contrário. Para o pescador, “o bem do mar é o mar”, cantava o mesmo baiano.

O mar das gentes que dele são é a liberdade do possível. O mar da nação, “esse mar é meu”, diz o Brasil.

A partir da metade do século XX, em continuidade ao projeto de nacionalização da pesca conduzido pela marinha brasileira desde 1912, intensificou-se no Brasil uma política de domínio e controle do mar e também das suas gentes. É preciso industrializar a atividade pesqueira, aumentar a captura de pescado, dizia a já extinta Superintendência da Pesca – SUDEPE, para isso, pretendeu-se proletarizar os pescadores artesanais ao passo em que se estimulou a criação e fortalecimento das empresas de pesca.

Somado a isso, bem como à especulação imobiliária no litoral brasileiro, políticas ambientais de criação de Unidades de Conservação de Proteção Integral, paradoxalmente, enxergavam aquelas gentes como empecilho à conservação ambiental.

No século XXI, o foco na chamada pesca sustentável marcou a opção do Estado em estimular não mais as empresas de pesca, mas a aquicultura. “Esse mar é meu”, dizia o Brasil que, com o auxílio de instrumentos jurídicos para tanto, licitou e instituiu lotes no mar para o cultivo de organismos aquáticos (peixes, moluscos, crustáceos, etc) em ambientes confinados e controlados.



Para controlar, é preciso cercar, dominar. É assim que se pode cantar que esse mar tem dono. Mas se o mar tem dono, as gentes do mar também precisam ser controladas, dominadas, colonizadas. É aí que se fundamenta a criação das colônias de pesca, forma de organização que se consolida no início do século XX e que persiste até os dias atuais.

O discurso ambiental também é do Estado, pelo menos inicialmente, quando, em 1934, no então Código de Caça e Pesca, fundamentava-se a necessidade de conservação do ambiente marinho para garantia de estoques para a indústria da pesca.

O argumento ambiental se adaptou. Diante da crise ambiental e para a garantia do desenvolvimento econômico e social futuro, inseriu-se a noção de desenvolvimento sustentável. É nesse contexto que se justifica os parques aquícolas.

Mas o discurso ambiental mudou novamente. O socioambientalismo da década de 1980 permitiu o pacto entre os ambientalistas e os povos das florestas, as gentes do mar e demais coletividades que possuíam na natureza uma relação bastante específica de existência.

Foi no cenário do ambientalismo socioambiental, sendo Chico Mendes a principal liderança dos povos da floresta, que as gentes da natureza concordaram em regular seus mundos. O pacto não poderia, todavia, dar-se apenas com os ambientalistas socioambientalistas, era preciso também dialogar com o Estado.

As áreas de Interesse Ecológico Social foi a aposta dos povos e das gentes. Após a regulação de seus mundos, da captura da realidade viva para o mundo jurídico, era preciso regulamentá-lo. De que forma se daria o reconhecimento e proteção desses espaços e dessas gentes?

A institucionalização das Áreas de Interesse Ecológico Social transformou-as em Unidades de Conservação de Uso Sustentável: as Reservas Extrativistas – RESEX.

No ano de 2009, um ano depois de graduar-me em Direito, comecei a trabalhar como advogada popular junto aos chamados povos e comunidades tradicionais. Foi quando tive a oportunidade de assessorar juridicamente o Movimento de Pescadores e Pescadoras Artesanais do Paraná – MOPEAR. Esse movimento enfrentava diversos conflitos com o Estado, seja por meio de fiscalizações que impediam o exercício de sua pescaria, seja em vista da instituição de uma Unidade de Conservação de Proteção Integral que, por lei, não permitia a existência humana na ilha onde sempre viveram. Todavia, o conflito também se dava em relação à indústria pesqueira, cujos grandes barcos disputavam com os pescadores artesanais áreas de pesca e captura de pescados.

Diante dos conflitos enfrentados, o MOPEAR reclama junto ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio a mudança de categoria da unidade de conservação que afeta seu território tradicional. Pleiteiam aqueles pescadores a substituição do Parque Nacional por uma Reserva Extrativista. Querem, aquelas gentes, pactuar com o Estado a forma de gestão de seus territórios, afinal de contas, dizem eles lembrando Chico Mendes, também são comprometidos com a conservação ambiental.

Posteriormente, no ano de 2013, passei a trabalhar como assessora jurídica no Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Proteção aos Direitos Humanos do Ministério Público do Estado do Paraná, o qual possui um Núcleo de Promoção e Defesa dos Direitos dos Povos e Comunidades Tradicionais. Núcleo que assessoro até os dias atuais.

Nesse período, dois outros casos envolvendo comunidades de pescadores artesanais chegaram até mim. Trata-se da Comunidade de Pescadores Artesanais da Ponta Oeste, localizada na Ilha do Mel, e da Comunidade do Maciel, no Município de Pontal do Paraná.

A Ponta Oeste, desde o ano de 2009, quando uma Lei Estadual reduziu seu território tradicional que antes era de 31 hectares para 1,6 hectares, viu seus integrantes serem obrigados a saírem de seu território pois não podiam mais, sequer, viver em suas casas. A relação com o órgão ambiental estadual, desde então, é de opressão e criminalização de suas práticas tradicionais de roçado e de manejo de seu território terrestre.

No ano de 2010 foi iniciado um debate sobre a alteração da referida Lei Estadual e a consequente instituição de uma unidade de conservação de uso sustentável para regularização do território da comunidade tradicional. Todavia, estranhou a comunidade, como poderiam pactuar com o órgão cuja relação sempre foi marcada pelo exercício de poder arbitrário sobre aquelas gentes? Explica-se. A gestão das unidades de conservação, desde a criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, passou a ser de um conselho gestor, o qual, além de ser composto pelos integrantes da comunidade tradicional beneficiária, de demais integrantes da sociedade civil da região e por representantes do poder público, deve ser presidida pelo representante do órgão ambiental responsável pela administração da unidade de conservação.

Quando diante dos conflitos enfrentados pela comunidade do Maciel, outras questões sobre comunidades tradicionais pesqueiras, que eu desconhecia, foram suscitadas. A Comunidade do Maciel, além de ter um grande conflito com uma empresa imobiliária da região, a qual possui o título de parte da porção terrestre de seu território, passou a ser

também ameaçada pela previsão de instalação de diversos empreendimentos em locais que afetariam seu território aquático. Foi nesse momento que me vi diante do questionamento: como proteger a porção aquática do território das comunidades tradicionais pesqueiras? Além disso, o que é esse território que não pode ser chamado de terra, como se dá a territorialização das comunidades tradicionais pesqueiras nessas águas?

Assim, vi-me diante de muitas perguntas que me levavam a questionar a própria ferramenta jurídica para a proteção e reconhecimento dos territórios das comunidades tradicionais pesqueiras.

Por esse motivo, era preciso, antes de tudo, compreender tanto juridicamente, como por ferramentas de outros saberes, como se dava a relação dessas gentes com o Estado e, mais do que isso, em que medida o Direito poderia ser um instrumento para a manutenção dessas gentes em seus territórios tradicionais.

## **1 – IDENTIDADES SITUADAS: TERRITÓRIO E TERRITORIALIDADE A PARTIR DE UMA PERSPECTIVA OUTRA**

A legislação brasileira caracteriza, em especial no Decreto Federal n. 6.040/2007, os chamados povos e comunidades tradicionais como sendo grupos diferenciados que possuem formas próprias de organização social e que transmitem seus conhecimentos e práticas por meio da tradição (BRASIL, 2007)<sup>1</sup>.

Todavia, no Brasil, apesar do reconhecimento da existência desses vários grupos no interior da sociedade brasileira, bem como de seu direito ao território tradicionalmente ocupado, ainda são diversos os desafios quando se trata da busca de soluções jurídicas adequadas para a regularização dos territórios tradicionais.

A delimitação, efetivação e também a pesquisa jurídica sobre os direitos dos distintos grupos formadores da sociedade brasileira, cujos modos de criar, fazer e viver são considerados pela Constituição Federal, em seu artigo 216, como patrimônio cultural brasileiro, requer compreensão quanto à forma de ocupação territorial que estes vivenciam. Para isso, é necessário a compreensão dessas coletividades tradicionais e de suas formas de vivência territorial para além das categorias jurídicas clássicas.

Ao passo em que os povos indígenas e as comunidades quilombolas possuem previsão específica na Constituição Federal acerca de seus direitos territoriais, previstos, respectivamente, em seu artigo 231 e no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, no que se refere às comunidades tradicionais de pescadores artesanais costeiros e marinhos, inexistente previsão legal específica sobre formas de reconhecimento e regularização territorial.

---

<sup>1</sup> Apesar de ter sido utilizado, no início deste trabalho, o conceito de povos e comunidades tradicionais trazido no artigo 2., do Decreto n. 6.040 de 2007, outros instrumentos jurídicos nacionais e internacionais utilizam diferentes termos e expressões, “mas com significados praticamente idênticos para designar as mesmas situações (SHIRAISHI NETO, 2000, p. 64). A lei que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), utiliza o termo populações tradicionais, mas não descreve o que se entende por ele. Durante a sanção presidencial à Lei n. 9.985 de 2000, o Presidente da República, há época Fernando Henrique Cardoso, após ouvir o Ministério do Meio Ambiente, vetou o inciso XV, do art. 2 da referida lei, o qual descrevia o que se entendia por populações tradicionais, com a afirmação de que “conteúdo da disposição é tão abrangente que nela, com pouco esforço de imaginação, caberia toda a população do Brasil” (BRASIL, 2000b). No âmbito internacional, a “Convenção sobre a Diversidade Biológica” designa ‘comunidades locais’ e ‘populações indígenas’ ao invés de ‘povos indígenas’ e ‘tribais’, como faz a Convenção n. 169, que foi promulgada no Brasil por meio do Decreto n. 5.051, de 19 de abril de 2004. Essas são expressões utilizadas sem qualquer rigor jurídico, representando apenas uma primeira tentativa de aproximação das situações concretas que se apresentam de forma múltipla e complexa” (Op. Cit.). Mas, para além dos termos utilizados e das definições expressas em tais dispositivos legais, é o critério da autodefinição ou autoidentificação que deve ser utilizado para se identificar as coletividades às quais se aplicam os direitos dos chamados povos e comunidades tradicionais.

Assim, no caso das comunidades de pescadores, o fornecimento de respostas adequadas por parte do Direito e do Estado é ainda mais difícil, seja pela ausência de previsão legal específica acerca do reconhecimento do direito ao território, e do seu corolário direito à regularização territorial, seja pela dificuldade em compreender a especificidade de sua territorialidade, exercida tanto na terra como no mar.

Neste capítulo, após demonstrar a necessidade de uma perspectiva descolonial sobre o conceito de território e de territorialidade, destacando a importância desta atitude no tocante aos povos e comunidades tradicionais, serão descritos alguns dos componentes da territorialidade das comunidades tradicionais pesqueiras costeiras e marinhas. Pretende-se, com isso, investigar alguns dos processos por meio dos quais as coletividades de pescadores artesanais “acessam, apropriam, usam, controlam e atribuem significados a parcelas do espaço, transformando-as em território” (GODOI, 2014, p. 451).

Investigar, num trabalho jurídico, a territorialidade das comunidades tradicionais pesqueiras costeiras e marítimas (por meio da análise do caráter simbólico e das relações de poder que conformam o território pesqueiro, de algumas das formas de controle de seus espaços de vida e trabalho e dos conflitos que forjam identidades políticas em vista de ameaças de desterritorialização<sup>2</sup>) contribui para a análise da suficiência ou não dos instrumentos jurídicos (postos e propostos) que pretendem reconhecer e regularizar os territórios tradicionalmente ocupados por tais coletividades.

## 1.1 DESCOLONIZANDO TERRITÓRIOS E SITUANDO IDENTIDADES

Para a compreensão da noção de território ocupado e vivido pelos povos e comunidades tradicionais e, depois, especificamente pelas comunidades tradicionais pesqueiras, é fundamental a contribuição advinda das ciências humanas e sociais, especialmente a partir da emergência do conceito de territorialidade.

Por território, a partir das contribuições das ciências humanas e sociais, compreende-se a conjunção do componente físico às dimensões simbólicas e sociais a ele relacionadas. Antes de se exprimir como sinônimo de um espaço particular, o território “expressa uma relação

---

2 Por desterritorialização entende-se “processos de exclusão e expropriação em relação a grupos, populações, povos impossibilitados de exercer efetivo controle sobre seus espaços de vida e trabalho, isto é, seus territórios, e não no sentido que comumente se encontra em estudos sociológicos que associam desterritorialização ao mundo globalizado vinculando-a a mobilidade e desenraizamento”. (GODOI, 2014, 447)

entre pessoas e se refere à organização do espaço que é carregada de história” (GODOI, 2014, p. 449).

Territórios estão, portanto, sempre historicizados, “são sempre inventados e, como tais, realizam concretamente os sujeitos históricos que os instituíram” (PORTO-GONÇALVES, 2006, p. 161).

Já a territorialidade é o processo de construção de um território, por isso, traz em seu bojo as noções de apropriação<sup>3</sup>, controle, usos e atribuição de significados sobre uma parcela do espaço que é transformada em território (Op. Cit.,p. 445).

A territorialidade, então, deve ser considerada enquanto processo e movimento. É fundamental, então, que, ao investigar determinada territorialidade, atente-se ao contexto histórico em questão, ao espaço físico e também aos “atores sociais envolvidos” (GODOI, 2014 p. 446). Ou seja, denota-se de tal conceito a relação intrínseca existente entre o espaço físico, embutido de significado e história, e os grupos que nele se situam.

É por esse motivo que no presente trabalho é utilizado o termo identidades situadas pois, para considerar a identidade de determinada coletividade tradicional é preciso compreender como se dão os processos de territorialização nos quais elas existem e se conformam. Ou seja, discorrer sobre identidades coletivas importa em situá-las nos territórios nos quais se materializam. Assim como discorrer sobre territórios tradicionais também envolve uma necessária compreensão dos processos e sujeitos por meio dos quais aqueles foram instituídos. “Trata-se de situações em que pessoas e espaço de vida não são dissociáveis e falar de um é falar de outro” (Idem, p. 447).

Nesse sentido, o geógrafo Porto-Gonçalves assinala que

os territórios não existem a não ser pelas relações sociais e de poder que os conformam e, assim, sempre afirmam os sujeitos sociais que por meio deles se realizam. Por isso, mais que a idealização de qualquer territorialidade é preciso verificar as relações que as conformam. (PORTO-GONÇALVES, 2006, p. 179)

Pelo trecho acima observa-se que a noção de território e de territorialidade envolve também a de poder. Nesse sentido, ao discorrer sobre o que denomina de múltiplos territórios e multiterritorialidades, o também geógrafo HAESBAERT (2005) salienta que falar de

<sup>3</sup> A noção de apropriação presente no conceito de territorialidade não corresponde à ideia de propriedade privada pois esta, implica no “*usus, fructus e abusus*, sendo este definido pela possibilidade de alienação através do mercado, o que nem sempre é o caso da apropriação”. (GODOI, 2014, p. 447). Em sentido similar, Shiraishi Neto (2004, p. 153) também afirma que “a ideia de apropriação não se restringe ao sentido da propriedade privada, mas ao uso que se faz dos atributos do lugar, ou seja, do controle de determinado espaço”.

territórios e territorialidade é falar de poder, tanto em sentido concreto (de dominação) como simbólico. (HAESBAERT, 2005, p. 6775)

A partir de um viés concreto, o território pode ser analisado a partir de sua característica funcional, aquela que fornece as condições materiais da existência daqueles que nele são forjados, ou seja, trata-se do território enquanto recurso:

o território é funcional a começar pelo território como recurso, seja como proteção ou abrigo (“lar” para o nosso repouso), seja como fonte de “recursos naturais” - “matérias-primas” que variam em importância de acordo com o(s) modelo(s) de sociedade(s) vigente (s) (como é o caso do petróleo no atual modelo energético capitalista). (Idem, p. 6776)

A produção do território enquanto recurso (Ibidem, p. 6777) pode ter duas formas distintas. Por se tratar de um espaço que envolve relações de poder, para aqueles que o autor chama de dominantes, a produção do território enquanto recurso significa privilegiar o seu “caráter funcional e mercantil” e, para os dominados, tratar-se-ia de valorizá-lo enquanto “garantia de sobrevivência cotidiana”.

Para aqueles que não compartilham da lógica de vida da sociedade hegemônica, muitas vezes, são equalizados os componentes funcional, território enquanto recurso, e simbólico, por meio do qual as identidades são construídas.

É nesse aspecto que HAESBAERT afirma que os territórios podem ser investigados a partir desses dois tipos ideais, território funcional e território simbólico, mas também alerta que, justamente por se tratar de tipos ideais,

eles nunca se manifestam em estado puro, ou seja, todo território “funcional” tem sempre alguma carga simbólica, por menos expressiva que ela seja, e todo território “simbólico” tem sempre algum caráter funcional, por mais reduzido que ele seja. (HAESBAERT, 2005. p. 6777)

Todavia, deve-se atentar que, mesmo sendo útil, em alguns momentos, a categorização dos territórios a partir de sua característica funcional e/ou simbólica, os autores (GODOI, 2014; PORTO-GONÇALVES, 2006; HAESBAERT, 2005) destacam a importância de se perceber a historicidade do território para, com isso, compreender as relações de poder nele envolvidas:

Mais importante, contudo, do que esta caracterização genérica e aparentemente dicotômica, é fundamental perceber a historicidade do território, sua variação

conforme o contexto histórico e geográfico. Os objetivos dos processos de territorialização, ou seja, de dominação e de apropriação do espaço, variam muito ao longo do tempo e dos espaços. (HAESBAERT, 2005, p. 6778)

Assim, justamente por se tratar de espaços com significados e história próprios, nos quais determinados grupos expressam seus modos de vida e trabalho, as territorialidades e os territórios são também caracterizados por sua dimensão política e pelas relações de poder<sup>4</sup> nele existentes (GODOI, p. 445). E esta é uma das razões pelas quais, no pensamento social e jurídico, restringe-se a noção de território ao de Estado-nação, pois é corrente a vinculação e restrição da dimensão política às dimensões jurídica e estatal (Idem).

### 1.1.1 Estado Territorial e a colonialidade do saber e do poder

Tratar de territórios sob a perspectiva até aqui exposta não é simples, especialmente para o Direito. A dificuldade já se inicia em relação à linguagem jurídica disponível para discorrer sobre o tema.

O termo “território” no sentido que se pretende neste trabalho é pouco encontrado no ordenamento jurídico pátrio. À exceção da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais, promulgada no Brasil em 2004 pelo do Decreto n. 5051/2004 (BRASIL, 2004), em âmbito nacional<sup>5</sup>, apenas o Decreto n. 4887/2003, que “Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombo” (BRASIL, 2003), e o Decreto n. 6040/2007 (BRASIL, 2007), que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (BRASIL, 2007), versam sobre territórios de povos e comunidades tradicionais.

---

4 A dimensão política, no caso da territorialidade das comunidades de pescadores artesanais costeiras e marinhas (mas também em relação às demais), envolve diretamente o debate sobre o uso e gestão de seus territórios. Gestão no sentido da manutenção dos seus locais de pesca e de moradia, mas também no sentido da participação na definição das artes de pesca (petrechos e armadilhas), dos momentos e de quais espécies pescar, ou seja, trata-se do necessário e efetivo diálogo entre o Estado e tais comunidades no momento da formulação de políticas públicas de gestão pesqueira, como é o caso do seguro defeso e da definição das espécies passíveis de serem capturadas (Portaria MMA nº 445 de 2014).

5 No caso dos estados e municípios existem algumas leis estaduais e municipais que reconhecem o direito de diversos segmentos de povos e comunidades tradicionais ao território. É o caso dos povos faxinalenses quando o Estado do Paraná, por meio da Lei Estadual n. 15.672/2007 (PARANÁ, 2007), reconhece os Faxinais e sua territorialidade específica. Segundo SHIRASHI, no Brasil, os povos e comunidades focaram em lutas mais regionais, por meio da busca e conquista de leis municipais e estaduais, diferente dos povos tradicionais e do Equador e da Bolívia, por exemplo, que lutaram por reconhecimento de seus direitos na Constituição de seus países.



Mesmo no Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC, instituído pela Lei n. 9985/2000 (BRASIL, 2000), que prevê modalidades de unidades de conservação específicas para povos e comunidades tradicionais (como é o caso das Reservas Extrativistas - Resex e Reserva de Desenvolvimento Sustentável - RDS), a palavra “território” aparece para designar “território nacional” (Idem, art. 4º e 5º) ou “território brasileiro” (Ibidem, art. 53)<sup>6</sup>.

A pouca utilização do termo território pela legislação nacional para designar a forma de ocupação, vivência e gestão de determinado espaço pelos povos e comunidades tradicionais demonstra a dificuldade do Direito em relação a essas outras territorialidades.

O diagnóstico acima não se trata, por sua vez, de mero preciosismo linguístico. Ele sinaliza para uma necessária desnaturalização do conceito hegemônico de território a fim de que seja possível considerar as diversas territorialidades existentes, os direitos delas advindos, bem como as diversas gentes que nele vivem.

Ou seja, a dificuldade do Estado brasileiro em prever, no ordenamento jurídico interno, o termo território em perspectiva outra que não à de território nacional ou território brasileiro é uma importante forma de desconsideração e negação da territorialidade das coletividades tradicionais e, conseqüentemente, de seu direito ao território.

Desconsiderar, ou não dar a atenção adequada, a territorialidade dessas coletividades é negar a importância que seus territórios possuem para a manutenção de seus modos de ser, fazer e viver e é também, especialmente, negar a identidade dessas gentes, caracterizando o que pode ser chamado de desterritorialização.

Assim,

falar em não reconhecimento de múltiplas territorialidades e de sua deslegitimação por parte do Estado, implica em não reconhecimento de direitos sobre um espaço de vida e trabalho produzindo o que muitos autores qualificam como processos de desterritorialização. Podemos pensar concretamente em várias situações de deslocamentos compulsórios promovidos, por exemplo, por grandes projetos desenvolvimentistas, como as hidrelétricas, por grandes empresas de extração de minérios, por frentes de expansão, pelo avanço de grandes plantações monocultoras e ainda pela criação de áreas de preservação ambiental, nos casos em que a ideologia preservacionista entra em colisão com a possibilidade da presença humana nestas áreas. (GODOI, 2014, p. 446)

Por conceito hegemônico de território entende-se aquele “em que o território é visto

---

<sup>6</sup> Nas instruções normativas do Instituto Chico Mendes de Conservação e Biodiversidade - ICMBio que regulamentam a Lei do SNUC em relação ao plano de manejo, instituição dos Conselhos Gestores Deliberativos, e à criação das unidades de conservação de uso sustentável é utilizado o conceito de território, da mesma forma como aparece no Decreto 6040.

como um espaço delimitado e controlado no qual se exerce um determinado poder quase sempre relacionado ao poder do Estado” (Idem, p. 445).

Observa-se, assim, a predominância da utilização, na legislação brasileira, da concepção jurídico-política de território, qual seja, “na qual este é visto como um espaço delimitado e controlado, através do que se exerce um determinado poder, na maioria das vezes visto como o poder político do Estado” (HAESBAERT, 2003, p. 13).

Trata-se da forma mais difundida de concepção do território, aquela que o confunde com a tentativa de monopólio territorial dos Estados-nação, que é justamente a forma eurocêntrica e colonial de se pensar (e impor) o território (PORTO-GONÇALVES, 2006).

Nesse sentido, para que seja possível pensar e considerar territorialidades e territórios outros, que não apenas a forma que o vincula ao exercício do poder do Estado em um determinado espaço, faz-se necessário desnaturalizar a ideia hegemônica de território. Porto-Gonçalves (2006, p. 42), com este propósito, então, historiciza o surgimento dos chamados Estados Territoriais, aos quais a noção de território é constantemente vinculada.

A ideia de que território é a base na qual se erige um Estado, conformando os chamados Estados Territoriais, precisa ser historicizada para que seja possível o rompimento com essa “visão eurocêntrica, profundamente impregnada pelo Direito Romano e sua legitimação do direito de propriedade (melhor seria dizer dos proprietários)” (PORTO-GONÇALVES, 2006, P. 161).

No mesmo sentido do que já se falou neste capítulo no tocante à instituição dos territórios, para compreender a formação dos Estados Territoriais é preciso observar o contexto no qual foram instituídos destacando-se, especialmente, os seus protagonistas.

Os Estados Territoriais (Idem) ou Estados-nações (HAESBAERT, 2003, p. 12), modelo inaugurado por Portugal e Espanha sobretudo no final da Idade Média, são consagrados com o Tratado de Westfália, dando início ao que pode ser chamado de ordem westfallana (Idem), a partir da qual “as reflexões acerca do território ficaram restritas ao direito positivo e ao positivismo e, assim, sem negatividade histórica” (Op. cit.).

Assim, o Estado Territorial, “forma geográfico-política por excelência no mundo moderno-colonial, teve sua origem nos séculos XIII e XIV na península ibérica com a expulsão dos mouros” (Idem, p. 153). Sobre a conformação do mundo colonial e sua relação com os Estados Territoriais, Porto-Gonçalves (Idem) destaca que

O encontro com o continente que viria a se chamar América (...) é, de fato, o fenômeno capital da constituição do mundo moderno que assim, desde o início, é colonial. A partir dali, e só a partir dali, a Europa passará a se tornar o centro do mundo e, para essa centralidade, a América foi decisiva.

Em sentido similar, Godoi (2015, p. 445) destaca que os “Estados-nação surgem promovendo uma territorialização no sentido de controle do acesso a uma área geográfica de classificação das pessoas conforme seu lugar de nascimento”.

O antropólogo Little (2002, p. 6) também afirma que essa hegemonia do pensamento territorial fundamenta os Estados-nação e sua expansão, cuja ideologia territorial é baseada no nacionalismo, que fundamenta a necessidade de um espaço territorial específico para os membros desse Estado, bem como no “conceito legal de soberania, que postula a exclusividade do controle de seu território nas mãos do Estado”.

Porto-Gonçalves (2006) salienta que desnaturalizar o conceito de território, por meio da demonstração de sua historicidade, é uma importante contribuição para a descolonização do pensamento, que impede os países do Sul do mundo de pensarem suas realidades por meio de categorias outras que não as europeias.

O Estado Territorial circunscreve “a ideia de uma mesma língua nacional, de um mesmo sistema de pesos e medidas, e de uma mesma religião oficial”. Essas características respondem ao projeto de homogeneização característico do estado territorial moderno que, assim, se mostra também colonial não apenas em relação aos outros espaços que pretende dominar, mas também em relação “a suas fronteiras internas”. (PORTO-GONÇALVES, 2006)

Esses Estados comportam não apenas um “espaço delimitado por fronteiras externas mas, também, por relações sociais e de poder internas que se constituem por meio de pactos e alianças, os blocos históricos (e regionais)” (Op. cit., p. 162).

Ou seja, os Estados Territoriais, além de delimitarem um espaço, por meio das fronteiras, no qual exercem sua soberania frente aos outros Estados Territoriais, também impulsionava, internamente, relações assimétricas de poder e de opressão, caracterizadas, especialmente, pelas alianças marcadas pela manutenção da escravidão e do latifúndio. Assim, em vista da conformação dos Estados Territoriais, enquanto determinados grupos e classes sociais “se afirmaram, outros foram submetidos e negados” (Idem, p. 164).

Quijano, ao discorrer sobre a colonialidade do poder afirma que esta implica tanto nas relações internacionais de poder, como naquelas “internas dentro dos países, o que na América Latina foi denominada de dependência histórico-cultural”. (QUIJANO, 2009, p. 109)

Essa análise, como Porto-Gonçalves (2006) afirmou, exige a superação do pensamento eurocêntrico e colonial que considera que sociedade, povos e gentes são categorias estáticas e deslocadas dos locais (ou territórios) que instituem e que são instituídos. A superação dessa dicotomia, na qual o Direito hegemônico se baseia, leva à necessária ressignificação, pelo Direito, da natureza, a partir da perspectiva dos povos.

Assim, desde o ano de 1492, quando ocorreu o encontro da Europa com o continente que viria a se chamar América, que conformou a modernidade e seu reverso, qual seja, a colonialidade, “convivem diferentes temporalidades por meio de relações fundadas na opressão, no preconceito e na exploração” (Idem, p. 158).

Por meio da imposição dos Estados territoriais, desprivilegiou-se as diversas territorialidades que já existiam no espaço que hoje é chamado de América Latina, mas que até hoje persistem.

Assim como em toda a América Latina, “a nova entidade territorial do Estado-nação se impôs sobre uma imensa parcela da área que hoje é o Brasil, de tal forma que todas as demais territorialidades são obrigadas a confrontá-la” (LITTLE, 2002, p. 6).

### 1.1.2 Territórios e territorialidades de R-existências

Os Estados Territoriais não só desconsideravam as territorialidades já existentes, como também promoveram processos de territorialização por meio de suas práticas territoriais ao separar e classificar “segmentos da população em áreas geográficas delimitadas”. A esse respeito, Godoi (2014, p. 446) menciona as “‘reducciones’ e os ‘resguardos’ na América espanhola e os aldeamentos indígenas associados a missões religiosas no Brasil, já na segunda metade do século XVII e nas primeiras décadas do século XVIII”.

As independências proclamadas pelos países latino-americanos e caribenhos não garantiu o fim da colonialidade, conceito distinto do colonialismo, que persiste, conforme bastante trabalhado por Quijano (2009), até os dias atuais:

colonialidade é um conceito diferente de, ainda que vinculado a, Colonialismo. Este último refere-se estritamente a uma estrutura de dominação/exploração onde o

controle da autoridade política, dos recursos de produção e do trabalho de uma população determinada domina outra de diferente identidade e cujas sedes centrais estão, além disso, localizadas noutra jurisdição territorial. Mas nem sempre, nem necessariamente, implica relações racistas de poder. O colonialismo é, obviamente, mais antigo, enquanto a Colonialidade tem vindo a provar, nos últimos 500 anos, ser mais profunda e duradoura que o colonialismo. Mas foi, sem dúvida, engendrada dentro daquele e, mais ainda, sem ele não poderia ser imposta na intersubjectividade do mundo tão enraizado e prolongado. (QUIJANO, 2009, p. 73)

Assim, “o segundo momento de nossa formação social, que nos legou os Estados Territoriais independentes, preservou a colonialidade do primeiro” (PORTO-GONÇALVES, 2006, p. 158). Esse segundo momento, que configura a permanência da colonialidade nos países latino-americanos e caribenhos, foi marcado pelo que Porto-Gonçalves (2006) chamou de a lógica do favor, ao invés da lógica dos direitos.

Enquanto na Europa e nos Estados Unidos da América vigia-se a lógica dos direitos, especialmente os sociais e coletivos, na América-Latina e Caribe, “o gamonalismo, o coronelismo, o caudilhismo, o patrimonialismo, o clientelismo, o fisiologismo e, já com a urbanização, o populismo” (Idem, p. 158) marcam a lógica do favor que imperava nessa região.

Souza Filho (2016, p. 168), ao afirmar que os Estados Nacionais estão organizados com fundamento na modernidade europeia, ao passo em que mantêm, em maior ou menor número, populações originárias, destaca que a constituição daqueles Estados a partir do século XIX manteve a escravidão em sua estrutura produtiva:

Os grandes marcos da História dos Estados nacionais do continente são comuns: durante os séculos XVI, XVII e XVIII foram territórios coloniais escravocratas que usavam índios e africanos para produzir mercadorias e acumular riqueza para as metrópoles, no século XIX se constituíram em Estados Nacionais, adotando a garantia expressa dos direitos de propriedade, liberdade, igualdade e segurança. Apesar de as constituições garantirem a liberdade como direito, os Estados mantiveram em sua estrutura produtiva a escravidão, como a confirmar que aquele conjunto de direitos era uma meta a cumprir e não regras a obedecer. (Idem)

A região exigia, então, o que Porto-Gonçalves (2006) chamou de dupla emancipação, ou seja, não apenas aquela que conformou os Estados Territoriais independentes, os Estados Nacionais (SOUZA FILHO, 2016), mas também aquela que promoveria a emancipação dessas relações de poder internas, que também eram (e são) coloniais.

Nesse mesmo aspecto, Porto-Gonçalves (2006, p. 159) afirma que

são enormes as contradições vividas nos estados coloniais latino-americanos e caribenhos, posto que os princípios liberais se mantêm somente para fora das suas

fronteiras (...) e, dentro, a propriedade privada, sobretudo da terra, permanecendo concentrada.

Assim, a noção de colonialidade do poder, já mencionada, ao permitir compreender as relações internas existentes dentro dos países (QUIJANO, 2009, p. 109), auxilia também na percepção de que “a questão da terra e dos territórios dos povos originários e outros se coloca no centro do debate político e social” (Op. Cit.).

Ocorre que a conformação dos Estados territoriais e de sua territorialização não se tratou de um processo homogêneo, tampouco completo. Diversas foram as resistências daqueles viram seus territórios invadidos pela imposição violenta da territorialidade dos Estados-nação:

Quinhentos anos de guerras, confrontos, extinções, migrações forçadas e reagrupamento étnico envolvendo centenas de povos indígenas e múltiplas forças invasoras de portugueses, espanhóis, franceses, holandeses e, nos últimos dois séculos, brasileiros, dão testemunho da resistência ativa dos povos indígenas para a manutenção do controle sobre suas áreas. No caso dos escravos africanos, a história da colônia e do império está repleta de casos de rebeliões, fugas, luta armada e alianças entre quilombos e povos indígenas. (LITTLE, 2002, p. 5)

Existiu, então, uma resistência dos povos indígenas na América Latina desde o início da colonização que se caracterizou como uma luta pela sobrevivência como povo. “Esta resistência não parou nunca e foi acrescentada pela luta dos povos que se organizaram a partir da colonização como os afro-descendentes, camponeses etc”. (SOUZA FILHO, 2016, p. 173)

As resistências opostas pelos povos nativos e demais segmentos tradicionais não se resumiram a reações frente às violentas ações perpetradas pelos Estados Territoriais. Conforme bem exposto por Porto Gonçalves (2006; 2008), tratou-se (e trata-se) de R-Existências, pois os Estados Territoriais, e seu poder e saber coloniais, não se instauraram em espaços vazios, ao contrário, impuseram-se em territórios já existentes que, frente a isso, passaram a R-Existir:

Mas essa moderno-colonialidade não se inscreveu num espaço vazio de significação, mas sim em territórios (natureza+cultura) onde foram conformados padrões cognitivos próprios (Mignolo, 2004: 215). Por isso, mais do que resistência, o que se tem é R-Existência posto que não se reage, simplesmente a ação alheia, mas, sim, que algo pré-existe e é a partir dessa existência que se R-Existe. Existo, logo resisto. R-Existo. (PORTO-GONÇALVES, 2008, p. 47)

Essas territorialidades que foram resistindo, no sentido de reagir a uma ação anterior,

também r-existiram e r-existem enquanto uma determinada matriz de racionalidade que age nas circunstâncias a partir de um lugar específico, tanto geográfico, como epistêmico (PORTO-GONÇALVES, 2006, p. 165):

Assim, nessas resistências, r-existência, as epistemes e o território (onde a questão da terra tem um lugar central) ganham uma enorme importância não só pelo lugar que a ordem moderno-colonial nos destinou na divisão internacional do trabalho, como também pelo significado da natureza para a reprodução de qualquer sociedade, por mais que o antropocentrismo eurocêntrico acredite que a ciência e a técnica possam dominá-la. (Idem)

Assim, diante dessas r-existências, que são ao mesmo tempo território e epistemes, e da “da entidade territorial do Estado-nação [que] se impôs sobre uma imensa parcela da área que hoje é o Brasil”, verifica-se, atualmente, um confronto dessa ideia territorial pelas demais territorialidades (LITTLE, 2002, p.5).

#### 1.1.2.1 A territorialidade dos povos e comunidades tradicionais: situando identidades políticas e a natureza

As territorialidades dos povos e comunidades tradicionais estão inseridas nesse contexto contra-hegemônico de definição de território. Para que seja possível discorrer sobre essas territorialidades e sobre os respectivos territórios tradicionais, a fim de que também se compreenda o contexto no qual identidades são instituídas, é importante identificar o cenário que subjaz a conformação dessas identidades coletivas também enquanto movimentos sociais.

Diante da importância em se analisar territorialidades a partir dos processos que as instituem e que, por seu turno, também conformam as identidades neles situadas, dar atenção às comunidades tradicionais enquanto movimentos sociais é olhar também para os conflitos e resistências que enfrentam para o exercício de suas territorialidades.

Em vista da imposição dos Estados Territoriais e da manutenção da ideologia territorial (LITTLE, 2002), as coletividades cujas territorialidades já marcavam o espaço que veio a ser chamado de América Latina (e Brasil), no caso dos povos originários, e também aquelas se conformaram na contramão daquele poder hegemônico (como é o caso dos demais povos e comunidades tradicionais), passaram a travar lutas e resistências bastantes específicas.

Nesse aspecto, Souza Filho (2011, P. 11) chama a atenção para aquilo que denomina

de uma “nova” questão social caracterizada pela busca por reconhecimento de culturas, “de povos, de maneira de viver e de ver a vida”, a qual se diferencia das lutas de classe que marcaram a Europa e América Latina durante os séculos XIX e XX.

Em sentido similar, Almeida (2008, p. 18) discorre sobre a emergência das “novas” identidades coletivas e dos denominados “novos movimentos sociais”, especialmente a partir da década de 1988 e 1989, os quais, segundo o autor, incorporam “fatores étnicos, elementos de consciência ecológica e critérios de gênero e autodefinição coletiva”, “cujas formas de associação e luta escapam ao sentido de uma entidade sindical” (Idem. p. 25).

Ainda, Almeida (2007), ao destacar a importância da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais, aprovada no ano de 1989, para uma nova interpretação acerca das então denominadas comunidades locais descritas na Convenção da Diversidade Biológica<sup>7</sup>, destaca a consolidação da noção de povos e povos e comunidades tradicionais não mais sob o viés da ideia de comunidades isoladas, mas sim a partir de um viés relacional e de um “sentido de ‘tradicional’, enquanto reivindicação atual de grupos sociais e povos face ao poder do Estado e enquanto direito manifesto através de uma diversidade de formas de autodefinição coletiva” (Idem, p. 11).

Assim, o conceito de tradicional é reivindicado em contraposição ao Estado e “notadamente a partir de situações críticas de tensão social e conflitos” (Idem).

Está-se diante, então, de identidades que se forjam politicamente em vista dos conflitos que enfrentam e que ameaçam seus territórios e territorialidades (ALMEIDA, 2007. SHIRAISHI NETO, 2007).

Porto-Gonçalves (2003) ao discorrer sobre a conformação dos movimentos sociais destaca a vinculação existente entre a identidade política e o espaço no qual ela se forja, o qual, como já visto, não preexiste àquela, mas é instituído nas relações que nele subsistem. É nesse sentido que o autor considera o Movimento Social enquanto categoria geográfica.

Assim, deve-se

considerar com mais atenção o lugar e o espaço (...) onde ocorre determinado conflito, ali onde uma determinada luta social põe frente a frente dois ou mais protagonistas sociais. Afinal, o lugar é ele mesmo, constituído por essas relações (lutas) e a sociedade se constitui, constituindo seus lugares. (Idem)

---

<sup>7</sup> Este tema será melhor tratado no próximo capítulo, no qual será analisado o marco legal existente sobre os direitos dos povos e comunidades tradicionais, nos quais se incluem as comunidades tradicionais pesqueiras.



Aproximando-se do debate sobre territórios tradicionais, bem como do termo “territorialidade específica”, destaca-se o conceito de “territórios sociais” utilizado por Paul E. Little (2012, p. 3) para designar as diversas formas de exercício da territorialidade pelos povos e comunidades tradicionais, esta compreendida “como o esforço coletivo de um grupo social para ocupar, usar, controlar e se identificar com uma parcela específica de seu ambiente biofísico, convertendo-a assim em seu ‘território’”.

De forma similar ao relatado até o momento, a respeito da especificidade das territorialidades existentes, Little (2012) afirma:

No caso dos povos tradicionais do Brasil, uma grande semelhança pode ser detectada nas distintas formas de propriedade social, que as afastam da razão instrumental hegemônica com seu regime de propriedade baseado na dicotomia entre o privado e o público.

Observa-se que Little, a despeito da utilização do termo *propriedade* social para se referir aos territórios dos povos e comunidades tradicionais, o que demonstra a dificuldade em se nomear realidades distintas da hegemônica, identifica semelhança na forma que os distintos povos e comunidades tradicionais vivenciam e gerenciam espaços.

Uma das semelhanças existentes nas territorialidades das coletividades tradicionais é a percepção de usos coletivos desses espaços imbuídos de significados.

Alfredo Wagner Almeida, ao discorrer sobre o que denomina de “formas intrínsecas de apropriação e de uso comum dos recursos naturais” (2004, p. 10), afirma que estas se tratam de

situações nas quais o controle dos recursos básicos não é exercido livre e individualmente por um determinado grupo doméstico de pequenos produtores diretos ou por um dos seus membros. Tal controle se dá através de normas específicas instituídas para além do código legal vigente e acatadas, de maneira consensual, [pelos] vários grupos familiares, que compõem uma unidade social. (Idem)

Assim, para se considerar a possibilidade de o Direito reconhecer e dar respostas adequadas a essas outras formas de relação com o espaço, como é o caso dos territórios vividos pelos povos e comunidades tradicionais, faz-se necessário descrever e analisar tais processos de territorialização, considerando-os em todas as suas dimensões, seja físico-espacial, sociológica ou simbólica.

## 1.2 AS GENTES DO MAR E SUA TERRITORIALIDADE ESPECÍFICA

Tratar do tema dos povos e comunidades tradicionais e, em especial, das comunidades tradicionais de pescadores e pescadoras artesanais, requer situá-las a partir dos territórios nos quais sua identidade e seu ser se conformam, mas também compreender como estes locais de materialização da vida são, por aquelas gentes, instituídos (por meio dos processos de territorialização).

A proposta de análise da territorialidade das gentes do mar se baseará em revisão bibliográfica de textos produzidos no âmbito das ciências sociais e humanas, cujos estudos possibilitaram, inclusive, o surgimento de uma antropologia marítima. Além desses textos, também serão utilizados materiais produzidos pelo Movimento Nacional de Pescadores e Pescadoras Artesanais (MPP), por meio dos quais pretender-se-á comparar o discurso das comunidades com o discurso acadêmico sobre suas realidades.

Ressalta-se que os elementos indicados e descritos neste trabalho sobre as características da territorialidade das comunidades marítimas de pescadores artesanais não se pretendem exaustivos ou generalizantes, haja vista que cada comunidade local constrói sua identidade a partir das relações sociais e de poder específicas que as conformam.

Todavia, é possível observar algumas características comuns compartilhadas pelas comunidades tradicionais pesqueiras que habitam o litoral brasileiro, seja por algumas características do espaço que formam seus territórios, seja pelos conflitos que compartilham.

Assim, é interessante observar a construção acadêmica daquilo que Diegues (2004) chamou de uma socioantropologia dos pescadores no Brasil.

A partir da década de 1970 uma série de trabalhos sobre as chamadas comunidades de pescadores marítimos passou a ser produzida no âmbito das ciências humanas, em especial no campo das ciências sociais e da antropologia (DIEGUES, 2004).

Segundo Diegues (Idem), a atenção conferida a essas coletividades pelas ciências sociais “coincide com o aparecimento das empresas de pesca industrial, incentivadas pelo governo federal e que tiveram forte impacto sobre a pesca artesanal, até então dominante no país”.

Até os anos de 1970, “quando começa a se desenvolver uma área específica do conhecimento nas ciências humanas intitulada antropologia marítima ou sócio-antropologia

marítima” (DIEGUES, 1998. p. 54), “as comunidades marítimas eram estudadas a partir de conceitos e metodologias aplicadas às sociedades agrícolas ou rurais” (DIEGUES, 1993).

Diegues (Idem), então, delinea caminho percorrido pelas ciências sociais sobre a pesca no Brasil a partir de década de 1940. Até a década de 1960, segundo o autor, apesar de serem bastante reduzidos os estudos realizados sobre a temática, são destacados trabalhos etnográficos que “descreveram o modo de vida e técnicas de pesca utilizadas pelos pescadores - caiçaras do litoral Estado de São Paulo”, sobre “o entendimento das relações entre as comunidades caiçaras, (oriunda da miscigenação entre o colonizador português, o índio e o negro), o mar, os estuários e a Mata Atlântica” e a respeito de tipos de pesca praticados por comunidades específicas.

Em relação à década compreendida entre os anos de 1950 e 1960, os trabalhos sobre as comunidades de pescadores brasileiros, apresentadas ainda como entidades sociais isoladas da economia e sociedade nacionais, “com raras exceções, eram trabalhos mais descritivos e empíricos, sendo que, no final da década, apareceram alguns trabalhos dirigidos ao ‘estudo de comunidades’ (Carvalho; et.al., 1969)”. (DIEGUES, 2004, p. 69)

No período a partir de 1970, caracterizado por significativas mudanças na pesca brasileira devido aos projetos de modernização conduzidos pelo governo brasileiro e que ocasionou diversas mudanças no modo de vida das comunidades tradicionais pesqueiras, os sociólogos e antropólogos começaram a perceber as comunidades de pescadores considerando-as “dentro de um contexto mais amplo da sociedade nacional, da penetração das relações capitalistas no setor, dos conflitos entre pesca realizada nos moldes da pequena produção mercantil e a capitalista, etc” (DIEGUES, 2004, p. 69).

Até a década de 1980 os estudos sobre as comunidades de pescadores eram produzidos, em sua maioria, por instituições de pesquisa do sul do país. Com a expansão da pesca industrial-capitalista para o litoral norte do Brasil, e dos conflitos que também lá surgiram, em decorrência da superexploração dos recursos pesqueiros da região sul, passou-se a ter uma maior diversificação regional de tais pesquisas. (DIEGUES, 2004, p. 72).

A partir de 1990 os estudos sobre as comunidades pesqueiras passaram a se debruçar sobre temas que as afetavam mais diretamente, tais como,

conservação dos recursos pesqueiros e a questão dos parques nacionais, o turismo e suas consequências sobre as comunidades pesqueiras, a sobrevivência da cultura associada a essas comunidades, o papel da mulher na pesca, o etnoconhecimento e a organização social dos pescadores – ilhéus. Também nesta década foram realizados

trabalhos que enfocaram as consequências de políticas públicas de conservação da natureza (estabelecimento de áreas naturais protegidas) sobre as comunidades de pescadores artesanais. (Ibidem, p. 11)

Assim, a partir dos conflitos enfrentados pelos pescadores artesanais no século XX e do olhar das ciências sociais para essas realidades e coletividades, a antropologia marítima se consolidou enquanto estudo do

modo de vida da gente do mar no que ela apresenta de específico e particular, em contraste com o modo de vida das populações continentais com as quais as comunidades marítimas mantêm relações sociais estreitas.

Nesse sentido, passar-se-á a discorrer, com apoio de pesquisas produzidas no âmbito da sócioantropologia marítima, sobre algumas das características de tais comunidades, caminho que se impõe para a tentativa de respostas adequadas por parte do Direito no tocante ao reconhecimento e manutenção da existência desses grupos, por meio da regularização de seus territórios.

### 1.2.1 As gentes do mar

O presente trabalho possui como foco as gentes do mar, aqui caracterizadas como coletividades tradicionais pesqueiras do litoral brasileiro. Assim, o termo comunidades tradicionais de pescadores e pescadoras artesanais será utilizado como sinônimo de gentes do mar, comunidades ou coletividades tradicionais costeiras, litorâneas e marítimas.

A opção pela utilização do termo pescadores artesanais atende à autoidentificação do Movimento Nacional dos Pescadores e Pescadoras Artesanais - MPP, o qual, no Projeto de Lei de Iniciativa Popular (MPP, 2015d), utiliza a categoria “comunidades tradicionais pesqueiras”, por eles definidas como sendo:

os grupos sociais, segundo critérios de auto-identificação, que tem na pesca artesanal elemento preponderante do seu modo de vida, dotados de relações territoriais específicas referidas à atividade pesqueira, bem como a outras atividades comunitárias e familiares, com base em conhecimentos tradicionais próprios e no acesso e usufruto de recursos naturais compartilhados. (Idem. Art. 1, §único, inciso I)

O referido projeto de lei não se restringe aos pescadores marítimos, pois entende por territórios pesqueiros “as extensões, em superfícies de terra ou corpos d’água” (Idem), as

quais podem incluir as “porções compostas por correntes de água fluviais, lacustres ou marítimas, bem como os depósitos decorrentes de obras públicas, açudes, reservatórios e canais” (Ibidem, art. 4, III).

Todavia, ainda que várias questões aqui suscitadas possam também contribuir com o debate sobre a regularização dos territórios de comunidades pesqueiras de áreas úmidas naturais continentais<sup>8</sup> e artificiais<sup>9</sup>, neste trabalho o foco será aquelas comunidades que têm no mar importante elemento simbólico e material para constituição de sua identidade e territorialidade. Será tratado, especialmente, das comunidades de pescadores artesanais “de fora”, aquelas “que vivem dos recursos de mar-aberto e têm prática econômica, social e simbólica ligada ao mar, aos ambientes de “fora da barra” (DIEGUES, 2004, p. 85).

Tal pontuação se faz necessária na medida em que alguns autores conduziram estudos mais específicos sobre determinadas coletividades de pescadores artesanais, observando, entre elas, particularidades a partir da localização geográfica (mas não apenas) que ocupam no litoral brasileiro.

Esse é o caso de Antonio Carlos Diegues, reconhecido estudioso das chamadas comunidades caiçaras, aquelas cuja cultura desenvolveu-se entre o litoral dos atuais estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, e que se diferenciariam dos chamados jangadeiros, cultura litorânea presente no litoral nordestino, e dos “açorianos”, presentes no litoral de Santa Catarina e Rio Grande do Sul. (DIEGUES, 2002, p. 9)

#### 1.2.1.1 Caiçaras, Jangadeiros e “Açorianos”

Em relação à diferenciação entre os caiçaras, jangadeiros e açorianos, Diegues dedicou especial atenção aos primeiros, originando, inclusive, a obra denominada *Enciclopédia Caiçara*, a qual é composta por cinco volumes.

8 “As áreas úmidas naturais são formadas por processos naturais e por eles mantidos (mangues, pântanos, restingas, etc.) Estas podem ser tanto continentais (de água doce), como costeiras e litorâneas (de água salobra e salgada)”. As áreas úmidas naturais continentais estão integradas às bacias hidrográficas, nas quais pode-se identificar os seguintes ambientes úmidos: várzeas de rios, planícies de inundação, pântanos, lameiros, lagoas superficiais (corpos de água doce, comuns em campos inundáveis de Roraima), lagos, Igapós, Igarapés e Aningais. (DIEGUES, 2002, p. 14 e 15)

9 “As áreas úmidas artificiais são resultantes da ação humana que transforma o meio físico para fins de controle dos recursos hídricos, produzindo amplas superfícies líquidas (espelhos d’água)” No inventário das áreas úmidas sistematizado na publicação “Povos e Mares”, o Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras - NUPAUB considerou três tipos de áreas úmidas artificiais, quais sejam, salinas, açudes e reservatórios de barragens hidrelétricas. Enquanto o primeiro é produto de um processo extrativo industrial, os demais caracterizam-se pelo represamento da água para abastecimento e irrigação (açudes) ou produção de energia elétrica (reservatórios de barragem). (DIEGUES, 2002, p. 18)

Segundo o referido autor, em texto denominado Socioantropologia das Comunidades de Pescadores no Brasil,

A atividade pesqueira deu origem a inúmeras culturas litorâneas regionais ligadas à pesca, entre as quais podem ser citadas a do *jangadeiro*, em todo o litoral nordestino, do Ceará até o sul da Bahia; a do *caiçara* no litoral entre o Rio de Janeiro e São Paulo, e o *açoriano*, no litoral de Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Enquanto esses dois últimos tipos de pescadores estiveram também ligados à atividade agrícola, os primeiros dependiam quase que inteiramente da pesca costeira. (DIEGUES, 2004, p. 66)

As comunidades caiçaras, segundo o pesquisador, “apresentam uma forma de vida baseada em atividades de agricultura itinerante, de pequena pesca, do extrativismo vegetal e do artesanato” (DIEGUES, 2002, p. 9).

O referido autor preocupa-se em delinear a formação das comunidades caiçaras e, ao passo em que afirma que “a história caiçara ainda está por ser escrita”, afirma que o “modo de vida dessa população foi se construindo, provavelmente a partir do século XVII, ao longo do litoral sudeste, nas zonas rurais/litorâneas” (Idem, p. 23).

Segundo Diegues, nos documentos históricos “as descrições mais detalhadas dos ‘praianos’ ou caiçaras aparecem somente a partir dos anos 40 (século XX)” (DIEGUES, 2002, p. 24), haja vista que a maioria dos historiadores, no que se refere à análise e descrição do período compreendido entre os séculos XVII e XIX, “concentrou-se na vida das vilas e depois das cidades da região” (Ibidem, p. 26).

De toda forma, a partir da análise de alguns poucos documentos que relatam o modo de vida dos caiçaras, o referido autor destaca que

O povoamento caiçara originou-se nos interstícios dos grandes ciclos econômicos litorâneos do período colonial, fortalecendo-se quando essas atividades voltadas para a exportação entraram em declínio. A decadência dessas atividades, notadamente as agrícolas, incentivou as atividades de pesca e coleta em ambientes aquáticos, sobretudo os de água salobra como estuários e lagunas. (DIEGUES, 2004, p. 9)

Ainda,

Marcada pela pequena produção de mercadorias, a economia caiçara organizou-se na periferia dos ciclos de monocultura do litoral sudeste, fornecendo-lhe gêneros alimentícios e mão-de-obra. Quando esses diversos ciclos chegaram ao fim, como o da cana-de-açúcar e o da rizicultura, as comunidades caiçaras, em geral, voltaram-se a uma produção de subsistência, com a geração de pequenos excedentes vendidos às cidades litorâneas com as quais sempre mantiveram relações comerciais mais ou menos intensas. Essas cidades sempre atraíram parte da população caiçara que, em várias delas, estabeleceram bairros urbanos e periurbanos, onde passaram a viver

exclusivamente da pesca artesanal mantendo, ao mesmo tempo, relações sociais com os parentes que continuava a viver nas praias e “sítios”... (DIEGUES, 2004, p. 21)

Entre as características comuns do modo de vida das comunidades caiçaras na zona rural litorânea dos estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Paraná até meados do século XX, está a combinação entre as atividades da pesca, pequena agricultura e artesanato, a importância da fabricação da farinha de mandioca, os nomes dados aos petrechos de pesca, assim como a pouca importância despendida

à religião oficial, ao casamento como instituição civil e religiosa, à quase total inexistência de lideranças além da importância dada aos mais velhos, o apego ao luar, apesar das contínuas migrações. (DIEGUES, 2004, p. 30).

Além das características supra referidas, destaca-se o uso de formas de ajuda mútua, como o “mutirão”, ‘puxirão’ ou troca de dias no preparo da terra para o cultivo ou durante a colheita” (Idem, p. 31), após as quais seguiam-se as chamadas danças de São Gonçalo, fandango, etc. Segundo o autor, tais atividades desapareceram em muitos lugares após terem sido “proibidas ou limitadas pela legislação ambiental vigente e também pela expropriação das terras pela especulação imobiliária” (Ibidem, p. 31),

O referido autor também salienta a existência, em relação à atividade da pesca artesanal, daqueles pescadores que se dedicam parte do ano à agricultura e o restante à pesca (DIEGUES, 1995, p. 60). Contudo, devido à criação de unidades de conservação nos territórios tradicionais pesqueiros, ou devido a outras restrições ambientais, e até mesmo à expulsão destes devido à especulação imobiliária, estes passaram a fazer da atividade pesqueira sua principal fonte de renda (Idem).

Em relação ao Paraná, apesar de suas comunidades litorâneas estarem identificadas pelo pesquisador como sendo caiçaras, neste estado elas se identificam como comunidades de pescadores artesanais. Destaca-se, assim, a formação o Movimento dos Pescadores e Pescadoras Artesanais do Litoral do Paraná - MOPEAR, organização social com bastante expressão nos Municípios de Guaraqueçaba e Paranaguá, e a Associação dos Pescadores da Ponta Oeste, localizada na Ilha do Mel, no Município de Paranaguá, comunidade que busca desde 2012 a retomada de seu território tradicional.

Em relação aos jangadeiros, Diegues os caracteriza como sendo “pescadores marítimos que habitam a faixa costeira situada entre o Ceará e sul da Bahia, pescando com

jangadas ou botes” (2002, p. 43). Destaca-se o grande conhecimento da arte da navegação que possuem e da “identificação dos locais de pesca situados longe da costa pelo sistema de triangulação, através do qual linhas imaginárias são traçadas a partir de acidentes geográficos situados no continente”, importante forma de territorialização dessas comunidades.

As atividades em terra, para os jangadeiros, são menos importantes que a pesca e, segundo Diegues (Idem), praticam o extrativismo nas espécies de palmeiras das quais se retiram fibras para confecção de instrumentos para a pesca e para a vida doméstica.

Ao passo em que os estudos (DIEGUES, 1983; 2002; 2004) destacam a “passagem” sofrida pelos “caiçaras” (e também pelos açorianos) do campo ao mar por diversos motivos (especulação imobiliária, instituição de unidades de conservação, etc), Ramalho, diferencia o contexto do sudeste e sul brasileiro daquele vivenciado pelos pescadores nordestinos, no caso os jangadeiros, em especial, os pernambucanos. Segundo este autor, como será visto também adiante, os jangadeiros não tiveram a experiência de serem também agricultores, devido à grande concentração fundiária na faixa costeira nordestina, em vista da “economia agro-exportadora canavieira e várias plantações de coqueiros” (RAMALHO. 2008, p. 273).

Os pescadores “açorianos”, conforme expõe Diegues (2002, p. 45), “são descendentes dos imigrantes açorianos e dos madeirenses e portugueses continentais que se estabeleceram no litoral catarinense e rio-grandense a partir de meados do século XVIII”. O referido autor também destaca que esses pescadores se dedicaram à pesca da baleia no século XVIII, período no qual utilizavam uma embarcação denominada baleeira, bastante utilizada para outros tipos de pesca até os dias atuais; além disso, pescavam tainha nos períodos de maio a agosto, “quando abandonavam suas atividades agrícolas para se dedicar à pesca”. (Idem)

Ainda em relação aos pescadores “açorianos”, a partir da metade do século XX, como também ocorreu com os caiçaras, passou-se a ter uma especialidade da atividade pesqueira em detrimento da agricultura, em vista da “expansão urbana de Florianópolis e da orla marítima entre Santa Catarina e Rio Grande do Sul” (Ibidem).

Por fim, no tocante à categoria geral pescadores para designar determinadas comunidades tradicionais existentes em áreas úmidas, Diegues (2002, p.45 e 46) afirma:

Essa categoria de população tradicional está espalhada pelo litoral, pelos rios e lagos e tem um modo de vida baseado principalmente na pesca, ainda que exerça outras atividades econômica complementares, como o extrativismo vegetal, o artesanato e a pequena agricultura. Apesar de poder, sob alguns aspectos, ser considerada uma categoria ocupacional, os pescadores, particularmente os chamados artesanais, apresentam um modo de vida particular, sobretudo aqueles que vivem das atividades



pesqueiras marítimas. Frequentemente, alguns grupos como os jangadeiros e os praieiros<sup>10</sup> identificam-se primordialmente como pescadores.

(...)

A bibliografia sobre esses pescadores (...) se confunde com produção científica de outras populações litorâneas, como os jangadeiros, os açorianos, e os praieiros.

A despeito das classificações acima, como já mencionado, o presente trabalho utilizará os termos pescadores artesanais, comunidades tradicionais marítimas, costeiras ou litorâneas e gentes do mar para se referir às comunidades tradicionais que possuem no mar um importante referencial simbólico e material de definição de sua identidade tradicional.

### 1.2.2 Território e Territorialidade das gentes do mar

A análise dos espaços que as gentes do mar ocupam, vivenciam e apropriam socialmente, e as relações sociais e de poder que nele se estabelecem, são essenciais para conferir a adequada atenção diferenciada a essas coletividades, tanto num aspecto sócioantropológico, como jurídico.

Apesar de ser o mar importante referencial da conformação da identidade dos pescadores artesanais, conforme será visto a seguir, o território dessas comunidades não é composto somente pelo espaço marítimo, ele também comporta, em maior ou menor grau, a terra.

O acesso à água é mediado pelo acesso à terra, tendo em vista que nesta o pescador artesanal complementa sua renda, pratica agricultura de subsistência, constitui sua morada, além de executar atividades posteriores à captura do pescado e confeccionar seus apetrechos de pesca; a pesca artesanal, então, “desenvolve-se articulando atividades em terra e água” (BALDI, 2014, p. 96).

Segundo o Movimento dos Pescadores e Pescadoras Artesanais (MPP), na “Cartilha para Trabalho de Base da Campanha pelo Território Pesqueiro”,

o pescador e a pescadora não vivem só na água, precisam da terra e da água, tendo nessa interface o mangue e as matas ciliares, a floresta, importantes para a garantia do trabalho tradicional, construção de instrumentos de trabalho, artesanato, espiritualidade, mística e mitos (histórias, crenças, lendas). (MPP, 2015b, p. 6)

---

10 Neste trabalho não se procurou descrever os praieiros, como feito em relação aos caiçaras, jangadeiros e açorianos pois, apesar de se tratarem de moradores da faixa litorânea da região Amazônica (compreendida entre Piauí e Amapá), seu habitat se caracteriza, especialmente, por grandes extensões de mangue. (DIEGUES, 2002, p. 47)

Maldonado (2000, p. 97), sem retirar a importância simbólica e material do mar, ao mencionar que os pescadores têm o acesso àquele condicionado também às técnicas que possuem (instrumental pesqueiro e conhecimento do meio marítimo), lembra que a “ordenação do espaço” nas “sociedades pesqueiras” responde à “díade básica” composta pelos termos “terra” e “mar”. Sendo estes termos, segundo a antropóloga,

mais do que a expressão de realidades espaciais empiricamente reconhecíveis ou de atributos físicos dos litorais. São termos explicativos e significativos carregados de valores específicos e ‘locais’ (Favret-Saad, 1979; Geertz, 1973) que, não raro, correspondem a certas formas de divisão do trabalho por sexo e por idade. (Idem)

Gláucia Oliveira Silva (2000), ao relatar a pesquisa por ela conduzida com os pescadores de Piratininga, praia do Município de Niterói, Rio de Janeiro, destaca a forma como eles reconhecem, interagem e diferenciam os chamados mundo do mar, que comporta o cenário do ser humano embarcado, e o mundo seco. Nesse aspecto, em vista da importância em relação à diferenciação desses dois “mundos” para os pescadores artesanais, destacam-se os trechos a seguir:

Os pescadores compreendem a natureza em dois grandes mundos: o do mar e o do seco, sendo que o primeiro é tido como um espaço muito especial, digno de muita reflexão e admiração. Este mundo, construído em torno do mar, engloba também céu, nuvens, chuvas eventos que possam vir a compor o cenário do homem embarcado. O mundo do seco constitui-se de uma natureza dócil, previsível, passível de ser controlada no que diz respeito a certas leis e ciclos e, na medida em que a sociedade é vista como uma dimensão deste mundo, as regras sociais também reforçam esta expectativa e previsibilidade.

É na porção terrestre dos territórios das comunidades de pescadores artesanais que as moradias são estabelecidas e também onde, em alguns casos (especialmente nas comunidades do sul e sudeste), a agricultura é realizada por meio de suas roças. Na terra, à beira mar, também estão os Ranchos de Pesca, cuja retomada pleiteiam os pescadores do litoral norte de São Paulo, em São Sebastião. Esses ranchos são vistos como “o ponto de ligação com o mar e o lugar para a guarda dos apetrechos de pesca, atualmente distante da moradia”. (CARDOSO, 2004, p. 145)

Além dos Ranchos, a porção terrestre dos territórios pesqueiros também é marcada pela existência de entrepostos de pescado e áreas para o reparo de embarcações, ou seja, tratam-se de áreas que articulam terra e mar. Infelizmente, “essas áreas são gradativamente reduzidas pelo incremento da urbanização pelo litoral” mas, assim como os territórios

marinhos, “são pleiteadas pelos pescadores como garantia de sua reprodução econômica, social e mesmo cultural”. (Idem, p. 146)

Em relação às comunidades caiçaras, Diegues (2002, p. 24) salienta algumas características de seu território, o qual, do ponto de vista simbólico, não se refere apenas ao meio físico explorado, mas “depende também das relações sociais existentes”, as quais realizam-se tanto na água, como na terra. Neste território, que incorpora o mar, “a menor unidade social e espacial é o ‘sítio’ ou a ‘praia’, onde o caiçara mora com a família, seguido da vizinhança, constituída por alguns sítios” (Idem).

O território das comunidades tradicionais pesqueiras é, então, composto tanto pela porção terrestre como aquática. Ainda que o mar seja fundamental para a conformação da identidade tradicional das comunidades marítimas, não se pode deixar de observar que a terra é também importante componente de seu território. A terra é o local no qual as comunidades exercem sua territorialidade quando fazem seus roçados e realizam os mutirões (no caso das comunidades caiçaras e de pescadores artesanais do litoral paranaense), onde dança-se o fandango (também no caso das comunidades caiçaras do Sudeste e de pescadores artesanais do Paraná), onde constroem seus barracões para a limpeza do pescado, elaboram seus apetrechos de pesca e também onde fixam suas moradias.

#### 1.2.2.1 O mundo do mar

Como já anunciado, compreender a territorialidade dos pescadores artesanais é essencial para a busca de respostas jurídicas adequadas para os problemas que enfrentam, especialmente aqueles de ordem territorial.

Já se viu que o território dessas comunidades é composto por porções de terra e mar. Todavia, ainda que a territorialidade terrestre dessas comunidades seja elemento essencial para a compreensão de seus modos de vida, os autores que se debruçam no estudo sobre essas comunidades destacam a importância simbólica e material que o mar possui para essas coletividades.

Como também já exposto, a construção da sócioantropologia marítima se deu com o desenvolver dos estudos sobre as gentes do mar, a partir do qual verificou-se a inadequação de utilização de categorias normalmente utilizadas para analisar e descrever as comunidades camponesas.

Diegues (2004, p. 25), inclusive, salienta que um dos fatores internos às ciências humanas que ocasionaram o pouco estudo das “populações humanas que vivem direta ou indiretamente dos mares”, ocorreu, em grande medida,

à noção segundo a qual o estudo das comunidades marítimas deveria se inserir no estudo do “mundo rural”. O litoral, a costa, o mar e o oceano seriam simplesmente extensões do continente e as populações que viviam desses ecossistemas seriam consideradas “camponeses”.

Todavia, como mostrou a sócioantropologia marítima, analisar a territorialidade das comunidades de pescadores artesanais marítimas requer a utilização e percepção de categorias que são a elas específicas, especialmente aquelas que reconhecem o mar como importante referencial simbólico.

Todavia, em relação ao espaço marítimo no qual a identidade das gentes do mar também se conforma, conforme Geistdofer (1989) salientou, para analisar as chamadas sociedades marítimas não basta considerar somente as características físicas do meio marítimo, já que, segundo ele, um meio natural não existe simplesmente em si mesmo, mas sempre em relação aos usos que dele são feitos e aos valores sociais que a eles são aplicados. Ou seja, não se trata de considerar o mar “simplesmente como uma realidade físico-biológica” (DIEGUES, 2004, p. 16).

Ainda, não se trata apenas de estarem localizadas próximas do mar que faz com que determinadas comunidades sejam marítimas e de pescadores. Não é a localização física dessas comunidades que as conformam, necessariamente, como marítimas. Não há vinculação necessária entre a presença do mar e a formação de comunidades marítimas, mesmo quando aquele é rico em espécies que podem ser capturadas e consumidas; no mesmo sentido, eventuais dificuldades de acesso ao mar, no caso de litorais com difíceis acessos àquele, não faz com as comunidades dele se distanciam. (GEISTDOERFER, 1989, p. 2)

O conceito de maritimidade ganha relevância nesse contexto já que é utilizado, principalmente em relação às sociedades insulares, para destacar as relações específicas que diversos grupos estabeleceram com o mar. Esse conceito também ganha destaque quando contraposto à percepção e estudo dos mares pela ciência moderno-positivista que, reducionista, enxerga o oceano apenas como “uma realidade material, despovoada de seres humanos e seus símbolos” (DIEGUES, 2004, p. 16).

Ao descrever a maritimidade, Diegues (Idem) afirma:

o conceito de maritimidade ganha relevância pois é entendido como um conjunto de várias práticas (econômicas, sociais e, sobretudo, simbólicas) resultante da interação humana com um espaço particular e diferenciado do continental: o espaço marítimo. A maritimidade não é um conceito ligado diretamente ao mundo oceânico, enquanto entidade física é uma produção social e simbólica. (DIEGUES, 2004, p. 16)

O conceito de maritimidade é bastante aplicado às comunidades insulares, especialmente às das ilhas oceânicas, que estão marcadas por uma dupla maritimidade: “a decorrente do espaço oceânico que as cercam e a resultante da dependência, quase sempre inevitável, de atividades econômicas, sociais e culturais relacionadas com o mar (pesca, navegação, etc)” (Idem, 1998, p. 51). Nesse aspecto, menciona-se que, mesmo em relação a tais comunidades, nos dizeres de Diegues (Idem, p. 50), justamente por ser a maritimidade um conceito que se refere a uma produção social e simbólica frente ao mar (e não a consideração do oceano enquanto entidade física), algumas delas não se desenvolveram de modo a apropriar-se econômica e simbolicamente do mar, as quais acabam desenvolvendo “um grau pouco desenvolvido de maritimidade e, no geral, se constituíram voltadas para o interior, para atividades agrícolas e pastoris” (Idem).

Ou seja, no mesmo sentido do que já foi exposto em relação às noções de território e territorialidade, analisar a territorialidade das comunidades marítimas de pescadores artesanais não se trata, simplesmente, de identificá-las enquanto coletividades que estão situadas em localidades próximas ao mar. Isso porque, como já visto, um meio natural não é jamais existente em si, mas sempre em relação aos usos que nele e dele são feitos. Ou seja, ao analisar as comunidades marítimas não se deve levar simplesmente em conta as características do meio (marítimo) no qual está inserida, mas, sobretudo, aqueles valores e práticas sociais que o instituem enquanto território e que conformam identidades.

Ocorre que, da mesma forma que não se pode afirmar que a presença do mar determina, necessariamente, a sua exploração e apropriação (social, simbólica e histórica), ele pode ser, em maior ou menor medida, um importante significante para a conformação da identidade das comunidades de pescadores artesanais marítimos, enquanto tais. (GEISTDOFER, 1989)

Maldonado (2000, p. 96), que conduziu diversos estudos sobre a territorialidade dos pescadores marítimos, ao destacar a importância material e simbólica que o mar representa para essas comunidades de pescadores artesanais, afirma:

Sem de forma alguma pretender legitimar as teorias adaptativas e biologizantes do comportamento e da estrutura social dos pescadores, vale lembrar que é praticamente universal ser o mar o referencial ideológico mais importante nesses grupos além de ser fundamento da sua atividade, o meio que se explora pescado e cujas espécies obedecem a ciclos biológicos, movimentando-se de acordo com, tais leis. Assim sendo, o interesse a ação das comunidades de pescadores que, em grande medida, fazem do meio um recurso, não podem deixar de refletir certa influência do mar.

Diegues (2004b) também destaca a relação dos pescadores entre um espaço duplo, qual seja, a terra, onde os pescadores moram, e o mar, no qual trabalham:

Os pescadores percebem a natureza como feita por esses dois vastos mundos: o da terra e o do mar. A distinção entre esses dois mundos é uma base importante para a classificação, pois animais e plantas são vistos e organizados segundo pertencam a um desses dois mundos.

Cunha (2000, p. 28), também destacando a existência de dois referenciais simbólicos e materiais da territorialidade dos pescadores artesanais marítimos, informa a existência daquilo que denomina de “mundo do mar” e “mundo seco”, sendo que aquele é caracterizado por sua fluidez, imprevisibilidade e mistério:

O mundo do mar, detentor da alteridade caracterizada um padrão orgânico diferente e por leis próprias, relacionadas sobretudo às marés e aos ventos, é visto como uma expressão da natureza que superpõe imprevisibilidade e regras, risco de vida e fartura. O mar tem suas constantes, suas fases conhecidas pelo pescador; mas variáveis são tantas que a sabedoria do mestre experiente pode ser confundida pelo mistério que faz o peixe repentinamente escasso, ou ainda, pela ventania inesperada que ameaça a sobrevivência” (CUNHA, 2000, p. 28)

Ainda em relação às principais características responsáveis pela diversidade das sociedades marítimas, cujo “modo de vida específico marcado por práticas sociais e culturais distintas das existentes nas sociedades camponesas”, que, diferentemente destas, constroem-se e se estabelecem em vista de sua relação com o mar, visto como um “meio tanto físico quanto socialmente instável e imprevisível” (DIEGUES, 2004, p. 29), cabe transcrever as palavras de Diegues (Idem) acerca de tais particularidades:

O mar, espaço de vida dos pescadores marítimos, é marcado pela fluidez das águas e de seus recursos, pela instabilidade contínua provocada por fatores meteorológicos e oceanográficos, pela variação e migração das espécies, seus padrões de reprodução, migração, etc. A vida no mar também é marcada não só por contingências naturais, mas por temores e medos, acidentes e naufrágios, pela flutuação dos preços, pela extrema perecibilidade do pescado que, uma vez capturado, deve ser vendido

rapidamente, o que obriga o pescador a acertos particulares de comercialização que, usualmente, lhe são desfavoráveis.

A diferença entre o mundo do mar e o terrestre, ainda que possam se relacionar, também confere diferenças entre a atividade pesqueira e a agrícola, Pois nesta “os fatores naturais são mais controláveis (irrigação, fertilizantes, etc.)”, ao passo em que naquela “há um alto grau de imponderabilidade, de risco pela própria natureza dos recursos naturais, de um lado, e pelo fato do mar ser um bem “comum”, de outro, de livre acesso” (DIEGUES 2004, p. 57).

Mesmo que se trate o mar de um bem comum de livre acesso, como ainda será melhor analisado, as comunidades de pescadores artesanais possuem mecanismos de controle sobre seu território marítimo, por meio da definição dos locais ou pontos de pesca, também chamados de pesqueiros. A seguir serão descritos, ainda que de forma breve, algumas marcas da apropriação que as comunidades de pescadores artesanais fazem de seus territórios, ou seja, alguns aspectos de sua territorialidade. Ou seja, será analisada a territorialidade dessas comunidades a partir da apropriação que fazem do ambiente marinho por meio da pesca artesanal.

#### 1.2.2.2 A pesca artesanal: trabalho, arte e tradição

A identidade das gentes do mar, neste trabalho também denominadas de pescadores artesanais, conformam-se nos espaços que instituem, mediante processos de territorialização, dentre os quais a pesca artesanal possui especial relevância.

Para Diegues (2004a, p. 144) a pesca artesanal está inserida dentro da pequena produção mercantil, que se difere da produção capitalista a qual é marca da pesca empresarial ou industrial. A diferença entre essas duas modalidades de pesca não se dá apenas em relação aos “aspectos tecnológicos e de mercado, mas fundamentalmente por formas diferenciadas de organização da produção”.

Por pequena produção mercantil entende-se quando

os trabalhadores diretos são proprietários dos meios de produção, participam diretamente do processo de trabalho e possuem o controle do conhecer tradicional pela qual se apropriam materialmente da natureza. (DIEGUES, 1983, p. 216)

A pesca artesanal tem sua produção organizada a partir do modelo da pesca de compadrio ou companha, que difere do modelo dos “embarcados”, tripulantes de barcos pertencentes a “armadores” ou “empresas de pesca” (idem, p. 141).

Ainda, é por meio da pesca artesanal que os pescadores retiram não só o seu sustento, ou seja, seu meio de subsistência, e o excedente transformado em dinheiro é utilizado para pagar seus compromissos (com o comerciante que financiou a compra de seu motor, no caso das comunidades que possuem barcos motorizados - ou sua rede, por exemplo). Mesmo que se trate de pequena produção mercantil, isso não lhe permitirá uma acumulação constante, na medida em que é dependente dos ciclos naturais. (DIEGUES, 1983, p. 216) No mesmo sentido, Cunha (2004, p. 104) afirma:

Embora a “produção artesanal pesqueira” esteja inscrita na chamada pequena produção mercantil simples (...), é possível dizer que os pescadores ainda tecem seu próprio tempo, num ritmo dissonante do ritmo urbano-industrial, pois a sua vida segue os movimentos próprios da natureza - das marés, das espécies, dos astros e da atmosfera.

Ainda, o excedente também não será utilizado para comprar a força de trabalho de outrem (Idem), já que a forma de organização da produção da pesca artesanal, como afirmado, é marcada pela modalidade de pesca em sociedade, ou companha. E é justamente neste aspecto que Ramalho (2012) destaca que a pesca artesanal é caracterizada por uma cultura do trabalho caracterizada pelo “sentimento de cooperação”.

A solidariedade é uma importante característica da pesca realizada em companha e em sociedades, que é marcada também pela amizade e companheirismo. A amizade está associada à ajuda da família extensa, à colaboração dos compadres. (DIEGUES, 1983, p. 197).

Assim, para Ramalho (2012), a especificidade dos pescadores artesanais ocorre por meio da “cultura do trabalho” vivenciada por esses sujeitos. Esta é caracterizada pelo sentimento de corporação, o qual traduz tanto uma organização técnica da produção pesqueira dessas coletividades, caracterizada pelo trabalho artesanal, como pela divisão social dessa mesma atividade, exercida pelo chamado regime de companha.

Ao descrever o que se entende pelo sentimento de corporação, Ramalho (2012, p. 10) afirma que a economia presente no trabalho desses pescadores é “parte integrante de uma ética comunitária, de seus costumes e, portanto, de um sentimento de corporação” que, de



modo tanto objetivo quanto subjetivo, “produz-se e é produzido pelos costumes de um determinado fazer-se classe social”.

O trabalho para esses pescadores, afirma aquele autor, “*não é uma realidade simplesmente econômica*” (GODELIER, 1981, p. 39 *apud* RAMALHO, 2012, p. 10), ele carrega em si significados mágicos, morais, de reciprocidade e também de rituais (Ramalho, 2012, p. 10).

Esse sentimento de corporação, que estrutura o modo de produção da pesca artesanal, também faz com que os pescadores que exercitam essa atividade se identifiquem enquanto um grupo possuidor de uma profissão, a qual “é entendida como o domínio de um conjunto de conhecimentos e técnicas que permitem ao produtor subsistir e se reproduzir enquanto pescador” (DIEGUES, 1983, p. 197).

É nesse sentido que Diegues afirma que o caracteriza o pescador artesanal não é somente o viver da pesca, mas sim a apropriação real dos meios de produção, por meio dos conhecimentos tradicionais, que se traduz no controle de como pescar e do que pescar, o que pode ser chamado de controle da arte da pesca. (Idem, p. 198)

Ramalho (2008), em trabalho intitulado A formação histórica da pesca artesanal: origens de uma cultura do trabalho apoiada no sentimento de arte e liberdade, procura demonstrar, no contexto da formação histórica da pesca artesanal pernambucana, a íntima articulação entre arte e autonomia do trabalho pesqueiro a partir da cultura do trabalho, a qual é entendida como

práticas tradicionais vinculadas ao saber-fazer pesqueiro que permitem forjar uma identidade específica dos trabalhadores marítimos e estuarinos, nas maneiras de uso do território aquático e de respostas aos desejos do mercado e à própria configuração da produção pesqueira. (Idem, 2012, p. 11)

Assim, para demonstrar de que forma se dá articulação do trabalho enquanto arte e liberdade para os pescadores artesanais, Ramalho (Op. Cit., p. 262) explica como isso se estruturou a partir da herança da noção de corporações de ofício europeias no contexto do Brasil colonial.

Segundo o autor (Idem, p. 265),

A noção de trabalho como arte trazida ao Brasil pela colonização lusitana, através dos mestres artesãos e das corporações que aqui aportaram e/ou foram recriadas, era algo comum e inquestionável entre esses trabalhadores. Além disso, os artífices

eram chamados, de maneira geral no século XVIII, de *artistas*, assim como eram, também, os praticantes de ofícios (artes) liberais no Brasil colônia.

No século XVIII “o termo artista era empregado para os profissionais, até mesmo para os escravos, voltados aos ofícios mecânicos (ou artesanais)”, ou seja, tratava-se de “uso bastante corrente no período a classificação de artista dada a esses trabalhadores” (Ibidem).

Todavia, mesmo que se utilizasse o termo artista para designar ofícios mecânicos, aqueles ligados ao trabalho manual, e liberais, músicos, poetas, artistas plásticos, havia preconceito da elite quanto aos primeiros<sup>11</sup>:

Embora existisse tal proximidade no uso do termo *artistas* para oficiais mecânicos e liberais, o preconceito que a elite tinha – assim como foi na Grécia de Platão e Aristóteles em relação aos trabalhos manuais - também era grande, pois ela enxergava nas corporações o *habitat* de homens indignos (mesmo os brancos livres) e que não deveriam, portanto, ser alçados a condição de gestores da esfera pública.  
(...)

Dessa maneira, operou-se construção ideológica, por parte das elites frente aos trabalhadores artesãos, cujo uso das mãos [efetivada por profissões populares] e sua condição de cor inferiorizava os homens das corporações diante dos aristocratas, dos cidadãos (mãos limpas e, por isso, refinados de espírito).

Naquele contexto, em razão do preconceito com os ofícios mecânicos, estes eram executados pelos chamados escravos de ganho ou de aluguel (RAMALHO. 2008, p. 268).

O status de senhor de escravo existia não apenas para os proprietários de terras e de sobrado, tendo se disseminado “para outras classes e grupos sociais, a exemplo dos artífices e ex-artífices brancos” (Ibidem).

Como tornar-se senhor de escravos era uma das formas significativas de ascensão social, muitos artífices vindos de Portugal ensinaram aos negros escravizados o ofício da pesca. Assim, aqueles tornavam-se senhores de escravos e estes escravos de ganho, ou de aluguel. Dessa forma, parte dos ganhos desses pescadores eram direcionados aos senhores, de modo de que aqueles “podiam experimentar uma liberdade possível” (Ibidem).

Muitos dos escravos, que passaram a dedicar-se à pesca artesanal e demais ofícios artesanais em Pernambuco, recaíam na categoria de escravos de aluguel, situação

---

11 Na Grécia antiga, o trabalho podia ser compreendido como produção (*poiesis*) e como ação (*práxis*), sendo que em ambos os casos possuíam um sentido existencial. Platão efetuou a separação entre artes nobres, também chamadas de liberais, e artes vis, mecânicas. Apesar de ambas significarem a capacidade de dominação e modificação de determinado objeto, dando-lhe a forma desejada, diferenciavam-se na medida em que “As primeiras estariam ligadas ao espírito (música, poesia, pintura), sendo exercidas por homens livres (os cidadãos); e as segundas presas ao corpo, ao trabalho manual efetivado por artesãos, que não eram escravos e nem cidadãos”. “RAMALHO. 2008”.

comum no período, e que tinha sua condição escrava diferenciada dos domésticos (...).  
 (...) Na situação de escravos de aluguel, estavam pescadores, marceneiros, sapateiros e outros.

Todavia, além da arte da pesca ser praticada pelos negros na condição de escravos de ganho, muitos dos quais já possuíam proximidade com a atividade desde seus países de origem, “em várias localidades litorâneas do Brasil, havia a presença de homens livres, que tinham na pesca artesanal sua base societária” (Ibidem, p. 269).

A experiência histórica da composição da pesca artesanal no litoral do nordeste brasileiro possibilita compreender como este modo de fazer, como este trabalho, foi instituindo uma forma de vida e de relação com o mar a partir da contribuição de cada um destes artistas das águas.

A jangada, embarcação característica da pesca artesanal no nordeste brasileiro, nesse aspecto, pode ser apresentada como representação de como o ofício da pesca artesanal, na qualidade de trabalho em seu sentido mais antigo, qual seja, aquele que significa “a capacidade de dominação e modificação, dando-lhe a forma desejada”, foi incorporando conhecimentos e saberes que possibilitaram uma relação cada vez mais próxima com o mar:

Portanto, a jangada não cobrava maiores dificuldades em sua edificação, porque, além de seus materiais serem facilmente disponíveis para sua elaboração, as técnicas de fabrico eram largamente dominadas pelos índios da região litorânea, sendo absorvidas facilmente pelos que aqui chegaram (portugueses e africanos). (Ibidem)

É interessante notar como o aumento da demanda alimentar e “comercial levou pescadores a incorporar em suas jangadas vários elementos da tradição portuguesa de pescar”, e também “a navegarem mais distante da costa e passar mais tempo no mar”, inserindo-se, assim, a pesca artesanal na dinâmica econômica brasileira dos séculos XVIII e XIX”:

Em suma, as transformações na concepção da jangada representaram, além dos elementos já aludidos, a hegemonia da arte de ser pescador, da consolidação dos misteres ligados a um saber-fazer mais aprofundado sobre a pescaria. (RAMALHO. p. 269-270)

Ou seja, a incorporação de tecnologias, a partir de demandas que se colocavam em cada momento histórico, nas embarcações daqueles pescadores (banco do mestre, uso do leme na popa, da vela triangular, etc.) e também nos seus instrumentos de pesca permitiu a eles

construir uma arte da pesca e uma cultura marítima, por meio das quais puderam se apropriarem cada vez mais do espaço marítimo:

Tal incorporação (de tecnologias e de técnicas lusitanas) projetou-se articulada à permanência das indígenas existentes, como foi o caso da jangada.

(...)

Além disso, a instalação, nas jangadas, do banco de mestre (banco de governo em algumas localidades), que conferiu maior precisão ao trabalho marítimo e ajudou a dar direção mais precisa a tal instrumento produtivo nos caminhos das águas, através do uso do leme (ou remo de governo) situado na popa, simbolizou, sem dúvida alguma, a instauração de uma hierarquia no saber-fazer, de um domínio mais rigoroso e de um exercício sofisticado de uma *arte da pescaria*, cuja tradução manifestou suas marcas, ora na presença, a partir daí em diante, do mestre no comando do barco, ora na cultura material que renovou essa embarcação de vida secular, com a chegada do banco do mestre, principalmente, da vela triangular, do leme, etc.

(...)

O desenvolvimento da jangada - com a expansão de tecnologias lusitanas - articulou-se à elevação da própria complexidade produtiva da pesca artesanal, já que o maior distanciamento da costa exigiu, acima de tudo, maiores compreensões do saber-fazer pesqueiro, o aparecimento de uma verdadeira *arte da pesca* e, com isso, a construção de uma cultura marítima. (Idem)

O exemplo da apropriação do espaço marítimo pelos jangadeiros, no sentido da incorporação de tecnologias e de conhecimento que possibilitaram a construção de uma cultura marítima, marca todas as comunidades marítimas:

Assim é que em todos os litorais do mundo, além do fundamento territorial que se estabelece em termos da “terra” e do “mar”, os pescadores têm o seu acesso aos recursos condicionado pelo nível tecnológico do instrumental pesqueiro e, sobretudo, pelo conhecimento do meio marítimo que cada grupo constrói e desenvolve na sua atuação frente à natureza. (MALDONADO, 2009, p. 97)

A incorporação dessas tecnologias e o aprofundamento de uma cultura marítima, possibilitou aos pescadores do nordeste brasileiro, na condição de escravos de ganho, o exercício de certa liberdade, pois assim conseguiam estar longe dos olhos dos senhores. Tal fato se somava à ao fato do mar tratar-se de espaço mais democrático em relação ao continente, em vista de sua característica de livre acesso. Ainda:

não houve, em boa parte da região litorânea pernambucana, urna transição da condição de agricultores-pescadores para a de apenas pescadores, já que a concentração fundiária do lugar - imposta pela economia agro-exportadora canavieira e várias plantações de coqueiros, decorrentes da reprodutibilidade do capital - negou o acesso à terra na faixa costeira do Estado aos setores populares. Dessa maneira, muitos homens tornaram-se jangadeiros sem terem sido antes agricultores, distintamente do que aconteceu no sul e no sudeste brasileiro (caíças)

e açorianos, por exemplo). Diante disso, as águas eram espaços mais democráticos de usos, de trabalho, quando comparadas ao continente. (RAMALHO. 2008, p. 273).

Todavia, mesmo no caso dos caiçaras, comunidades marcadas também pelo exercício da agricultura de subsistência e que, em vista da pressão que sofreram pela especulação imobiliária e instituição de áreas protegidas nas porções terrestres de seus territórios, foram empurrados para o mar, a característica de livre acesso do mar permitiu que essas coletividades permanecessem a existir. Ou seja, mesmo tratando-se de contextos, em certos aspectos, distintos, o acesso à água pelos pescadores e pescadoras artesanais, sejam eles caiçaras, “açorianos” ou jangadeiros, traduziu-se em forma de garantia de vida e de exercício de certa autonomia.

A liberdade característica da pesca artesanal também se dá em comparação aos pescadores embarcados, tripulantes de um grande barco de pesca, em vista daqueles possuírem o controle do processo de trabalho:

A liberdade caminha junto com o conhecer adquirido ao longo de anos de experiência. O conhecer do velho pescador se traduz pela sabedoria, algo distinto do saber-fazer. A sabedoria não diz respeito ao manuseio de um apetrecho de pesca, mas onde e quando utilizá-lo. A sabedoria, o pescador a adquire não somente pela experiência, mas indo pescar e ouvindo os mais velhos. (DIEGUES, 1989, p. 195)

Verifica-se, assim, que tanto o modelo de pesca por companhia como o conhecimento tradicional caracterizam a pesca artesanal. Nesse aspecto, a possibilidade de passagem do modelo de pesca por companhia para o modelo dos embarcados caracteriza o que DIEGUES (2004a, 142) chama de proletarização dos pescadores artesanais, que pode ocorrer quando a forma de lidar com o excedente for alterada e apropriada pelos não embarcados e também quando houver a “despossessão” dos meios de produção do pequeno pescador (não só de seus instrumentos de trabalho, mas também do seu ‘conhecer e saber-fazer’). Assim, “reside nessa arte da pesca, como meio de produção (característica do fator trabalho), um fator fundamental na compreensão da resistência à proletarização” (Idem, 1983, p. 202)

Nesse sentido também discorre o Movimento dos Pescadores e Pescadoras artesanais acerca das características das comunidades tradicionais pesqueiras:

As famílias de pescadores e pescadoras artesanais são donas dos seus meios de produção, dispendo dos equipamentos necessários para o exercício da atividade, tais como: redes, pequenas embarcações, motores, etc. A força de trabalho também é

realizada pela família e pelos grupos de trabalho coletivo, sendo também unidade de produção, de consumo e de partilha.

(...)

A comunidade tradicional pesqueira trás (sic) alguma idéias (sic) importantes que a define: Liberdade, autonomia e independência. É o exercício livre e autônomo de apropriação de recursos a partir de conhecimento familiar ancestral que caracteriza o pescador e a pescadora artesanal. (MPP, 2015b, p. 5)

Ou seja, o conhecimento tradicional, materializado na arte da pesca, dos pescadores artesanais é conteúdo fundamental que caracteriza a sua atividade como sendo pesca artesanal, considerado, ao lado de seus instrumentos trabalho, característica fundamental desse meio de produção. E é por esse motivo que a proletarização dos pescadores ocorre quando são destituídos não só de seus instrumentos de trabalho, mas também de seu conhecimento-saber-fazer.

Diferentemente da ideia que se tinha sobre a pesca artesanal especialmente a partir da década de 1960, quando no Brasil pretendeu-se modernizar a atividade pesqueira a fim de atender a políticas desenvolvimentistas (conforme se verá adiante), o significado do aspecto artesanal do trabalho das comunidades tradicionais pesqueiras está ligado ao sentimento de arte a ele atribuído

### 1.2.2.3 Territórios de Uso Comum: conhecimento tradicional e apropriação tradicional<sup>12</sup> do meio marinho

Segundo o Movimento dos Pescadores e Pescadoras Artesanais, “o Território tradicional pesqueiro é um território coletivo de autonomia, liberdade, relação harmoniosa com os recursos naturais” (MPP, 2015b, p. 6). O MPP dá ênfase à ideia de coletividade das comunidades pesqueiras e à característica coletiva de seus territórios tradicionais, afirmando, inclusive, que “a pescadora e o pescador não é um indivíduo, mas uma coletividade” (Idem, p. 5).

---

<sup>12</sup> Neste trabalho optou-se pela utilização do termo apropriação tradicional da natureza, de forma similar ao utilizado por Diegues ao discorrer sobre apropriação tradicional e social do meio marinho e de seus recursos (2004, p. 203), bem como aquela utilizada por Cardoso (2011), Maldonado (2000), etc. Sabe-se que nenhum destes autores advém do ramo das ciências jurídicas, mas sim do campo das ciências sociais. Talvez por isso, estes utilizem o termo “apropriação” sem que este esteja carregado pelo seu conteúdo civilista, segundo o qual, apropriar-se poderia corresponder à apropriação privada de algum bem, que traria consigo a ideia de usar, fruir e dispor. Apesar de se tratar o presente trabalho de uma dissertação no campo do Direito, a utilização do termo “apropriação” se dará com base no sentido também utilizado pelos demais autores citados. A opção pela manutenção na utilização do referido termo se deu também em vista de não ter sido possível encontrar outra palavra, no âmbito do direito, que pudesse se descrever ou corresponder à relação existente entre as gentes do mar e a natureza.

Assim, não apenas a pesca artesanal é realizada coletivamente, no âmbito do grupo familiar ou por grupos de trabalho, como o território “é utilizado de forma coletiva, abrangendo os espaços de água e terra, como os rios, açudes, lagoas e o mar; terras de beira d’água, etc. Possuem um conjunto de regras e de condutas vivenciadas com a coletividade para o uso dos recursos naturais”. (Ibidem)

Tendo em vista a relação existente ente as comunidades tradicionais pesqueiras e a natureza, diversos autores<sup>13</sup> utilizam a expressão apropriação social ou tradicional da natureza para descrever a forma como as gentes do mar vivenciam os seus mundos.

Apesar do conhecimento tradicional que caracteriza o modo próprio de vida das gentes do mar versar sobre as artes de pesca e sobre a natureza, utilizar-se-á o conceito de apropriação tradicional do meio marinho para se referir à relação que as comunidades tradicionais pesqueiras possuem com a natureza.

Isso, porque o mar é um importante referencial simbólico e material para essas gentes, assim, o conhecimento tradicional que possuem em relação à pesca e ao mundo seco, perpassa pela apropriação do mundo úmido, ou seja, do meio marítimo. Por óbvio que não se trata, a partir da perspectiva das gentes do mar, de separar o conhecimento que possuem da terra e do mar, pois, como também já visto, para as comunidades tradicionais pesqueiras, os dois mundos se relacionam. Todavia, em vista de se tratar de comunidades tradicionais pesqueiras que possuem no mar o seu principal referencial simbólico, o conhecimento que possuem em relação ao(s) mundo(s) que vivenciam e instituem, perpassa (e também é condicionada) pela apropriação social e tradicional do meio marinho.

Diegues (2004, p. 204), ao explicar a opção pela utilização da expressão apropriação tradicional do meio marinho e dos recursos marinhos, ao invés de utilizar a expressão manejo ou gerenciamento, afirma que “o conceito de apropriação incorpora mais facilmente os aspectos simbólicos que envolvem a relação entre os pescadores e seu meio ambiente”. Segundo o autor:

A apropriação social do meio marinho (manejo ou gerenciamento) pode ser definida como um conjunto de práticas culturais de intervenção na natureza, baseado na manipulação de componentes orgânicos e inorgânicos, visando a reprodução social das comunidades costeiras de pescadores.  
(...)

---

13 O Movimento dos Pescadores e Pescadoras artesanais também se refere à apropriação de recursos a partir dos conhecimentos tradicionais para designar a relação que as comunidades tradicionais pesqueiras possuem com o mundo em que vivem, como se denota da Cartilha para Trabalho de base da Campanha pelo Território Pesqueiro. (MPP, 2015b)

Através dessa apropriação social, os pescadores constroem sistemas de “tenência ou posse marítima”, através dos quais são definidos os direitos de acesso aos recursos pesqueiros ou outros (mangue, recifes de coral, etc.). No processo de reprodução social dos pescadores, enquanto grupo social, eles podem, de forma intencional ou não, regulamentar o acesso aos recursos do mar, controlando artes de pesca, ou impedindo a entrada de pescadores de fora em seu território de pesca. (...)

A apropriação social do mar ocorre dentro dos limites da territorialidade através da qual os pescadores “marcam” áreas que usam na pesca, algumas das quais são apropriadas de forma comunitária. (Idem)

Cordell chama de “sistema de apropriação social marítima, um conjunto de regras que organizavam o acesso ao território, mas sem um estatuto legal que o amparasse” (CORDELL, 1974, p. 19 apud CORDELL, 2000, p. 2). O autor também afirma ser necessária não reduzir o que denomina de apropriação social do mar “a conceitos vagamente definidos como ‘direitos do usuário’ na pesca ou em sistemas de uso comunitário de recursos naturais. Isso seria muito simplista” (CORDELL, 2000, p. 3).

A pesca artesanal, que marca a apropriação social do espaço marítimo a partir do conhecimento tradicional dos pescadores artesanais, ocorre simultaneamente enquanto ato cultural e também produtivo (DIEGUES, 2004b). E é justamente nesse aspecto que Ramalho (2012) afirma que a “cultura do trabalho” é uma importante especificidade das gentes do mar.

O Movimento de Pescadores e Pescadoras artesanais se preocupa justamente em afirmar que a pesca artesanal não se trata apenas de uma profissão pois, mais do que isso, “é um jeito de viver, de se relacionar com a natureza (...). Essa relação é caracterizada principalmente pelo conhecimento que as comunidades têm da natureza e o respeito por ela” (MPP, 2015b, p. 5).

É importante perceber que a noção de tradição que marca o trabalho dos pescadores artesanais não significa algo voltado ao passado, ou ultrapassado, mas deve ser entendida enquanto algo que é “‘entregue’ de geração a geração para se reproduzir no tempo”. Assim, “isso quer dizer que a tradição é algo dinâmico, algo que transita, que se movimenta”. (CUNHA, 2004, p. 106)

A pesca artesanal para as gentes do mar, mais do que uma atividade econômica de captura de recursos pesqueiros em pequena escala, como descrito pela legislação<sup>14</sup>, e de sua transformação em mercadoria, envolve conhecimento tradicional, relação específica com o espaço-natureza e com os demais integrantes da comunidade, ou seja, traduz-se em um modo próprio de vida e de olhar para o mundo.

---

14 A forma como a legislação brasileira regulamenta a pesca artesanal será analisada no capítulo 2.



O ofício da pesca para os pescadores artesanais é imbuído de significados e práticas que fornecem o mundo por meio do qual estes sujeitos se veem e se constituem, ou seja, o mundo no qual existem. O papel do conhecimento tradicional e da tradição na pesca artesanal confere a essa atividade mais do que uma simples ação de captura de pescados, ela permite o compartilhamento de um olhar para o mundo e de reprodução de modos de vida. Ou seja, “em outras palavras, a apropriação do mar e de seus recursos requer o conhecimento de um código de saber-fazer que é construído e ritualizado no mar pela tradição, aprendizado, experiência e intuição” (DIEGUES, 2004b).

O conhecimento tradicional é um componente essencial da pesca artesanal praticada pelos pescadores artesanais, tema bastante trabalhado na bibliografia existente sobre as comunidades tradicionais pesqueiras.

Para DIEGUES (2004b, p. 1):

conhecimento tradicional na pesca é entendido como um conjunto de práticas cognitivas e culturais, habilidades práticas e saber fazer transmitidas oralmente nas comunidades de pescadores artesanais com a função de assegurar a reprodução de seu modo de vida. No caso das comunidades costeiras, ele é constituído por um conjunto de conceitos e imagens produzidos e usados pelos pescadores artesanais em sua relação com o meio-ambiente aquático (marinho, lacustre, fluvial) e com a própria sociedade.

Como já mencionado, o ambiente marinho, patrimônio comum e de livre acesso, permitiu aos pescadores, em vista da característica mais democrática desse espaço, dele se apropriarem tradicionalmente e, a partir dele e da atividade da pesca artesanal, constituir sua identidade tradicional e seu modo próprio de vida.

Apesar de se tratar de um espaço de livre acesso e de possuir como característica a indivisibilidade, “o espaço marinho, [é] marcado por elementos simbólicos, não é homogêneo, indiferenciado” (DIEGUES, 2004b, p. 6).

Compreender a apropriação social do ambiente marinho pelas comunidades tradicionais pesqueiras é essencial para a busca de soluções jurídicas adequadas para sua regularização territorial, bem como para entender os impactos que sofrem com a instituição de empreendimentos em seus territórios.

Ao descrever em que consiste a indivisibilidade do mar, Maldonado (2000a, p. 61) afirma que “não é por uma fragilidade no interesse humano, (...) nem por falta de

instrumentos jurídicos, que o mar não está dividido”<sup>15</sup>. A sua característica de território de uso comum pelos pescadores artesanais, segundo a antropóloga, instaura-se em vista da ocorrência de

formas específicas e predominantemente simbólicas na sua expressão, formas de percepção, de apropriação e de divisão do mar, que, por sua vez, arrastam consigo outras noções e comportamentos sem os quais a produção pesqueira e a reprodução dos pescadores artesanais estariam inviabilizadas. (Idem, p. 62)

A característica do mar como sendo indivisível em si, e que leva a sua consideração enquanto “patrimônio comum” pelos pescadores artesanais, também decorre da mobilidade dos recursos que exploram, “sendo complicado delinear, manter e defender fronteiras e territórios”<sup>16</sup> (Ibidem).

Além dos recursos que os pescadores exploram serem móveis, Geistdoerfer (1989, p. 6) salienta que, geralmente, eles também são “invisíveis”, haja vista que, muitas vezes, os ambientes marinhos escondem os animais marinhos (especialmente os peixes), que se movem, e as plantas marinhas, que são deslocadas.

Assim, a mobilidade e invisibilidade dos principais recursos marinhos dão ao mar a característica de indivisibilidade e, por isso, fazem com que esse espaço seja de difícil controle e limitação.

Nesse mesmo sentido, Maldonado (2000b, p. 96) retrata o mar como “um meio natural móvel e incerto”, portanto, “indivisível por marcos visíveis e não tem sido objeto de apropriação individual ou contínua, à diferença da terra, firme e com recursos fixos, que tem sido pensada sempre em termos de divisão e apropriação”.

Todavia, mesmo sendo móveis os recursos explorados pelos pescadores, estes, com finalidades produtivas, para que possa servir à sua reprodução física e social (Idem, p. 97), “dividem o espaço marítimo em ‘mares’, ‘zonas de pesca’, ‘pesqueiros’, ‘pedras’, lugares de abundância cuja rotas e localizações são objeto de segredo” (Idem, 2000a, p. 62). Ainda, essa divisão que fazem sobre esses pontos se dá

---

15 Conforme se verá posteriormente, com o avanço da aquicultura, o Estado pretende promover a sua divisão, para assim lotear porções marítimas para cultivo de determinadas espécies marítimas.

16 MALDONADO (2009, p. 61), ao discorrer sobre a indivisibilidade do mar, fá-lo também diferenciando-o em relação à terra: “Existe, contudo, uma diferença fundamental entre a indivisão da terra e a indivisão do mar: na terra, quando isso ocorre é por um desejo ou por um cálculo do homem, por um interesse de sociedade que constrói essa indivisão, se se quer num ato consciente que, por certo, lhe parecerá o mecanismo mais apropriado na sua lida com terra, à própria reprodução da vida; no mar, os termos são outros por ser esse meio indiviso em si”.

muito em função da própria movimentação dos cardumes e das eventuais modificações do ecossistema de que o homem também é um elo. A 'posse' desses pedaços de mar é cíclica, como o são os movimentos das marés e dos peixes, e muitas vezes se estende até a praia, ao espaço da moradia e ao espaço do mercado, determinando padrões de residência e de herança e informando outras relações sociais. (MALDONADO, 2000b. p. 98)

É por meio de seus conhecimentos tradicionais, sistemas técnicos, sociais e simbólicos, construídos empiricamente e transmitidos de geração em geração, que as comunidades tradicionais de pescadores artesanais conseguem ocupar, explorar, gerir, imaginar o mar e seus recursos (Idem).

Assim,

Os recursos explorados são móveis e estabelecer e manter limites e divisas não é tarefa fácil, e apesar disso os pescadores artesanais dividem o espaço marítimo através de sistemas de seqüência de lanço de rede, pesqueiros e "caïcaras". Os saberes tradicionais tornam possível a divisão do mar em zonas onde a pesca é praticada sem ferir os direitos de outros pescadores e guardadas pela lei do respeito. (DIEGUES, 2004b, p. 6)

Em relação aos pontos de pesca, destacam-se as contribuições de Begossi (2004, p. 223), bióloga que chama a atenção para essa forma de exercício da territorialidade pesqueira não apenas em relação aos pescadores artesanais marinhos, mas também aos de água doce:

Os pescadores artesanais, tanto de água doce como marinhos, não procuram as suas presas ao acaso, mas as buscam em locais específicos do rio ou do mar. Em termos ecológicos, tal comportamento não surpreende, visto que na natureza os organismos também não estão distribuídos uniformemente, mas sim em manchas. Essas manchas são constituídas por recursos agregados que ocorrem em uma determinada área. Transferindo esse raciocínio para a pesca, podemos supor que o pescado é em geral encontrado agregado, em manchas, nos rios e mares. Ou seja, o que os pescadores denominam como 'pesqueiro' são na realidade manchas de pescado, ou locais onde determinadas espécies são encontradas.

Assim, é possível afirmar que mesmo que a pesca artesanal, em vista dos desafios do espaço natural, seja marcada pela imprevisibilidade de sua produção, ela não é aleatória. Os pontos de pesca, marcas da territorialidade das gentes do mar, instituídos por meio dos conhecimentos tradicionais dos pescadores artesanais, demonstra que a produção pesqueira não é ocasional. Ao contrário, "chamar de aleatória a produção pesqueira e o domínio prático do espaço marítimo seria desconhecer a capacidade de cálculo e de organização com que os pescadores orientam o seu trabalho". (MALDONADO, 2000a, p. 67).

A utilização de instrumentos e petrechos de pesca, as diversas modalidades de pesca e armadilhas também são formas de apropriação social dos ambientes aquáticos brasileiros detentoras de conhecimento tradicional. Dentre elas, Diegues (2004) destaca: caixas ou pesqueiros, a pesca de calão no sul da Bahia, A pesca de marcação, ou de caminho e assento, cercos ou currais, acesso restrito a pesqueiros, lanços sequenciais de rede, etc.

No que se refere à identificação dos pontos de pesca, Begossi salienta a forma como os pescadores artesanais os reconhecem:

Desse modo, os pescadores conhecem pontos no rio ou no mar onde determinadas espécies são encontradas, e em função do aspecto seletivo da pesca, diferentes técnicas são usadas para a captura de determinadas espécies, assim como os pontos de pesca são em geral direcionados à captura de determinadas espécies. Esses pontos são reconhecidos pelos pescadores por meio de referências aquáticas (uma laje, por exemplo) ou terrestres (uma referência em terra, uma árvore, uma casa, uma igreja). (...)

A marcação dos pontos de pesca foi abordada por diversos pesquisadores, como Cascudo (1957), que observou a localização de cada pesqueiro como um vértice de um triângulo. (2004, p. 224)

Cumprido, ainda, ressaltar que a literatura sobre o tema também destaca a diferença entre simples pontos de pesca, enquanto “meros” locais nos quais podem ser encontrados peixes, e a transformação destes em territórios pesqueiros a partir da vivência de uma territorialidade por comunidades de pescadores artesanais, entendida também como forma de controlar espaço e recursos:

Vale lembrar que há diferenças entre áreas de pesca e territórios (aqui denominados pesqueiros). No primeiro caso, refiro-me à área usada, e no segundo caso, incluo o significado de apropriação, ou seja *tenure*. Áreas de pesca e pesqueiros. (BEGOSSI, p. 227)

A territorialidade marítima, assim, envolve uma relação bastante específica entre as gentes do mar e a natureza pois, aquelas, somente por meio do conhecimento tradicional que possuem dos fenômenos naturais é que exercem sua territorialidade e instituem modos próprios de viver. Isso porque, “o caminho das ‘pedras’ ou ‘pesqueiros’ se faz marcar pelo vento, pelas marés e, sobretudo, pelo ciclo vital dos próprios peixes cuja captura se objetiva” (MALDONADO, 2000b, p. 98).

Nesse aspecto, o Movimento dos Pescadores e Pescadoras Artesanais dá destaque à relação que essas comunidades possuem com a natureza e à importância do conhecimento tradicional nesse contexto:

A identificação da natureza faz parte da memória coletiva, dos lugares da terra e da água necessários à reprodução física e cultural das populações pesqueiras. A característica principal do ser do pescador e da pescadora artesanal é a sua tradicionalidade, o modo de viver e de se relacionar com a natureza. Possuem valores próprios e desenvolvem técnicas que garantem a sustentabilidade de suas famílias e dos estoques pesqueiros. (MPP, 2015b, p. 4)

Como já analisado, a atividade da pesca artesanal é modo de pequena produção mercantil, caracterizada pela detenção dos meios de produção, os quais são tanto os instrumentos de trabalho dessas gentes como o conhecimento tradicional que possuem a respeito de sua atividade e da natureza.

A apropriação do espaço marítimo, que conforma o território das comunidades tradicionais pesqueiras ocorre, então, por meio de processos de territorialização, dentre os quais a pesca artesanal é elementar. E nesse ponto vale destacar os dizeres de Diegues (1983, p. 198) sobre o que significa tornar-se um pescador profissional:

Tornar-se um pescador profissional, entretanto, significa ser portador do conhecer que implica no qual, onde e por que fazer. Esse conhecer é constituído por um conjunto de ideias sobre o navegar, o movimento das marés, os tipos de fundo propícios à vida de certas espécies de pescado, noções empíricas sobre os hábitos dos diferentes peixes, etc. O importante não é conhecer um ou outro aspecto do segredo, mas saber relacionar os fenômenos naturais e tomar as decisões relativas à captura.

Assim, apropriar-se socialmente do espaço marítimo requer dos pescadores artesanais um conhecimento “construído pelo saber, experiência e intuição” que é tradicional, não apenas desse espaço, mas da natureza. (CUNHA, 2004, p. 107) Ou seja, a instituição de seus territórios pesqueiros, requer e acarreta o que pode ser chamado de apropriação social da natureza.

A cultura tradicional dos pescadores artesanais envolve, para a apropriação de seu território, uma “noção tridimensional do espaço, que abrange seus distintos domínios de vida - mar, terra e céu - dotados de significado” (Idem).

Ou seja, os pescadores artesanais construíram um conhecimento tradicional sobre a Lua, “um dos astros que, de acordo com as representações sociais do pescador, atua em seu universo ecoprodutivo, favorecendo boas e más pescarias”, e os ventos, que interferem na dinâmica pesqueira e que, dentre outros fatores, “condiciona a chegada dos cardumes pela costa, e as alterações que muitas vezes ocorrem fazem que os cardumes tendam a se dividir”.

(Idem, p. 108)

Ainda,

pescadores observam constantemente o tempo, desenvolvendo formas de previsão que evitem o enfrentamento com este fenômeno [o vento], ou pelo menos que os prepare para tal evento, buscando áreas de maior abrigo antes da ocorrência de tempestades, em geral precedidas de vento forte. (CARDOSO, 2004, p. 135 e 136)

Assim, lidar com esses fenômenos naturais, que exige dos pescadores uma noção tridimensionada do espaço, bem como ser “o mar o locus privilegiado de reprodução social do pescador, onde a apropriação dos recursos pesqueiros se dá de forma indivisa” (CUNHA, C., 2004, p. 108), produz uma aproximação com a natureza em suas manifestações mais naturais, ou seja, menos mediadas pela sociedade (CARDOSO, 2004, p. 135).

A territorialidade dos pescadores artesanais passa, então, pela apropriação da natureza, para que seja possível a apropriação, em especial, do meio marinho.

Considera-se, então, que a noção tridimensionada do espaço permite a realização da pesca artesanal já que permite “a apropriação do ecossistema marinho”, a qual é “mediada por um complexo sistema cultural marcado por um manejo sábio dos recursos pesqueiros que os homens do mar desenvolveram ao longo do tempo” (CUNHA, C., 2004, p. 109).

Assim:

O pesqueiro, o cabeço, o valão e outras áreas marinhas diferenciadas por serem refúgios naturais de pesca em mar aberto, são apropriados pelos pescadores a partir de seu conhecimento e sua práxis.

(...)

Chegar ao pesqueiro requer o domínio do espaço marinho de uma série de elementos naturais que o compõem, tais como o relevo submarino, os ventos, as marés, as formas de terra que representam os referenciais de localização, as profundidades da coluna d'água, a cor da água. Compõem o território da pesca e a apropriação deste território pelo pescador é um processo de mediação com a natureza.

No caso da atividade pesqueira, em especial na pesca marítima, os pescadores produzem seu território em um meio aparentemente indiviso e de grande mobilidade e a pesca pressupõe uma interação contínua com a natureza. Na apropriação deste meio se constrói os territórios de pesca. (CARDOSO, 2001, p. 82).

O conhecimento da natureza, então, permite a realização da pesca artesanal pelas gentes do mar. Mas, mais do que isso, essa apropriação “gera indícios de uma territorialidade pesqueira” (CARDOSO, 2004, p. 144), ou seja, é marca do exercício da territorialidade das e pelas gentes do mar.

Ainda, “mais do que conhecidos, os pesqueiros podem ser marcados, delimitados e

objetos de acordo entre os pescadores para seu uso e manejo” (Idem). Ou seja, são instituídas, sobre os pesqueiros, regras e acordos internos que delimitam como devem ser acessados, característica que se coaduna com a noção de territorialidade salientada por Haesbaert, que compreende, além de aspectos simbólicos e materiais, relações sociais e de exercício de poder.

Nesse sentido, e chamando a atenção especificamente para a realidade dos pescadores artesanais, Cardoso (2004, p. 144), retomando o que já foi analisado no início deste trabalho, destaca que o território

consiste em uma categoria de análise geográfica, que engloba as questões de uso, gestão e domínio de uma parcela do espaço geográfico por agentes de escalas de atuação diferenciados, englobando diversos níveis de poder presentes na sociedade, desde as relações internas às localidades até o Estado nacional.

Assim, conforme será visto, outras territorialidades também disputam o domínio sobre território tradicional pesqueiro, dentre elas, aquela exercida pelo Estado que, juridicamente, detém a soberania sobre aquilo que é denominado pela legislação brasileira e internacional como Mar Territorial e sobre esse espaço edita uma série de normativas que, em vários casos, vão na contramão do modo de vida específico das gentes do mar.

### 1.2.3 Territorialidades em disputa: conflitos que conformam identidades

Tratar de identidades coletivas, como visto, requer situá-las nos territórios que as conformam. Compreender os conflitos nos quais os grupos estão inseridos, é uma ferramenta essencial para entender a territorialidade das gentes e, conseqüentemente, as diversas identidades coletivas que nela (e também naqueles) se forjam.

Porto-Gonçalves (1999), ao discorrer sobre o que denomina de territorialidade seringueira, e lembrando o marxista E. Thompson, propõe enfatizar o termo “luta” e não apenas o de “classe”, no âmbito da noção de “luta de classes”.

Nesse aspecto, “a configuração de qualquer identidade político-cultural é parte constitutiva dos grupos/segmentos sociais que se põem em movimento” (PORTO-GONÇALVES, 1999, p. 68). Os conflitos, momentos importantes nos quais, muitas vezes, identidades políticas se estruturam, possuem papel essencial na análise do território. Ou seja,

O conflito se constitui, assim, como um momento privilegiado dessa conformação de identidades, de configuração de “comunidades de destino”. É quando cada um começa a perceber que o seu destino individual está num outro com/contra o qual tem que se ligar/se contrapor. (Idem, p. 74)

Também o Movimento Nacional dos Pescadores e Pescadoras artesanais reconhecem que esse território está em disputa:

Enquanto os pescadores veem o espaço do território pesqueiro como de sustentabilidade da família, da comunidade e dos estoques pesqueiros, os empresários veem o mesmo espaço como espaço de lucro e exploração, onde o meio ambiente é agredido e as comunidades são consideradas atrasadas e entraves para o desenvolvimento. O direito de permanência nos territórios tradicionais pesqueiros são (sic) negados e estes são considerados espaços vazios, que tem sido tomado pelos grandes empreendimentos empresariais, latifúndios, especuladores de terras, turismo empresarial, implantação de parques aquícolas, construção de grandes barragens, etc. (MPP, 2015., p. 7)

Por isso, neste tópico, procurar-se-á discorrer, ainda que brevemente, sobre os conflitos enfrentados pelas comunidades pesqueiras desde o início do século XX, que foi o momento no qual passou-se a institucionalizar a relação entre as gentes do mar e o Estado.

#### 1.2.3.1 Reserva Naval e Nacionalização da Pesca

O Estado brasileiro, a partir do início do século XX, procurou modernizar os pescadores tradicionais, industrializando o setor da pesca e desconsiderando suas identidades coletivas e práticas tradicionais relacionadas à utilização de seus territórios tradicionalmente ocupados. Uma das principais formas utilizadas pelo Estado para submeter os pescadores aos seus objetivos foi a instituição das Colônias de Pesca.

Para recuperar seu prestígio junto ao Poder Federal, abalado após não ter aderido à Proclamação da República no início do século XX, e com o objetivo de transformar os pescadores em reserva naval, bem como garantir o controle dos rios e mares, a Marinha Brasileira concebeu um plano de nacionalização da pesca, justificando-o econômica e nacionalmente. (RAMALHO, 2014, p. 33).

No que se refere à justificativa econômica, o plano respondia ao argumento de que a falta de incentivo ao setor pesqueiro obrigava o Brasil a importar pescados de outros países e, no tocante ao viés nacionalista, alegava-se a pretensão de diminuição do controle da pesca pelos estrangeiros, detentores de tecnologias pesqueiras mais modernas e influência no



comércio de pescados, assim como a necessidade de proteção da costa brasileira, especialmente após a eclosão da I Guerra Mundial. (Idem).

Assim, entre os anos de 1919 e 1924, a Marinha Brasileira estimulou a organização dos pescadores por meio das colônias de pesca, por ela controladas, as quais serviam como ponto de apoio decisivo para o controle do Estado sobre as regiões costeiras e como criação de reserva naval.

Destacando o papel do Comandante Frederico Villar, Diegues (1995, p. 121) sintetiza a utilização das colônias de pesca pela Marinha Brasileira:

Este [Comandante Frederico Villar], a bordo do Cruzador Bonifácio percorreu a costa brasileira com o objetivo de organizar os povoados isolados de pescadores e promover a nacionalização da atividade pesqueira. A preocupação da Marinha era organizar os pescadores para a defesa militar do litoral, reunindo-os em Colônias onde se pudesse fornecer os serviços de educação e saúde, comercialização etc.

Associar-se às Colônias de Pesca, cujos cargos de direção eram exercidos por representantes das elites locais, atravessadores ou comerciantes, tornou-se requisito para o exercício legal da profissão da pesca, o que possibilitava grande controle sobre os pescadores artesanais (RAMALHO, 2014, p. 39):

A Colônia de Pesca, mais do que uma necessidade de uma categoria foi, de fato, um instrumento do poder público, que condenou durante décadas o processo de participação popular. O mesmo se dando com as federações estaduais e confederação nacional dos pescadores. Além disso, nesse período, como responsável por cada área em que se situava as colônias, emergiu a figura do capataz vinculado à Capitania dos Portos, que tinha o papel de cobrar taxas aos pescadores relativas às suas embarcações (canoas, jangadas e bateiras) e exigir deles a obrigatoriedade de associarem-se.

No ano de 1930, com o governo Vargas, é intensificada a ação estatal no sentido de modernização da pesca e a sua gestão fica para o domínio mais direto do Poder Executivo do Estado, por meio do Ministério da Agricultura. Os investimentos feitos para a modernização da pesca passam tanto pela ideia da pesca como “indústria de pesca” e pelo desejo de profissionalização dos pescadores:

Nessa fase, investimentos reais são feitos, sobretudo já com a denominação da pesca, como “indústria da pesca”, pensando na modernização dos apetrechos, embarcações e do circuito comercial, incluindo as fábricas de peixes conservados em lata e/ou em salgamento. Junto à instalação das

colônias, cria-se também a modernização dos mercados de peixes, dos cais e de algumas instalações de atendimento médico e educacional ao pescador. Na Era Vargas, a pesca passa a ter, portanto, dois grandes órgãos reguladores: a Marinha do Brasil e o Ministério da Agricultura, o último responsável pelas economias agrícolas, pecuárias e extrativas. Nesse período, fica mais evidente o desejo de profissionalização do pescador, que é registrado na Marinha e tem a obrigatoriedade de estar associado à colônia mais próxima de sua residência (...). (SILVA, 2015, p. 30)

Assim, desde a década de 1930 até o ano de 1961, pode-se dizer que houve certa tecnificação no setor pesqueiro, “sobretudo no desenvolvimento dos petrechos e embarcações para um pequeno grupo da pesca, que é denominado hoje como pesca industrial” (Idem, p. 31).

#### 1.2.3.2 A tentativa de proletarização dos pescadores artesanais e a expansão tecnocrático-desenvolvimentista - Fase de 1961 a 1989

A pesca artesanal, diferentemente da industrial, é baseada numa cultura tradicional que se desenvolve no modo da pequena produção mercantil, segundo a qual “os trabalhadores diretos são proprietários dos meios de produção, participam diretamente do processo de trabalho e possuem o controle do conhecer tradicional pelo qual se apropriam materialmente da natureza” (DIEGUES, 1995, p. 216).

Diegues (Idem, p., 2) lembra que “no Brasil, até a década de 30 a atividade pesqueira era realizada dentro dos quadros da pequena produção mercantil” e que foi com a “introdução da captura da sardinha pelas traineiras, cuja produção em parte era destinada ao enlatamento”, que mudanças consideráveis passaram a ocorrer na organização da pesca. Esse tipo de produção (da captura da sardinha), exigia um maior aporte de capital e também a utilização da força de trabalho dos pescadores embarcados. Todavia, mesmo nesse caso, “tratava-se ainda de um empreendimento pequeno”, pois a maioria dos proprietários possuíam apenas uma embarcação e ainda “participavam diretamente do processo de captura”. (Idem, p. 2 e 3)

A partir da década de 1960, também com o aprofundamento do viés desenvolvimentista, o Governo decidiu investir na modernização da indústria pesqueira que, após devastar os recursos naturais da região sul e sudeste, “onde se concentrava a maior parte das empresas incentivadas” por meio de incentivos fiscais, “algumas delas se deslocaram para os ricos pesqueiros da região Norte” (DIEGUES, 2008, p. 133).

Essa fase é chamada por Silva (2015) como a fase SUDEPE, momento no qual esta

“dedicou-se a promover a industrialização do setor por meio de incentivos fiscais, entre outras estratégias voltadas à intensa ampliação dos estoques pesqueiros de ocorrência natural” (Idem, p. 310).

Com a criação da Superintendência de Desenvolvimento da Pesca (Sudepe) no ano de 1962, no âmbito do Ministério da Agricultura, e a instalação da Ditadura Militar em 1964<sup>17</sup>, os pescadores artesanais passaram a ser compreendidos pelo Governo Federal não mais apenas como reserva naval, mas “como força de trabalho de reserva para os industriais da pesca, o que também ocorreu com a instituição do então Ministério da Pesca e Aquicultura”. (RAMALHO, 2014, 44)

O que caracterizou a SUDEPE (hoje IBAMA)<sup>18</sup> nos últimos 20 anos (1967-87) no que diz respeito à política pesqueira é a prioridade ao setor empresarial/industrial, com a política dos incentivos fiscais estabelecidos pelo Decreto-Lei 221, de 1967. Ignorando a existência de um importante setor artesanal e de pequenos armadores, a SUDEPE optou pela formação de empresas de pesca, com empresários frequentemente alheios ao setor pesqueiro. Tal modelo intensivo em capital e tecnologia, teve resultados medíocres, explorando intensamente os limitados recursos pesqueiros tropicais, acarretando a sobrepesca de inúmeras espécies (...) destinadas à exportação. (DIEGUES, 1995, p. 115)

Por óbvio, para tais empresas, “era importante que o mar estivesse livre das marcas dos sistemas de apropriação tradicional” (Idem, 2008, p. 133), motivo pelo qual gerou-se grande conflito entre a pesca industrial e a artesanal.

Com a expansão da pesca industrial e o incentivo do governo federal para a modernização pesqueira, houve uma superexploração dos recursos pesqueiros. Todavia, com o argumento de que os pescadores artesanais eram ignorantes e que não sabiam explorar de forma adequada os recursos pesqueiros, desconsiderando totalmente os saberes tradicionais dessas gentes, “nesse contexto, a fiscalização da Sudepe assumiu um claro viés classista, quando atribuiu – ausentando, em muitos casos, o empresariado – a culpa dos negativos impactos ambientais exclusivamente aos pescadores artesanais” (RAMALHO, 2014, p. 46).

Ainda na perspectiva de que a pesca artesanal era algo atrasado a ser superado, a SUDEPE lançou, em 1973, um plano de desenvolvimento específico para a pesca artesanal:

---

17 “De 1962 a 1989, o apoio e a formação de uma classe social empresarial na pesca foram o grande projeto de Estado, já que a industrialização do setor não havia sido consolidada até então”. (RAMALHO, 2014, p. 43)

18 A edição da obra citada é de 1995, nesse período, o IBAMA era o órgão responsável pela administração do setor da pesca.

Também em 1973, um novo acontecimento marcou a vida da pesca artesanal no Brasil. A Sudepe criou, pela primeira vez, um programa de apoio ao setor: o Plano de Assistência à Pesca Artesanal – Pescart. A difusão tecnológica passou a ser a grande meta da Superintendência, que a enxergava como sinônimo de desenvolvimento e de rompimento com o “mundo atrasado” da produção artesanal. (Idem, p. 49)

Somado ao avanço da pesca industrial predatória, está a especulação imobiliária e a forte expansão turística, a qual ocasionou

rapidamente na expropriação de muitos territórios de uso comum no contexto da cultura caiçara e de outras semelhantes (dos jangadeiros, açorianos, etc). Nesse processo, os pequenos produtores costeiros foram alijados de seus territórios tradicionais, expulsos de suas praias para dar lugar a complexos turísticos e hoteleiros (Idem).

A SUDEPE foi extinta no ano de 1989, o período no qual ela foi responsável pela administração do setor pesqueiro é visto, do ponto de vista econômico e ambiental como:

o maior crescimento histórico contínuo da pesca extrativa, mas, do ponto de vista ambiental, gerou a sobrepesca dos principais recursos, com destaque para o colapso da pesca da sardinha verdadeira (*Sardinella Brasiliensis*). A crise dos recursos pesqueiros, somada às várias denúncias de malversação de fundos públicos e de corrupção, levaram à extinção da SUDEPE. (AZEVEDO; PIERRE, 2013, p. 2)

Nesse aspecto, verifica-se que as ameaças que a atual política desenvolvimentista que afeta a permanência dos pescadores artesanais em seus territórios tradicionais, como será visto, possui estreita ligação com a forma pela qual o Estado brasileiro vem dialogando com esses sujeitos desde o início do século XX, qual seja, por meio do discurso desenvolvimentista e de modernização da atividade pesqueira.

### 1.2.3.3 Áreas Protegidas e as gentes do mar

Outro fator de conflito e de disputa entre territorialidades foi a instituição de áreas de preservação ambiental nos territórios das comunidades tradicionais pesqueiras.

Inspirado no modelo importado dos Estados Unidos,

os parques nacionais e categorias similares são áreas geográficas extensas e delimitadas, dotadas de atributos naturais excepcionais, devendo possuir atração significativa para o público, oferecendo oportunidade de recreação e educação ambiental (DIEGUES, 2008, p. 116).

Assim, “a atração e uso são sempre para as populações externas à área e não se pensava em populações indígenas, de pescadores, ribeirinhas e de coletores que nelas moravam” (Idem).

O primeiro parque nacional brasileiro foi criado no ano de 1937, em Itatiaia, no Rio de Janeiro, cujo propósito era “incentivar a pesquisa científica e oferecer lazer às populações urbanas” (DIEGUES, 2008, p. 116). A expansão da criação dos parques foi lenta até que, a partir da década de 1960, com a expansão da fronteira agrícola passou-se a criar mais parques em todo o Brasil<sup>19</sup>.

O período compreendido entre os anos de 1970 a 1986 é destacado por Diegues como sendo aquele no qual, quando comparado com o período precedente ao ano de 2008, mais unidades de conservação foram criadas no Brasil, ou seja, em pleno regime militar.

Assim, durante a ditadura militar, “12 milhões de hectares foram transformados em unidades de conservação, o que representa seis vezes mais que o protegido em qualquer contexto precedente” (BAZZO, 2011, p. 10 e 11).

Naquele período, então, “a criação dessas unidades era feita de cima para baixo, sem consultar as regiões envolvidas ou as populações afetadas em seu modo de vida pelas restrições que lhes eram impostas quanto ao uso dos recursos naturais” e também como resposta às cláusulas ambientais impostas ao Brasil pelo Banco Mundial e o BID, em vista do grande endividamento brasileiro junto a essas organizações (Op. Cit., p. 118).

Tal fenômeno caracterizou o que Little (2002, p. 16) denominou de “preservacionismo territorializante”, assim chamado devido à centralidade do controle estatal sobre extensas áreas geográficas, representa “uma vertente desenvolvimentista baseada nas noções de controle e planejamento”.

Ainda, em relação aos pescadores artesanais,

O estabelecimento de áreas protegidas sobre territórios pertencentes a comunidades litorâneas também afetou negativamente o modo de vida dos pescadores artesanais. Muitas dessas áreas nas regiões costeiras eram e são habitadas por pescadores artesanais que desenvolveram formas específicas de apropriação dos recursos do mar. Frequentemente, as matas associadas aos ecossistemas litorâneos conservaram-se em bom estado não porque foram transformadas em parques nacionais, mas sobretudo porque eram habitadas por essas comunidades tradicionais. Ainda assim, a legislação brasileira pressupõe a expulsão desses pescadores artesanais de seus territórios ancestrais. (DIEGUES, 2004, p. 211 e 212)

---

19 Entre 1959 e 1961 foram criados doze parques nacionais e até o ano de 1965 já havia sido criado 15 parques nacionais. (DIEGUES, 2008 p. 117)

O conflito marcado pelo exercício da territorialidade estatal ao instituir unidades de conservação de proteção integral em locais nos quais as comunidades tradicionais também exercem a sua territorialidade não se restringiu ao período até aqui descrito. Ainda hoje são diversos os conflitos existentes entre comunidades tradicionais e unidades de conservação de proteção integral, como é o caso dos pescadores artesanais localizados na Ilha do Superagui e afetados pelo Parque Nacional instituído naquela ilha<sup>20</sup>.

#### 1.2.3.4 Aquicultura e Parques Aquícolas

Alguns autores (SILVA, 2015. NATÁLIA; PIERRI. 2013) consideram o período compreendido dividem, ainda, duas outras fases da institucionalização da pesca, quais sejam, aquela compreendida entre os anos de 1989 a 1999, “caracterizada pela política nacional voltada às questões ambientais e pela criação do IBAMA” (SILVA, 2015, p. 48) e a que se dá a partir do ano de 1998 até o ano de 2013, (ou os dias atuais), período que “esteve caracterizado por uma disputa institucional onde a tentativa de retomar o desenvolvimento setorial resultou travada pelas disposições ambientais” (NATÁLIA; PIERRI. 2013, p. 2).

Após a extinção da SUDEPE, o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA ficou responsável pela administração do setor da pesca. Com isso, durante cerca de 10 anos, o setor ficou sem incentivos e política específica para a atividade, tendo como foco um viés conservacionista sobre a atividade:

Nesse período, que vai até 1998, essa alocação da política pesqueira no órgão ambiental federal, somada à adoção geral de medidas neoliberais que inibiram certos investimentos públicos, conduziu o foco para políticas conservacionistas. Assim, se cortou qualquer incentivo para o desenvolvimento da atividade, considerando toda a pesca depredadora, e se criaram diversos instrumentos de gestão pesqueira, visando limitar o esforço de pesca e proteger certas espécies. (Idem)

---

20 Entre os diversos conflitos enfrentados pelos pescadores artesanais da ilha do Superagui, podem ser citados aquele advindo da elaboração do plano de manejo da referida unidade pelo Instituto Chico Mendes de Conservação e Biodiversidade – ICMBio, órgão gestor do Parque Nacional do Superagui. Diante da ausência de consulta prévia, livre e informada às comunidades de pescadores artesanais que residem no Superagui, e da consequente omissão da existência e das práticas tradicionais dessas gentes naquele documento, a Defensoria Pública da União e a do Estado do Paraná ingressaram com a Ação Civil Pública nº 5000.742-88.20154.04.7008/PR (1º Vara Federal de Paranaguá) a fim de obter a efetivação do direito à Consulta previsto na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho. Outro direito violado pelos pescadores artesanais da Ilha do Superagui é a ausência de fornecimento de energia elétrica, que, num primeiro momento, ocorreu em vista da negativa dos órgãos ambientais sob a fundamentação de tratar-se de comunidades situadas em unidade de conservação de proteção integral e, após, diante do desinteresse da concessionária de energia elétrica paranaense (ALMEIDA, A.C.B; MATOS, 2015).

Segundo SILVA, ainda, no período em questão é marcado por um significativo debate ideológico entre aqueles que consideram a pesca como “atividade extrativa predatória e apontam para a importância da conservação das espécies e dos biomas e aqueles que vão defender os interesses dos pescadores, principalmente dos artesanais” (SILVA, 2015, p. 49)

E foi nesse contexto que se fortalece a tentativa de institucionalização da pesca por meio dos parques aquícolas, especialmente a partir dos anos de 1990:

Em relação à pesca, o alvo do apoio foi (e é) a aquicultura, particularmente a carcinicultura (cultivo de camarão em cativeiro) desenvolvida de maneira intensa e extensiva em áreas de manguezais desde a década de 1990. Tal atividade contou com uma conjuntura favorável à sua implantação e expansão, por conta da forte demanda do mercado externo por esse tipo de pescado, pois “a pressão para expandir a cultura do camarão tem origem na demanda dos países ricos. (RAMALHO, 2014, 52)

Ainda,

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 pescadores em aquicultores familiares, seja 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. Nelas, a pesca artesanal é um celeiro de trabalhadores a ser usado pela aquicultura. (RAMALHO, 2014, 53)

Aquicultura, segundo dispõe a Lei n. 11.959/2009, é

“a atividade de 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, 2009).

O Estado brasileiro, ao elaborar políticas supostamente direcionadas aos pescadores e pescadoras artesanais, na intenção de transformá-los em pequenos aquicultores, desconsidera a identidade coletiva desses sujeitos, bem como sua especial relação com seus territórios tradicionalmente ocupados.

Tais políticas de caráter desenvolvimentistas, cuja consequência para as comunidades de pescadores artesanais é a expulsão e limitação de acesso aos seus territórios tradicionais, configura o que pode ser chamado de revolução azul pois, nos dizeres de Ramalho (2014, 55), assemelha-se à revolução verde, que marcou a expansão do capitalismo no campo, mas que mostrou que o avanço tecnológico não significou melhoria das condições de trabalho dos agricultores:

As ações do MPA [Ministério da Pesca e Aquicultura] revelam que, de modo geral para os pescadores e pescadoras artesanais, o poder público mantém-se a tecer políticas mínimas, cujo alvo é a produção pesqueira (a pesca) e não as comunidades locais. Assim, está ocorrendo uma revolução produtiva e tecnológica na pesca (a revolução azul), com o desenvolvimento da aquicultura, sem que isso represente melhorias na qualidade de vida para aqueles(as) que pescam artesanalmente.

O Movimento dos Pescadores e Pescadoras Artesanais - MMP denuncia a política do Estado Brasileiro, especialmente a partir do ano de 2003, de priorização da aquicultura, enquanto forma de captura do pescado, em detrimento do estímulo às práticas tradicionais dos pescadores e pescadoras artesanais. O MMP, então, desvela a intenção do poder público que, por meio do discurso de inclusão dos pescadores como pequenos aquicultores, acaba camuflando mais uma tentativa do governo federal de proletarização dos pescadores artesanais.

A priorização do Governo Federal frente à aquicultura enquanto principal política direcionada ao setor pesqueiro tem como justificativa, mais uma vez, a necessidade de modernização do setor pesqueiro e a inserção do Brasil no mercado internacional para exportação de pescado, privilegiando-se o desenvolvimento sustentável.

Para a persecução desse fim, é criada no ano de 2003 pelo governo Lula (por meio da Medida Provisória n. 103/2003) a Secretaria de Aquicultura e Pesca - SEAP, cujo objetivo era formar políticas e diretrizes políticas para o desenvolvimento e fomento da produção pesqueira e aquícola.

Apesar de mencionar-se, naquela Medida Provisória, que a SEAP tinha como objetivo elaborar ações em prol da pesca e da aquicultura, a atuação da Secretaria teve como principal foco esta última.

Com o argumento de superexploração dos estoques pesqueiros, mas, ao mesmo tempo, com a necessidade de aumentar a captura para fins de exportação, a aquicultura surge como opção do Governo Federal sob o argumento de que os novos nesse setor investimentos



seriam “uma estratégia de geração de emprego, renda e inclusão social, como política indutora de equidade (sic) social e cidadania”. (MENDONÇA; VALENCIO, 2008, p. 111)

Assim,

O governo Lula, na sua primeira gestão, propôs uma política de crédito para o setor pesqueiro incentivando uma progressiva conversão da atividade pesqueira artesanal para a aquíicultura em todo o território nacional. Partiu do argumento que tal política vinha como alternativa aos pescadores artesanais cujas espécies em que se baseiam sua atividade encontram-se, segundo critérios técnicos, sobreexploradas. (Idem, p. 112)

Ocorre que, com a priorização do Governo Federal pela aquíicultura, “as águas passaram a ser vistas como áreas abundantes para a implantação dos parques aquícolas”, ocasionando mecanismos que acarretavam a privatização e ocultação dos usos comuns tanto dos recursos pesqueiros como dos territórios das gentes do mar. Com isso, tornaram-se os pescadores sujeitos a serem “convertidos em aquícultores e/ou assalariados do setor como anunciam os dois programas federais (Mais Pesca e Aquíicultura e Plano Safra da Pesca e Aquíicultura – 2012 a 2014) em busca do moderno”. (RAMALHO, 2013, 55)

Ainda,

O apoio incondicional e a defesa do desenvolvimento colocaram no centro da ação do Estado os sujeitos do capital (empreendedores industriais e aquícolas) e a produção pesqueira, almejando fazer dos pescadores mão de obra, inclusive, de reserva para o empresariado. Assim, no caso da aquíicultura, o alvo tem sido o de mercantilizar um dos principais meios de produção da pesca, os mares, rios, lagos, etc., possibilitando, com isso, a quebra da autonomia produtiva dos pescadores artesanais. (Idem, 2014, p. 58)

Diante da percepção de que o forte incentivo do governo federal para a instituição dos parques aquícolas e do interesse na conversão dos pescadores artesanais em aquícultores, aqueles, organizando-se no Movimento Nacional dos Pescadores e Pescadoras Artesanais - MPP, reagiram a essa proposta e, mediante a afirmação de sua territorialidade e territórios específicos, fortaleceram sua identidade, agora, também política.

#### 1.2.3.5 O Movimento Nacional dos Pescadores e Pescadoras Artesanais - MPP e estratégias de R-Existências

No ano de 2011 é criada a Campanha Nacional Pela Regularização do Território das

Comunidades Tradicionais Pesqueiras, iniciativa do Movimento dos Pescadores e Pescadoras Artesanais – MPP, com o lema “Biodiversidade, Cultura e Soberania Alimentar do Povo Brasileiro”<sup>21</sup>.

A campanha se coloca como forma de enfrentamento ao modelo de desenvolvimento adotado pelo Brasil no tocante à atividade pesqueira, bem como devido à ausência de regulamentação específica que reconheça o território das comunidades tradicionais de pescadores artesanais.

Importantes momentos de organização dos pescadores e pescadoras artesanais foram a realização da I Conferência Nacional da Pesca Artesanal e o Seminário sobre Território Pesqueiro, realizados, respectivamente, em setembro de 2009, em Brasília/DF, e em outubro de 2010, em Olinda/PR.

A I Conferência Nacional da Pesca Artesanal, organizada pelo Movimento dos Pescadores e Pescadoras Artesanais (MPP), ocorreu em paralelo à III Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca, promovida pelo Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), com o fim de contrapor o tratamento despendido pelo Governo Federal aos pescadores artesanais ao promover situação de extrema desigualdade entre estes e “os empresários do setor pesqueiro, melhor dizendo, com os aquicultores”. (MPP, 2009, p. 3).

Tanto a I Conferência Nacional da Pesca Artesanal como o Seminário sobre Território Pesqueiro foram importantes eventos nos quais refletiu-se sobre o atual modelo de desenvolvimento econômico adotado pelo Brasil, denunciando-se seu caráter baseado em políticas desenvolvimentistas que favorecem o avanço de grandes projetos econômicos sobre os territórios tradicionalmente utilizados pelas comunidades tradicionais de pescadores artesanais (MPP, 2015a, p 18).

Atualmente, dentre as ameaças à permanência das comunidades tradicionais pesqueiras, o MPP destaca a condução de uma política governamental de privatização das águas e dos espaços tradicionalmente ocupados por esses sujeitos, o Movimento Nacional de Pescadores e Pescadoras artesanais: carcinicultura (técnica de criação de camarões em cativeiros, com destruição de manguezais e de outros ecossistemas costeiros e águas de interiores), mineração (contaminação de mananciais de água), política energética assumida pela Brasil (destinada a subsidiar energia em grande escala, ocasiona rios destruídos, estuários

21 Segundo a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), a pesca artesanal desempenha um importante na efetivação da segurança alimentar e nutricional da população, na erradicação da pobreza, assim como na utilização sustentável dos recursos pesqueiros (FAO, 2015).

afetados, populações expulsas de seus territórios, estoques pesqueiros diminuídos ou eliminados), hidrelétricas e barragens (alteram o curso dos rios e do processo natural da correnteza, das cheias e vazantes, causando impacto na reprodução de espécies), termoelétricas, parques eólicos (implantados em faixas de praia e linha de preamar sem prévia consulta aos pescadores artesanais, impedindo a livre circulação nesses espaços), turismo (empreendimentos de lazer e grandes hotéis instalados nos territórios, causando expulsão das comunidades tradicionais), petróleo (novas plataformas suprimindo territórios tradicionais, contaminação de pescado, de pessoas e do ambiente) e a priorização da aquicultura<sup>22</sup> em detrimento da pesca artesanal (MPP, 2015b).

Assim, diante uma série de projetos que ameaçam a permanência dos pescadores e pescadoras artesanais em seus territórios tradicionalmente ocupados, inclusive influenciando a flexibilização da legislação ambiental, com impacto também nas unidades de conservação de uso sustentável, o MPP propõe, como etapa final da campanha, a aprovação de um Projeto de Lei de Iniciativa Popular para criar marco legal específico que reconheça, proteja e garanta o território dessas comunidades.

A campanha tem como objetivo o fortalecimento das comunidades tradicionais pesqueiras na defesa de seu território por meio da afirmação da identidade específica desses sujeitos, sensibilização da sociedade no tocante à viabilidade econômica da pesca artesanal, garantidora da sobrevivência e reprodução social de seus atores, capacitação dos próprios pescadores e pescadoras sobre legislações a eles aplicáveis, e a aprovação de Projeto de Lei de Iniciativa Popular que visa reconhecer, proteger e garantir o direito ao território das comunidades tradicionais pesqueiras. (MPP, 2015b)

Nesse sentido, a descrição do Movimento dos Pescadores e Pescadoras Artesanais como sendo “formado por homens e mulheres que produzem alimentos saudáveis e contribuem para a soberania alimentar do país” e, ainda, cujo trabalho “preserva as águas, as florestas, os manguezais e a cultura” (MPP) de seus ancestrais, contrapõe-se ao tratamento despendido pelo Estado desde início do século XX.

Ou seja, ao passo em que o MPP, por meio da Campanha Pela Regularização dos Territórios das Comunidades Tradicionais Pesqueiras, afirma a existência da identidade coletiva dos pescadores artesanais, fundamentadas em “direitos territoriais e numa

---

22 Segundo o art. 2º, inc. II, da Lei n.º 11.959/2009, aquicultura é “atividade de 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”.

autoconsciência cultural” (SHIRAISHI NETO, 2007, p. 8), as políticas desenvolvimentistas direcionadas pelo Estado a esses sujeitos, ao considerá-los apenas como categoria profissional, negam diversos direitos a essas coletividades.

Outra forma de organização bastante importante é a Comissão Nacional para o Fortalecimento das Reservas Extrativistas e dos Povos Extrativistas Costeiros Marinhos - CONFREM, que engloba os pescadores artesanais, marisqueiras, coletores de cipós piaçaba, entre outras coletividades que estão nas áreas costeiras e marinhas. (PORTAL YPADÊ, [2015])

A CONFREM começa a ser articulada no ano de 2007 e em 2009 é “institucionalizada” (CONFREM, [2014]), durante o 1. Encontro realizado em Belém do Pará. Essa comissão tem como missão:

Desenvolver, articular e implementar estratégias visando o reconhecimento e a garantia dos territórios extrativistas tradicionais costeiros e marinhos na dimensão social, cultural, ambiental e econômica, garantindo os seus meios de vida e produção sustentável. (CONFREM, [2014])

Dentre os objetivos da CONFREM, estão o de “lutar pelo reconhecimento e andamento dos processos de solicitação de novas resex marinhas”, “assegurar o direito a produção do espaço próprio dos extrativistas”, promover o relacionamento e aproximação entre as reservas extrativistas espalhadas pelo Brasil, garantir “a manutenção dos saberes das populações tradicionais pesqueiras” e “a conservação dos rios, mares, manguezais e fauna marinha e costeira”. (Idem)

A CONFREM, assim como o MPP, denuncia as perdas de territórios que ocorrem, como afirma Carlos Alberto Pinto dos Santos (PORTAL YPADÊ, [2015]), por ações governamentais, a exemplo da política de cessão das águas públicas (aquicultura) e pela expansão dos portos.

Em relação à política de cessão de águas públicas, Carlos Alberto Pinto dos Santos, liderança da CONFREM, denuncia o que ele chama de leilão promovido pelo Estado de áreas aquáticas, que compõem o território dos pescadores artesanais, para fins de aquicultura, priorizando-se os grandes projetos e grandes empresários. (PORTAL YPADÊ, [2015])

## 2. O ENQUADRAMENTO JURÍDICO DO REAL

Após o percurso acima, no qual buscou-se compreender a identidade situada das comunidades tradicionais de pescadores artesanais a partir da análise de sua territorialidade, pretende-se, neste capítulo, refazer aquele mesmo trajeto mas, agora, utilizando-se de categorias jurídicas. Ou seja, por meio da descrição da captura da arte e trabalho, da identidade coletiva e do território das comunidades tradicionais pesqueiras pelo Direito.

Será demonstrado, neste capítulo, a tradução daqueles referenciais em categorias jurídicas e, também, por meio da análise de parte legislação pesqueira<sup>23</sup> construída a partir do início do século XX, o desvelamento dos interesses do Estado brasileiro pela pesca.

Procurar-se-á descrever e analisar a forma pela qual o Direito objetificou e apreendeu toda uma complexa exterioridade dotada de sentido bastante particular para as gentes do mar, ao mesmo tempo em que também as deslocou de seu mundo circundante, como se se tratassem de partículas e indivíduos desconectados da natureza e isolados entre si.

Assim, os pescadores<sup>24</sup> aparecem inicialmente na legislação como trabalhadores, enquanto categoria profissional, não porque se tem a preocupação com seus direitos, ou seja, “não pelo reconhecimento do Direito, mas pela sua importância como ‘braços e olhos’ do Estado no domínio territorial brasileiro. Nasce como atividade econômica que possui excedentes, que assume o formato de impostos e de dízimos” (SILVA, C., 2015, p. 28).

Durante todo o século XX, período que marca efetivamente a institucionalização da pesca, a regulamentação da atividade pesqueira ocorre com o objetivo de atender aos objetivos do Estado nacional. Inicialmente, declara-se abertamente a necessidade de modernização da pesca para atendimento aos interesses de crescimento econômico do país, depois, somado ao discurso do desenvolvimento sustentável, após a década de 1970, regula-se também a atividade. Ocorre que, tanto no início do século XX como após a década de 1970, o discurso ambiental utilizado responde a interesses econômicos.

Houve tentativas, especialmente após a década de 1980, quando o movimento socioambiental se estrutura no país, de reconhecimento dos direitos das gentes do mar e de sua

---

23 Não se pretende, neste trabalho, analisar toda a legislação aplicável à atividade pesqueira, haja vista tratar-se de um grande rol de leis, decretos, resoluções e instruções normativas. O que se fará é a descrição dos principais marcos legais aplicáveis à atividade da pesca artesanal, de modo a demonstrar o impacto que a regulação e regulamentação dessa atividade impacta e desconsidera o modo próprio de vida das gentes do mar.

24 E aqui o termo pescadores é mesmo em sentido geral, sem diferenciar a pesca artesanal da industrial, isso porque “a distinção entre os subsetores da pesca é recente, vai aparecer com maior nitidez no fim do século XX” (SILVA, 2015, p. 28)

territorialidade por meio de institutos jurídicos. É o caso das Reservas Extrativistas, todavia, mesmo estas, representantes de importante marco para o reconhecimento dos direitos e da territorialidade dos povos extrativistas, e também das comunidades de pescadores artesanais, foram reguladas mediante o interesse do Estado que, algumas vezes não traduz os interesses daqueles que não se inserem nos ideais de nação.

O que poderá ser observado, então, é como, por meio de instrumentos legais capturou-se toda uma realidade cheia de sentido para as gentes do mar e pretendeu-se esvaziá-la e modificá-la a fim de que servissem aos interesses do Estado e da elite econômica.

## 2.1 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO TRABALHO DO PESCADOR E CONTROLE SOBRE AS GENTES DO MAR E SEU TERRITÓRIO

Como antecipado no capítulo anterior, a criação das colônias de pesca e a elaboração dos códigos de pesca e demais leis sobre esta atividade demonstram “o teor manipulador e de controle sociopolítico imposto pelo poder público às pessoas que se dedicavam ao trabalho da pesca artesanal” (RAMALHO, 2014, p. 41).

A fim de que se compreenda como essa legislação atuou no sentido de capturar a realidade das gentes do mar e de subordiná-la aos interesses de um ideal de nação que estava se moldando no início do século XX, serão descritos alguns dos artigos do Código de Caça e Pesca de 1934 e também do Decreto-lei de 1938, que atualizou aquele código, em vista da importância que desempenharam na institucionalização da pesca no Brasil e, conseqüentemente, no controle sobre os pescadores.

A escolha do século XX como marco temporal inicial de análise se dá na medida em que foi a partir do ano de 1912, mas especialmente a partir de 1919, que instrumentos legais “passam a produzir ações e atos mais efetivos sobre a pesca” (SILVA, C., 2015, p. 29).

Antes disso, a atenção dada à pesca pelo Estado brasileiro restringia-se a atos de tributação da atividade, de extração de seu excedente e do controle das áreas geográficas de realização da pesca:

as primeiras ações do Estado na pesca têm gênese no Período Colonial, e são localizadas regionalmente, com o objetivo de extrair a mais-valia primitiva, como ensina Marx (1989), ou seja, o pescado capturado servia, como excedente, aos grupos dominantes - Igreja e Estado - e tal pagamento de impostos inicia-se em 1534 e vai até 1821. A partir da República, o dízimo pago à Igreja é finalizado, mas os impostos se mantêm. No Período Colonial e durante os dois reinados - Brasil e

Império -, destacam-se os pescadores de baleias que aparecem como os grupos mais privilegiados junto aos poderes públicos locais (Bahia, Rio de Janeiro), sobretudo porque a demanda do óleo da baleia era muito grande para as construções urbanas e para a iluminação nas cidades. São muitas as ações durante o Período Colonial e Império, mas ainda não se destaca o pensamento da pesca como direito ao trabalho. A percepção é de extração do excedente dos trabalhadores e do controle das áreas geográficas da pesca. Esse controle das áreas é ressaltado sobretudo a partir de 1846, quando é criada a Capitania dos Portos da Marinha do Brasil e a Marinha ganha o estatuto de regular sobre a pesca. Essa instituição existente até hoje é responsável pela regulamentação e fiscalização das embarcações. (Idem, p. 29)

Apesar de ter sido o século XX o período no qual o Estado nacional procurou, efetivamente, regulamentar a atividade pesqueira, é possível observar algumas iniciativas anteriores que já sinalizavam o despertar estatal para a institucionalização da pesca. Paulo de Castro Moreira da Silva (1972), almirante e primeiro Superintendente do Desenvolvimento da Pesca - SUDEPE, em artigo denominado “O problema da pesca no Brasil, destaca o Decreto 447 de 19 de maio de 1846, instituído durante o Império. O referido Decreto cria as Capitânicas dos Portos (RAMALHO, 2014, p. 39) e, no que tange aos pescadores, “mandava sujeitar à matrícula nas Capitânicas dos Portos os pescadores e embarcações de pesca - gratuitamente - e amparar e instruir nossos caboclos praianos” (SILVA, P., 1972, p. 21). É interessante notar a descrição que aquele almirante faz do Decreto nº 447/1846, que teria simbolizado o

testemunho da gratidão do Govêrno (sic) e da Nação pelos grandes serviços prestados à causa de nossa independência pelos pescadores nacionais, e prevendo sua utilidade como valiosos instrumentos na defesa do país. (Idem)

Ou seja, Paulo de Castro Moreira da Silva (1972) interpreta como um benefício e prêmio para os “caboclos praianos” a possibilidade de se submeterem aos interesses do Império. Essa visão, conforme será visto adiante, vai permanecer durante o todo o século XX.

Foi também com o Decreto nº 447/1846 (BRASIL, 1846) que surge a figura do capataz, vinculado à Capitania dos Portos, pessoa responsável por fiscalizar e ordenar a pesca, e que ficou intacta no contexto da regulamentação da pesca até a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Além disso, é destacado também pelo almirante o Decreto n. 8.338/1891, que “autorizou o governo imperial a incorporar companhias para pesca, salga e seca de peixe no litoral a rios do Imperio” (SILVA, C., 2015, p. 38). Este Decreto condicionou a concessão de favores às companhias concessionárias mediante celebração de contrato desde que estas se

obrigassem a “não admittir (sic) escravos em qualquer de seus serviços, nem estrangeiros em numero (sic) superior á quinta parte da tripolação (sic) e dos pescadores empregados em suas embarcações” (BRASIL, 1981, art. 2, §2), o que segundo Paulo de Castro Moreira da Silva (1972, p. 21) significou “os primeiros passos para a nacionalização da pesca”.

Ainda, o Decreto n. 478 de 1897 nacionalizou

o total das atividades marítimas no Brasil. Foi à sombra desta Lei (sic) que em 1899 o Almirante Júlio César de Noronha procurou resolver o problema da pesca e tentou regulamentá-la, o que só pôde ser iniciado em 1912 e completado, depois, em 1923, quando o Almirante Gomes Pereira criou a Missão do Cruzador “José Bonifácio”, da qual resultou a organização dos “Serviços de Pesca e Saneamento do Litoral”. (SILVA, 1972, p. 21)

No ano de 1912, assim, “iniciam-se os primeiros atos legais relacionados à pesca como setor industrial”, “institucionalizando-a como atividade de iniciativa do poder estatal, seguindo poderes oligárquicos” (Idem, p. 38):

Governo de Hermes da Fonseca, em 1912: a atividade começou a ser moldada e pensada com o início do processo de industrialização brasileira, por meio das acumulações obtidas pela economia cafeeira; evidenciavam-se no Brasil os primeiros atos institucionalizando-a como atividade de iniciativa do poder estatal, seguindo interesses privados oligárquicos. (Idem)

Ao institucionalizar o trabalho do pescador, a fim de criar uma reserva naval e controlar a costa brasileira, a “Marinha colocou limites a sua autonomia social e política” (RAMALHO, 2014, p. 43).

Como já mencionado, o interesse da Marinha pelos pescadores iniciou-se no ano de 1919 e durante cinco anos ela se esforçou por organizá-los e controlá-los.

Esse propósito já é formalizado no ano de 1923, quando foi publicado o Decreto n. 16.183, que deu sustentação jurídica para a estratégia de controle dos pescadores pela Marinha Nacional. O referido Decreto aprovou o regulamento da Diretoria da Pesca e Saneamento do Litoral e determinou que a administração, direção e fiscalização da pesca cabia ao então Ministério da Marinha.

As colônias de pesca também passam a ter existência jurídica por meio do Decreto n. 16.183/1923 (BRASIL, 1923), o qual previa que seu principal objetivo era o de organizar os pescadores brasileiros para servirem como auxiliares da Marinha, “na paz e na guerra”. Além disso, no tocante aos demais objetivos outorgados às colônias de pesca, é interessante



observar a previsão de que elas tinham o propósito de unir os pescadores brasileiros “por laços de solidariedade fraternal”:

§ 1º Por colonia de pescadores se comprehende todo o agrupamento de, pelo menos, quarenta brasileiros natos ou naturalizados, matriculados como pescadores nas Capitânicas de Portos e estabelecidos em zonas limitadas pela Directoria da Pesca, tendo por fim unil-os por laços de solidariedade fraternal, promovendo instrucção, auxilio mutuo e prosperidade dos associados e suas familias. visando particularmente a sua utilização como auxiliares da Marinha, na paz e na guerra. (Idem, art. 3)

Pelo artigo acima transcrito fica evidente o olhar que se tinha sobre os pescadores enquanto pessoas incultas, já que um dos objetivos oficiais das colônias de pesca era a de promover instrução entre essas gentes, que ainda não haviam se inserido na sociedade civilizada. Trazê-los para a guarda do Estado era também uma forma de, atendendo ao projeto de nacionalização, colocar os pescadores “à altura dos desafios nacionais”, “civilizar a ralé incivilizada aos sabores da modernidade” (RAMALHO, 2014, p. 38).

Nota-se, assim, que no contexto do interesse do Estado na institucionalização da pesca e seu respectivo controle sobre os pescadores, as colônias de pesca possuem papel central.

No ano de 1934, com a publicação do Código de Caça e Pesca de 1934, por meio do Decreto n. 23.672 (BRASIL, 1934), primeira normativa “mais acabada sobre o setor pesqueiro” (Op. Cit., p. 40), ficou ainda mais evidente a intenção de exercício de controle sobre os pescadores.

De início é interessante observar o termo “colonizar” utilizado pelo Decreto n. 23.672 de 1934 ao se referir ao ato de submeter-se às Colônias de Pesca. O artigo 10 estabelece que apenas os brasileiros habilitados nos termos do referido código é que poderiam *colonizar-se* como pescador profissional.

O artigo 12 do Decreto 23.672 estabelecia que todo pescador profissional era obrigado a fazer parte da Colônia cuja zona residia ou, na sua ausência (já que para ser instituída deveria haver, ao menos, 100 pescadores cadastrados), daquela cuja zona estacionava habitualmente a sua embarcação ou na qual exercia sua profissão. (BRASIL, 1934)

O controle das Colônias sobre os pescadores também se dava por meio da obrigação a eles imposta de fornecer à Diretoria da Colônia “todos os dados relativos à quantidade e qualidade do pescado colhido em cada pescaria, o lugar em que fôr (*sic*) praticada e as

ocorrências havidas em viagem” (BRASIL. 1934. art. 23, alínea d). Em conjunto com Serviço de Caça e Pesca, com a Confederação das Cooperativas dos Pescadores do Brasil e com as Federações das Colônias, as Colônias Cooperativas de Pescadores, oficialmente, tinham a incumbência de fiscalizar a pesca naquelas localidades onde atuavam (BRASIL. 1934. art. 174).

Fica evidente, assim, que a função das Colônias não era a de representar os interesses dos pescadores artesanais, tampouco de permitir efetivo diálogo entre estes e o Estado. Ao contrário, as Colônias de Pesca foram criadas e se consolidaram como a materialização e imposição dos interesses do Estado e da elite econômica brasileira sobre as gentes do mar.

As Colônias estavam submetidas aos interesses do Estado conforme bem demonstra o artigo 19 do Código de 1934, o qual dispunha que os estatutos das Colônias Cooperativas de Pescadores, pelos quais eram regidas, deveriam ser aprovados pelo Ministro da Agricultura. (Idem, art. 19)

Em relação à forma como a legislação nacional reconhecia as gentes do mar, observa-se que o Decreto não promovia diferencia entre essas gentes, tampouco entre a pesca artesanal e a pesca industrial.

A classificação que havia se dava com base na localidade onde a atividade ocorria. Se ocorrida em alto mar (“aquela que se exerce no mar largo, além das águas territoriae”), na costa, denominada pesca costeira (“exercida da costa até á distancia de 12 milhas, a contar para fóra”) ou em região litorânea (“exercida nos portos, bahias, enseadas, lagôas, lagos e braços de mar, canaes e quaesquer outras bacias de agua salgada ou salobra, ainda que só se comuniquem com o mar durante uma parte do anno”), denominava-se pesca marítima. Já a pesca chamada interior, era considerada aquela exercida nos rios, lagos, ou seja, nas águas doces (BRASIL, 1934, art. 3).

Com o argumento de que o “dominio publico das aguas abrange todas os animaes e vegetaes (sic) que nas mesmas se encontrarem” (BRASIL, 1934), foi regulamentada e regulada a forma de acesso aos pesqueiros, assim denominados pelos Códigos de Pesca de 1934 e 1938. Abaixo exemplifica-se, com a transcrição de artigos do Código de Caça e Pesca de 1934, o controle e ordenação do acesso aos pesqueiros que, até então, para ser acessado pelos pescadores artesanais, obedecia às normas internas das comunidades e aos seus conhecimentos tradicionais:

Art. 50. As embarcações que chegarem simultaneamente a um pesqueiro ocuparão, as maiores, o lado do barlavento das menores, em distância nunca inferior a 50 metros; se as maiores quiserem colocar-se a barlavento das menores, tomarão posição a 100 metros destas.

Art. 51. As embarcações que chegarem a um pesqueiro depois de haver sido a pesca encetada por outros, tomarão a posição em distancia nunca inferior a 50 metros.

Art. 52. As embarcações que estiverem pescando com as redes móveis deverão conservar-se sobre as mesmas ou nas proximidades, com as velas arriadas afim de indicarem que se acham em posições.

Os artigos acima são exemplares para demonstrar a pretensão de imposição da territorialidade estatal sobre o espaço litorâneo, no qual as gentes do mar exerciam (e exercem) a sua territorialidade. Este fato evidencia a maneira pela qual as normas oficiais atuavam como mecanismo territorializante.

Além de normatizar a forma pela qual as embarcações deveriam se organizar quando chegassem simultaneamente ou logo em seguida uma da outra a um pesqueiro, o Decreto 23672/1934 também estabelecia a obrigatoriedade de informar às autoridades, ao final de cada viagem, todos os dados relativos à navegação, à pesca e à “natureza dos fundos pesqueiros”:

Art. 57. O capitão das embarcações destinadas à pesca de alto mar ou à costeira (piloto ou mestre), deverá remeter às autoridades do Serviço de Caça e Pesca, no final de cada viagem, um mapa contendo todas as informações relativas á sua navegação, á quantidade e qualidade do pescado colhido, local, data e hora da pescaria e outros dados referentes á natureza dos fundos dos pesqueiros e condições do mar, tempo, assim como tudo mais que possa interessar aos serviços da pesca.

Posteriormente, com o Código de Pesca de 1938, aprovado pelo Decreto-Lei 794/1938, manteve-se o “viés policialesco sobre a vida política e de trabalho dos pescadores” (RAMALHO, 2014, p. 42), agora com características assistencialistas (pois previa-se a instalação de serviços médicos e odontológicos nas colônias).

Catia Antonia da Silva (2015, p. 30) destaca o papel das colônias enquanto instrumento do Estado, o qual se valia também, agora, de políticas assistencialistas:

As colônias eram o “braço” institucional prático-civil do Estado, na sua ação ideológica, por meio da existência de policlínicas - postos de saúde, entepostos (comercialização), pequenas fábricas de beneficiamento e, somando-se a isso, a distribuição das cartas de créditos, fortalecendo assim o papel das colônias como “braços” territoriais do Estado. (SILVA, 2015, p. 30)

Analisando-se, então, o marco jurídico criado na primeira metade do século XX, nota-se que

temas ambientais, trabalhistas, políticos e econômicos foram entendidos como aspectos que precisavam ser moldados, educados e/ou concebidos pelos projetos de nação oriundos de setores dominantes e suas elites políticas e intelectuais, através do Estado; e a pesca refletiu esses dilemas. A pesca tornou-se espaço político para feitura dos processos capitalistas de produção e perpetuação da ordem estabelecida, em que seus trabalhadores ganharam, acima de tudo, a atribuição de força naval utilizável quando a Marinha precisasse, sendo esse o eixo norteador das políticas de Estado. Ao institucionalizar o trabalho do pescador, a Marinha colocou limites a sua autonomia social e política. (RAMALHO, 2014. p. 42)

Cardoso (2011) identifica esta primeira metade do século XX como o 1º (primeiro) momento do desenvolvimento da pesca. Segundo ele, trata-se do momento da

Formação do Estado Nacional e estabelecimento da marinha de guerra brasileira. Como estratégia de consolidação das forças armadas, a marinha atrelou a si os pescadores brasileiros através da criação do sistema organizativo da categoria - Colônias, Federações e Confederação Nacional dos Pescadores.

Recrutados como reserva estratégica da armada, a partir das duas primeiras décadas do século XX, os pescadores ainda hoje se mantêm atrelados à marinha. A própria inoperância de várias Colônias de Pescadores é fruto desta estrutura imposta e que somente após a promulgação da Constituição de 1988, conquistou o status de organização sindical independente. (Cardoso, 2011, p. 24)

Já o período compreendido a partir de 1961 é caracterizado por Ramalho (2014) como aquele marcado pelo intento de subordinação produtiva dos pescadores, tendo a SUDEPE e o Ministério da Agricultura (MPA) desempenhado papel fundamental.

Para Cardoso (2011), trata-se do 2º (segundo) momento de desenvolvimento da pesca no Brasil, caracterizado pela tentativa de modernização dos pescadores pela SUDEPE, e inserido

dentro do modelo de desenvolvimento imposto pelo regime militar, a modernização conservadora promovida no setor pesqueiro produziu, guardadas as especificidades setoriais e territoriais, os mesmos efeitos das políticas da SUDAM - Superintendência de desenvolvimento da Amazônia e SUDENE - Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste, quais sejam, concentração de riqueza, expropriação dos pequenos produtores e destruição acelerada dos recursos naturais". (Cardoso, 2011, p. 25)

A esse respeito, conforme destacou o consultor legislativo da Câmara dos Deputados, Luciano Gomes de Carvalho Pereira, no ano de 2012, em consultoria legislativa denominada "Pesca e Aquicultura no Brasil":

Em 1962, por meio da Lei Delegada nº 10, criou-se a Superintendência do Desenvolvimento da Pesca – Sudepe, autarquia vinculada ao Ministério da Agricultura, com evidente viés desenvolvimentista. Entre 1962 e 1989, a Sudepe dedicou-se a promover a industrialização do setor, por meio de incentivos fiscais, entre outras estratégias voltadas à intensa exploração dos estoques pesqueiros de ocorrência natural, então superestimados. (PEREIRA, 2012, p. 8)

Focou-se, então, na industrialização da pesca, o que levou “a produção da pesca artesanal a perder seu espaço para a industrial, num vertiginoso aumento da participação do setor empresarial na produção pesqueira” (Idem, p. 44). Neste cenário foi editado, no ano de 1967, o Decreto-Lei 221, que “dispõe sobre a proteção e estímulos à pesca e dá outras providências” (BRASIL, 1967).

Este Decreto-Lei, instituído na Ditadura civil-militar, previa incentivos fiscais para a industrialização da pesca e ainda possui alguns artigos em vigor (apenas alguns artigos foram revogados no ano de 2009, quando da promulgação da Lei n. 11.959, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento sustentável da Aquicultura e da Pesca). Conforme destaca Pereira (2012, p. 10), “os dispositivos remanescentes tratam de embarcações pesqueiras, empresas de pesca, licenças para a pesca amadora e científica, registro de aquicultores e Registro Geral da Pesca”.

Pelo referido Decreto, em título denominado “Aquicultura e comércio”, previa-se o incentivo pelo Poder Público para “a criação de Estações de Biologia e Aquicultura federais, estaduais e municipais, e dará assistência técnica às particulares”. (BRASIL, 1967, art. 50)

Ao passo em que a modalidade pesca artesanal só aparece, naquela normativa, no parágrafo segundo do artigo 35, para dispensar “o pescador artesanal, que utiliza, para o exercício da pesca, linha de mão ou vara, linha e anzol”, da proibição nos lugares e épocas interditados pelo órgão competente (dispositivo revogado pela Lei 11.959/2009), o Decreto-Lei 221 de 1967 confere um título inteiro para as “Empresas Pesqueiras”. (BRASIL, 1967).

O Almirante Paulo de Castro Moreira da Silva (1972, p. 24), primeiro Superintendente da Pesca, refere-se ao Decreto-Lei n. 221/1969 como a Lei Áurea da Pesca, a qual significou “a mais completa soma de estímulos ao desenvolvimento da atividade pesqueira. O novo Código de Pesca, então, a fim de estimular a industrialização do setor, removeu os “velhos empecilhos nacionalistas” pois, a partir de então, o barco de pesca poderia ter até  $\frac{1}{3}$  de guarnição estrangeira; e tanto a empresa ou o barco também poderiam ser estrangeiros (Idem, p. 27).

Ao afirmar que, naquele momento, “não existia no país atividade mais encorajadora que a atividade pesqueira” (Idem), Paulo de Castro Moreira da Silva descreve que aquele Decreto-Lei consiste em grande estímulo, mediante financiamento da atividade e isenção de impostos às empresas que “apresentassem projeto de captura, industrialização, transporte ou comercialização de pescado” (Ibidem, p. 24). Segundo ele,

Como a pesca (entendida como captura, conservação, beneficiamento, distribuição e industrialização) é declarada “indústria de base”, capacita-se ao financiamento do BNDE e outros órgãos financiadores estatais; como a captura e o transporte do pescado são considerados atividades agropecuárias, capacita-se ao financiamento da produção de Crédito Rural e a títulos do mesmo crédito. Como indústria de alimento, qualifica-se aos incentivos previstos para a mesma indústria. E, até 1972, o pescado não paga qualquer imposto (sic) federal. (Ibidem, p. 26 e 27)

Todavia, a crítica que Paulo de Castro Moreira da Silva (Ibidem) faz ao referido Decreto-Lei, o qual, segundo ele, transfigurou e, ao mesmo tempo, desfigurou a pesca brasileira, refere-se a dois motivos. O primeiro deles é que teria sido destinado 80% dos recursos ao Centro-Sul do Brasil, ao passo em que o Nordeste, segundo ele, merecia receber

a mais alta prioridade ao problema tecnológico da industrialização e do transporte, além de, obviamente, às reformas tendentes a enriquecer o mercado consumidor do Nordeste, hoje, em grande parte, miserável para comprar o que quer que seja,

Uma das significativas consequências, segundo Paulo de Castro Moreira da Silva, da falta de investimento na industrialização da pesca no Nordeste é que o país acabava se obrigando a importar pescados de outros países. Ou seja, o argumento era, essencialmente, econômico e nacionalista.

No mesmo sentido se baseava o segundo motivo pelo qual o novo Código de Pesca prejudicou a pesca brasileira, qual seja, dos 80% dos recursos destinados ao centro-sul brasileiro, 80% destes eram destinados à captura do camarão, o qual, em vista da abertura da pesca para os estrangeiros, foi alvo de grande exploração pelos barcos camaroneiros do Golfo do México. (Ibidem, p.27) Ou seja, grande parte do recurso destinado à industrialização da pesca, por meio do estímulo às empresas de pesca, não ficou no Brasil.

Todavia, o Decreto-Lei em tela, além de servir para criação e fortalecimento de uma indústria pesqueira, à qual pretendeu-se inserir os pescadores artesanais como mão de obra assalariada à disposição daquela, também marcou o “fortalecimento das políticas autoritárias relacionadas à organização política da categoria” (RAMALHO, 2014, p. 47).

O artigo 91 do Decreto-Lei nº 221/1967 estabelecia que o poder público estimularia e providenciaria “a criação de cooperativas de pesca nos núcleos pesqueiros, ou junto às atuais Colônias de Pescadores”.

Também neste Decreto-Lei foi criado o Registro Geral da Pesca, mecanismo existente até os dias atuais, o qual, na época, ficava sob a responsabilidade da SUDEPE (BRASIL, 1967, art. 93).

Nesse sentido:

Paralelamente aos fortes incentivos à industrialização, houve um fortalecimento das políticas autoritárias relacionadas à organização política da categoria – resultante do golpe militar de 1964 –, demonstrado no novo Código de Pesca (1968) (*sic*) que entregava ao Poder Executivo a capacidade de determinar sobre o gerenciamento e o funcionamento das colônias de pescadores, mantendo o controle sobre a categoria. Além de novas regras voltadas aos marcos do capital industrial pesqueiro, o Código modificava o nome da Confederação Geral dos Pescadores para Confederação Nacional dos Pescadores, que seria também um braço político estratégico da Sudepe e teria seu presidente indicado pelo gabinete do Ministério da Agricultura. (Op. Cit)

Como resultado da política pesqueira executada pela SUDEPE, houve, a partir de 1967, com os incentivos fiscais fornecidos por esta superintendência, “uma acumulação e concentração no setor pesqueiro em algumas regionais”, especialmente no sul do país (SILVA, 2015, p. 36). Todavia, a tentativa do governo brasileiro em criar uma indústria nacional da pesca teve seu apogeu e seu declínio. Dentre as causas para o declínio do modelo adotado pela SUDEPE estão: “1. Inadequado uso de incentivos fiscais e creditícios; 2. O pouco apoio à pesca artesanal ou de pequena escala; 3. Os escândalos de corrupção”.

Segundo Ramalho (2014, p. 50), “o setor empresarial só foi expressivo enquanto foi expressivo e benevolente o apoio estatal. Após o fim da Sudepe, a produção pesqueira industrial no Brasil caiu de 60% para cerca de 30%, aproximadamente”.

A SUDEPE foi extinta no ano de 1989, quando da criação do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (IBAMA), por meio da Lei nº 7.735 daquele ano.

### 2.1.1 O discurso ambiental e o controle sobre a pesca

O discurso legal ambiental, especificamente o de conservação dos estoques pesqueiros, também foi um instrumento estatal para controlar a atividade pesqueira.

Apesar de ter sido após a criação do IBAMA que a atividade pesqueira passou a ser controlada de forma mais incisiva sob o argumento da necessidade de conservação ambiental, já com a promulgação do Código de Caça e Pesca de 1934, o discurso ambiental foi utilizado como forma de controle sobre a pesca e, conseqüentemente, sobre os pescadores artesanais e seus territórios tradicionais.

Para atender aos interesses da elite econômica, oficializado por meio do Estado e de suas leis, a questão ambiental foi inserida no Código de Caça e Pesca de 1934 e mantida no Código de Pesca de 1938. Ambos os códigos previam a noção de preservação da natureza para a conservação dos recursos pesqueiros “em benefício das incipientes e/ou futuras indústrias de pesca”, exercendo sobre os pescadores grande poder policialesco (RAMALHO, 2014, p. 42).

Ou seja, com o escopo de dar maior concretude ao discurso de nacionalização e modernização da pesca, inseriu-se o da fiscalização ambiental, cuja justificativa era garantir a preservação de espécies marinhas de interesses comerciais para a indústria, subordinando, portanto, a questão ambiental aos objetivos da militarização:

(...) preservar os recursos aquáticos significava a proteção de um bem que tinha condições de produzir riquezas para o país, uma “poupança” natural que deveria ser utilizada em futuro próximo pelo capital, pelo setor industrial, que necessitava de estímulos do Governo Federal para seu nascimento, na maioria das localidades. (Ibidem, p. 35)

Um exemplo da subordinação da questão ambiental ao interesse das indústrias de pesca é o artigo 120 do Código de Caça e Pesca de 1934, o qual estabelecia que competia “às estações experimentaes (sic) de biologia e de piscicultura do Serviço de Caça e Pesca”, dentre outros, “observar quais as espécies que mereçam ser industrializadas e realizar os estudos referentes aos processos mais aconselháveis à sua conservação e aproveitamento industrial” (BRASIL, 1934, artigo 120, “d”) e “divulgar entre os industriaes (sic) instruções concernentes ao melhor aproveitamento do produto e sua conseqüente valorização comercial” (Idem, “e”).

O Código de Pesca de 1938 também manteve a ideia de defesa da fauna e flora agrícolas para o desenvolvimento da indústria (BRASIL, 1938, art. 1).

Todavia, foi com a criação do IBAMA que passou a “gerir os assuntos da pesca entre 1989 e 1998” (Pereira, 2012, p. 8), e com a extinção da SUPEDE, ambas inseridas no cenário



da promulgação da Constituição de 1988, que normativas ambientais de fato foram estruturadas e impactaram diretamente na atividade pesqueira.

Trata-se também de um período no qual está-se diante de uma

maior consolidação de legislações e de ações na estrutura organizativa do Estado voltada à questão de preservação e conservação ambiental. Esse, historicamente, é o período de maior destaque do debate ambiental no Brasil e de confronto ao setor pesqueiro, visto como predatório ou de produção de sobrepesca, com ênfase sobretudo contra a pesca industrial. (SILVA, 2015, p. 48)

Também nesse sentido, Santilli (2005, p. 10) afirma que “verifica-se, nas leis ambientais editadas durante esse período histórico, uma orientação conservacionista, voltada para a proteção de ecossistemas e espécies, e sem uma dimensão social claramente incorporada”. Destaca a referida autora a promulgação das Leis nº 7.643/87 e 7.679/88, que proibiram, respectivamente, a pesca de cetáceos nas águas jurisdicionais brasileiras e a pesca em períodos de reprodução (Idem).

Dessa forma, houve o debate ideológico entre aqueles que entendiam a pesca como atividade extrativa predatória, argumentando pela necessidade de preservação das espécies e dos biomas, e os que defendem os pescadores artesanais, com o argumento de que sua atividade é menos predatória, “já que há centenas de anos extraem da natureza seus recursos pesqueiros, mas ao mesmo tempo historicamente fazem a preservação da biodiversidade, visto que executam a atividade em pequena escala e de forma artesanal, com técnicas menos agressivas” (Idem, p. 49).

É deste período a Lei nº 7.661 que instituiu, no ano de 1988, o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, considerado por esta lei como integrante ao Plano Nacional para os Recursos do Mar e da Política Nacional do Meio Ambiente. Está-se, agora, diante da regulação do território das gentes do mar a partir da utilização do argumento ambiental.

Segundo o parágrafo único, do artigo 2º, da Lei n. 7.661 de 1988, entende-se por Zona Costeira “o espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e outra terrestre, que serão definidas pelo Plano”. Ou seja, trata-se, assim, da nomeação e caracterização jurídica do espaço que compõe o território das comunidades tradicionais pesqueiras.

O artigo 9 da referida Lei dispõe sobre a possibilidade de se prever a criação de “unidades de conservação permanente” “para evitar a degradação ou o uso indevido dos

ecossistemas, do patrimônio e dos recursos naturais da Zona Costeira” (BRASIL, 1988, art. 9).

Ainda, também na Lei nº 7.661 de 1988 estabeleceu-se que as praias como “bens públicos de uso comum do povo, sendo assegurado, sempre, livre e franco acesso a elas e ao mar, em qualquer direção e sentido, ressalvados os trechos considerados de interesse de segurança nacional ou incluídos em áreas protegidas por legislação específica”.

É importante mencionar, por sua vez, que a lei em tela, em seu artigo 2º, dispõe que o Plano Nacional de Gestão Costeira visa “orientar a utilização nacional dos recursos na Zona Costeira, de forma a contribuir para elevar a qualidade de vida de sua população, e a proteção do seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural”.

Assim, a despeito da previsão segundo a qual o Plano Nacional de Gestão Costeira visa à utilização racional dos recursos na Zona Costeira, a Lei nº 7.661 também estabelece que isso deve ser feito de modo a garantir a proteção do patrimônio histórico, étnico e cultural. Assim, é possível perceber a atenção dada pela legislação aos pescadores artesanais para além de serem considerados como categoria a ser industrializada, como se fez durante toda a ditadura civil-militar.

A despeito da atenção diferenciada dada aos pescadores artesanais, comparativamente ao período anterior, a atuação do IBAMA, no período compreendido entre 1989 a 1995, conforme bem destaca Catia Antonia da Silva (2015, p. 50), “privilegiou ações concretas e eficazes, visando à regulação dos recursos pesqueiros em situação de sobrepesca ou ameaçados de [extinção] e que na maioria das vezes recaiu pela proibição de captura, principalmente, nas localidades de pescadores rurais e urbanas, com suas origens tradicionais”.

Pereira (2012), então, detalha a atuação do IBAMA no sentido da busca pela preservação dos recursos naturais marinhos:

Visando à recuperação dos estoques ameaçados, estabeleceram-se diretrizes ambientais e implementaram-se medidas de ordenamento pesqueiro, tais como: períodos de defeso para proteger o período reprodutivo das espécies; definição de tamanhos mínimos de captura; proibição do emprego de métodos predatórios de captura; controle da frota operante; etc. (Idem, p. 8)

Todavia, neste período os pescadores artesanais lutaram tanto pelo reconhecimento de seu trabalho, como “pela luta pelo respeito perante as ações ditadas pelos órgãos federais e estaduais de proteção ambiental” (SILVA, C., 2015, p. 50).

Assim, no ano de 1991 foi promulgada a primeira lei que regulamenta o chamado seguro desemprego para os pescadores artesanais durante o período em que se proíbe a pesca de determinadas espécies. Ou seja, se por um lado o Estado passou a controlar a pesca a partir de argumentos ambientais, por outro, os pescadores artesanais lutam pela consolidação do seguro-defeso.

Nesse aspecto, a Lei n. 8.287<sup>25</sup>, de dezembro de 1991, dispõe sobre a concessão do benefício de seguro desemprego, no valor de um salário mínimo mensal, a pescadores artesanais durante os períodos de defeso, ou seja, durante o “período de proibição de atividade pesqueira para a preservação da espécie”. É interessante notar que esta Lei prevê a categoria de pescador artesanal como sendo aquele pescador “profissional que exerce a sua atividade de forma artesanal, individualmente ou em regime de economia familiar, sem contratação de terceiros”. (BRASIL, 1991, art. 1)

Todavia, ainda que com a promulgação da Constituição Federal no ano de 1988, e com a previsão de que “é livre a associação profissional ou sindical” (BRASIL, 1988), assim, tenha-se colocado fim “ao controle do Estado sob a organização política dos pescadores(as), conferindo-lhes autonomia frente ao Ministério da Agricultura e à Marinha” (RAMALHO, 2014, p. 51), apenas recentemente deixou-se de exigir que o pescador fosse associado a uma colônia para que fosse beneficiado com o seguro desemprego.

Por fim, cabe ressaltar os dizeres de Silva (2015) ao analisar o período dos anos de 1990: “Os anos 1990 são marcados pelo legado do direito ambiental e o setor da pesca amarga sob o domínio do IBAMA (...). O instituto do meio ambiente (sic) nasce para frear as ações de uso sobre a natureza” (Silva, 2015, p. 710).

Como já salientado, não se pretendeu neste tópico esgotar a indicação e análise de toda a legislação do século XX acerca da atividade pesqueira e do pescador artesanal. Mas apenas indicar algumas regulamentações jurídicas para que seja possível “compreender na história de longa duração os recortes e acontecimentos, as ideologias e ações modernizadores que fazem alterar os marcos regulatórios da relação Estado-pesca” (SILVA, C., 2015, p. 55).

---

25 A Lei n. 8287 de 1991 foi revogada pela Lei n. 10.779 de 2003, todavia, o benefício do seguro-desemprego para os períodos de defeso, apesar de sofrer diversos ataques pelo governo federal, conforme será visto no tópico a seguir, permanece em vigor.

Tal propósito, assim, estende-se pelos tópicos a seguir, os quais procurarão demonstrar, ao menos que rapidamente, a lógica política e ideológica que marcou o domínio do Estado sobre as águas marinhas e seus recursos, bem como a política pesqueira a partir do século XXI.

### 2.1.2 O domínio do Estado sobre as águas marinhas e seus recursos

A prática da pesca, da forma como o poder público com ela se relacionou, foi tratada como “um braço do Estado cujo papel seria de ajudar o poder público a ‘dominar o território’”, e não como “condição de trabalho e renda” (SILVA, C., 2015, p. 70), o que pode ser constatado principalmente a partir da formação das colônias de pesca no início do século XX<sup>26</sup>.

Ao retomar o contexto da atuação da marinha na primeira metade do século XX e a criação das colônias de pesca, Silva salienta a conformação do controle territorial pelo Estado sobre a costa brasileira, transformando essas áreas em públicas, confundindo-se áreas do Estado:

O abraçar de perto o pescador era por motivo de controle territorial do país, cuja área é continental, cheio de populações ribeirinhas e costeiras e, ao mesmo tempo,

---

26 Nesse aspecto, SILVA traça um paralelo entre a promulgação da Lei de Terras n. 601 de 1850, a qual marcou “uma reforma estatal no que se refere à legitimação da posse das terras por parte de quem as ocupava e decretava a devolução ao poder público de todas as terras que haviam sido doadas em sesmarias” (SILVA, 2015, p. 70), e o domínio dos espaços aquáticos, rios, lagos e mares pelo Estado, sob a regulação da marinha” (Idem). Todavia, é importante observar a noção de terras devolutas salientada por Lígia Osório Silva (1996), segundo a qual “devolutas no sentido original de devolvido, só seria válido para as terras ocupadas até 1850. Nesse caso, o critério da cultura poderia ser aplicado” (SILVA, L., 1996, p. 161). Nesse sentido, “O artigo 3 da lei, definia terras devolutas como: Parágrafo 1 .As que não se acharem aplicadas a algum uso público nacional, provincial ou municipal.; Parágrafo 2 As que não se acharem no domínio particular por qualquer título legítimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do governo Geral Provincial, não incursas em comisso por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura.; Parágrafo 3 As que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em comisso, forem revalidadas por esta lei.; Parágrafo 4 As que não se acharem ocupadas por posse, que apesar de não se fundarem em título legal, forem legitimadas por esta lei” (Idem, p.156-157). No caso da lei de Terras, funda-se o regime pelo qual apenas seria possível adquirir terras devolutas por meio da compra e venda, respeitando-se como legítimo proprietário aqueles que as tivessem adquirido por meio da posse e que nelas exercessem sua moradia e efetivo cultivo até a data da promulgação da lei, proibindo-se, por sua vez, a aquisição por posse após a promulgação da referida Lei (o que não impediu, ao contrário, estimulou a grilagem de terras em vista da ausência de uma definição clara do que seriam as terras devolutas). Todavia, é necessário destacar que, a despeito de Silva (2015) afirmar que “a compreensão da lei de Terras de 1850 soma-se às ações de domínio e de soberania do Estado sobre terras e pessoas” (p. 70), no caso da referida Lei, regulamentou-se a forma pela qual seria considerada como legítima a aquisição de terras por particulares. No caso dos espaços aquáticos, por sua vez, tratou-se do domínio e soberania a serem exercidos pelo Estado, ou seja, não houve qualquer reconhecimento formal de sistemas de posse do espaço marítimo, seja por pescadores artesanais ou quaisquer particulares, mas sim de total controle desses espaços pelo Estado.

criar formatos de domínio das áreas que se tornam áreas públicas, sinônimo de áreas do Estado, e não como áreas da vida coletiva. (Idem, p. 70 e 71)

Considerando o trecho acima, passar-se-á, agora, a analisar como o Estado brasileiro, por meio da regulação e regulamentação jurídica, perseguiu e operacionalizou o seu intento de domínio da zona costeira, na qual se inclui o mar territorial<sup>27</sup>, e daquilo que na segunda metade do século XX passou a se chamar zona econômica exclusiva.

Ressalta-se aqui a identificação do que Cardoso chama de terceiro momento do desenvolvimento da pesca no Brasil, qual seja, aquele marcado pela “consolidação dos nacionalismos marinhos” (2011, p. 25).

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo art. 20, inc. VI (BRASIL, 1988), dispõe que o mar territorial é bem da União. No mesmo sentido, o artigo 99 do Código Civil (BRASIL, 2002) inclui os mares no rol dos bens públicos de uso comum do povo, portanto, bem inalienável e distinto dos bens públicos de uso especial e dos dominicais.

Os bens públicos de uso especial são aqueles “tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias” (BRASIL, 2002, art. 99, inc. II). Já os bens dominicais, “constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades” e, em regra, “pertencem às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado”, podendo, portanto, ser alienáveis (BRASIL, 2002, art. 99, inc. III e parágrafo único).

Assim, segundo SOUZA FILHO (2011, 2011, p. 70):

No direito brasileiro os bens públicos são de três categorias, os dominiais, os de uso especial e os de uso comum do povo. Os últimos são aqueles que o poder público mantém para uso e gozo de toda a população, tendo profundas restrições quanto ao próprio uso. Os dominiais, são aqueles que o poder público detém como se fora um proprietário privado, podendo deles dispor. Finalmente os de uso especial são aqueles cuja destinação é um serviço público determinado, disponível apenas para o uso em serviço público.

Estabelece o Código Civil, em seu artigo 103, a possibilidade de uso dos bens comuns tanto de forma gratuita como mediante retribuição.

---

<sup>27</sup> Conforme artigo 3., do Decreto 5.300 de 2004, a zona costeira é composta por uma faixa terrestre (“espaço compreendido pelos limites dos Municípios que sofrem influência direta dos fenômenos ocorrentes na zona costeira”) e por uma faixa marítima (que compreende a totalidade do mar territorial).

A Constituição Federal estabelece também que “os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva” são bens da União (BRASIL, 1989, art. 20, inc. V)<sup>28</sup>.

O Código de Águas de 1934 (BRASIL, 1934), ainda em vigor, já definia o mar territorial enquanto bem público de uso comum (Idem, art. 2, a) e determinava que as águas marinhas pertencem à União (Ibidem, art. 29, a), inexistindo, naquele momento, as categorias de plataforma continental e da zona econômica exclusiva. O referido código definia o mar não só como bem da União, mas também como de uso comum.

A divisão das águas do mar em mar territorial, plataforma continental e zona econômica exclusiva é recente. Apesar de não ser o objetivo deste trabalho analisar com profundidade as implicações jurídicas da definição de cada um desses espaços, compreender o contexto no qual essas definições se consolidaram, instituindo o chamado Direito do Mar no âmbito do direito internacional, permite que se visualize a forma como o Estado (e também os demais Estados nacionais e a comunidade internacional), foi dando conformação jurídica à territorialidade que exercia e que pretendia exercer no espaço marítimo.

Foi com os Estados colonizadores que, discretamente, consagrou-se o princípio da liberdade dos mares, justamente pela demanda daqueles em terem seus interesses econômicos atendidos, “por conta das rotas do comércio e de conquista”. No mesmo sentido, apesar de haver discordância entre os Estados acerca da “extensão do exercício de proteção”, a proteção da costa adjacente àqueles “também foi tratada como uma questão fundamental para os interesses dos Estados, receosos com sua proteção estratégica, embora adotassem posições discordantes quanto à extensão do exercício de proteção”. (MENEZES, 2015, p. 25)

Assim, segundo Menezes (2015, p. 26),

até meados do século XX, o mar era objeto de uma dupla aproximação: de um lado, uma estreita faixa marinha próxima aos Estados costeiros e submetida a sua soberania, denominada mar territorial e, de outro lado, o resto do mar, o alto mar (sic), onde existia um regime de liberdade para a navegação. E, praticamente, o maior objeto de controvérsia girava em torno da extensão do cinturão de água que cercava o Estado costeiro.

---

28 Como visto, o Código de Caça e Pesca de 1934 estabelecia que o “domínio publico das aguas abrange todas os animaes e vegetaes (sic) que nas mesmas se encontrarem”. Além disso, o Decreto-Lei nº 221, de 28 de fevereiro de 1967, que versava sobre a proteção e estímulos à pesca, manteve a disposição de que “são de domínio público todos os animais e vegetais que se encontrem nas águas dominiais” (art. 3).

É interessante também observar, conforme bem lembra MENEZES (2015), que, durante muito tempo, a definição da porção marítima que pertencia aos Estados, justamente por se consolidarem enquanto porção necessária para proteção daqueles, era definida/medida pela distância que uma bala de canhão poderia atingir. Assim,

Entendia-se que o mar territorial seria de três milhas náuticas (com o aprimoramento tecnológico das armas, essa distância da costa foi tornando -se obsoleta), ficando fora do alcance da soberania dos Estados o restante da superfície marinha. (Idem, p, 25)

Durante a Conferência de Haia, no ano de 1930, a então Sociedade das Nações pretendeu “proceder a uma codificação que levasse a um entendimento comum sobre o uso do mar, sobre a delimitação do mar territorial e de uma zona contígua”. Apesar do interesse dos Estados nacionais, especialmente devido à conformação de novos Estados e a necessidade de delimitação dos espaços geográficos, bem como do interesse na ampliação da pesca para atendimento do crescimento populacional e a demanda por alimentação, a pretensão de codificação restou infrutífera em vista da discordância entre eles. (Idem, p. 27 e 28).

A partir da metade da década de 1960, ou seja, durante a Ditadura Militar que o Brasil passou, o Brasil alterou por três vezes a distância do mar territorial.

No ano de 1966, o marechal Humberto Castelo Branco, por meio do Decreto-Lei n. 44 (BRASIL, 1966), alterou os limites do mar territorial do Brasil em 6 milhas marítimas de largura. Posteriormente, no ano de 1967, e, “numa zona contígua de seis milhas marítimas de largura, medidas a partir do limite externo das águas territoriais”, estava sob a jurisdição do Brasil “no que concerne à prevenção e à repressão das infrações da lei da lei brasileira em matéria de polícia aduaneira, fiscal, sanitária ou de imigração”, assim como tinha também, até esse espaço, “os mesmos direitos exclusivos de pesca, de jurisdição em matéria de pesca, e de exploração dos recursos vivos do mar, que lhe cabem em seu mar territorial”.

Logo em seguida, no ano de 1969, novo Decreto foi editado, agora pelo Ditador Artur da Costa e Silva, aumentando o mar territorial brasileiro em 12 milha marítimas (BRASIL, 1969). Ainda, em 1970, o Ditador Emílio Garrastazu Médici, por meio do Decreto-Lei n. 1098, aumentou o mar territorial brasileiro para 200 milhas marítimas.

O aumento das milhas marítimas estava inserida num contexto em que os Estados estavam em conflito no tocante à acusação de que Estados estrangeiros estariam avançando em seu mar territorial para captura de pescado, período que pode ser explicado pelas “Guerra

do Salmão”, no pacífico sul, “Guerra do Bacalhau” entre a Inglaterra e Islândia, a “Guerra do Arenque”, entre Guatemala e Noruega e a “Guerra da Lagosta”, entre Brasil e França:

A falta de consenso sobre a extensão das águas territoriais gerou, vez por outra, graves incidentes entre países que mantinham boas relações. Em 1956, o governo norte-americano apreendeu barcos pesqueiros peruanos, sob alegação de que estavam dizimando cardumes junto às costas do Oceano Pacífico. Tal episódio ficou conhecido como "Guerra do Salmão". Logo, outro conflito repetiu-se com barcos pesqueiros japoneses.

No ano de 1958, Inglaterra e Islândia travaram a "Guerra do Bacalhau", que culminou com troca de tiros de canhão. Logo seguiu-se a "Guerra do Arenque", onde a Guatemala reclamava pela incursão em suas águas de barcos noruegueses.

O Brasil não escapou das investidas de pescadores profissionais estrangeiros. Presenciou-se, em 1963, a "Guerra da Lagosta", acontecida com a França. Iniciou-se aquela contenda com conversações de gabinete, com trocas de notas e até complicadas interpretações a respeito da maneira das lagostas comportarem-se em seus habitats naturais. Todo o episódio centrou-se em torno da seguinte discussão: franceses argumentavam que estavam pescando fora do mar territorial e brasileiros contra-argumentavam que, embora nosso mar territorial fosse de 3 milhas marítimas, eles estavam pescando na plataforma continental. (CARVALHO, 1999)

Todavia, foi com a 3a. Conferência das Nações Unidas para o Direito do mar, realizada no ano de 1973, que estabeleceu-se consenso entre os Estados acerca da largura de seus respectivos mares territoriais.

É interessante observar, nesse contexto, a união dos Estados latino-americanos acerca do consenso em torno das 200 milhas náuticas, em contraposição ao posicionamento da União Soviética e dos Estados Unidos no sentido de limitar o mar territorial em 12 milhas.

Foi firmada, então, em 1970, a Declaração de Montevideú, por meio da qual Argentina, Brasil, Chile, Equador, Peru, Panamá, Nicarágua, El Salvador e Uruguai, estabeleceram princípios básicos, a nível regional. Ainda no mesmo ano foi aprovada a Declaração dos Estados Latino-Americanos sobre o Direito do Mar, também conhecida como Declaração de Lima, semelhante a de Montevideú. (CABRAL, 1980).

Após discordâncias do México, que entendia que a “zona razoável para a soberania ou jurisdição do Estado ribeirinho seria de 12 milhas”, e também da Bolívia e Paraguai que afirmavam que “a Declaração não levava em conta os interesses dos países sem litoral” (Idem), no ano de 1973, durante a 3a. Conferência das Nações Unidas para o Direito do mar, a Convenção da ONU sobre Direito do Mar.

E foi com a Convenção da ONU sobre Direito do Mar que solidificou-se o chamado “Direito do Mar”, por meio do qual definiu-se não só a largura do mar territorial, mas também



introduziu o conceito de zona econômica exclusiva, “até então não adotado no ordenamento jurídico internacional”. (QUADROS DA SILVA, 2006, p. 177).

A Convenção da ONU sobre o Direito do Mar, então, “delimita diversos espaços marítimos e dispõe sobre a jurisdição dos Estados nestes espaços”.

No tocante ao mar territorial, a Convenção da ONU sobre o Direito do mar, promulgada no Brasil, no ano de 1999, pelo Decreto n. 99.165 (BRASIL, 1990), estabeleceu que cada Estado pode estabelecê-la até o limite de 12 milhas marítimas, (Idem, art. 3), “medidas a partir da linha de baixa-mar do litoral continental e insular”, conforme também especificado no artigo 1 na Lei 8.617, de 4 de janeiro de 1993 (BRASIL, 1993). Assim, a “soberania do Brasil estende-se ao mar territorial, ao espaço aéreo sobrejacente, bem como ao seu leito e subsolo”<sup>29</sup> (Idem, art. 2).

Durante o debate no âmbito da América Latina, o Brasil, assim como outros países da região, não queria abrir mão de reivindicar o mar territorial de 200 milhas marinhas, momento, inclusive, que contou com forte apelo popular nacionalista.

No ano de 1972, durante a ditadura militar, o sambista João Nogueira lançou um samba intitulado “200 milhas para lá (Este mar é meu)”, momento de grande afã nacionalista pela manutenção da largura do mar territorial em 200 milhas náuticas.

A forma encontrada, durante os debates da Convenção da ONU sobre os Direitos do Mar, para atender o pleito dos países para a manutenção da largura do mar territorial em 200 milhas marinhas, foi a criação da figura da zona econômica exclusiva. Esta é a faixa de até “200 milhas marítimas das linhas de base a partir das quais se mede a largura do mar territorial” (BRASIL, 1990, art. Art. 57), na qual “embora o Estado costeiro não tenha jurisdição absoluta, tem o direito exclusivo de exploração dos recursos marinhos” (QUADROS DA SILVA, 2006, p. 179).

A Lei n. 8.617 de 1993, que dispõe sobre o mar territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva e a plataforma continental brasileiros, explicita os direitos de soberania que o Brasil possui para fins de exploração e aproveitamento econômicos, além do direito exclusivo para regulamentar a pesquisa científica, proteção e preservação do meio marinho:

---

29 A Convenção da ONU sobre o Direito do Mar previu o direito de passagem inocente aos navios de todos as nacionalidades no mar territorial dos países costeiros. Segundo a Lei n. 8.617 de 1998, “A passagem será considerada inocente desde que não seja prejudicial à paz, à boa ordem ou à segurança do Brasil, devendo ser contínua e rápida” (BRASIL, 1998, art. 3. §1).

Art. 7º Na zona econômica exclusiva, o Brasil tem direitos de soberania para fins de exploração e aproveitamento, conservação e gestão dos recursos naturais, vivos ou não-vivos, das águas sobrejacentes ao leito do mar, do leito do mar e seu subsolo, e no que se refere a outras atividades com vistas à exploração e ao aproveitamento da zona para fins econômicos.

Art. 8º Na zona econômica exclusiva, o Brasil, no exercício de sua jurisdição, tem o direito exclusivo de regulamentar a investigação científica marinha, a proteção e preservação do meio marítimo, bem como a construção, operação e uso de todos os tipos de ilhas artificiais, instalações e estruturas.

Parágrafo único. A investigação científica marinha na zona econômica exclusiva só poderá ser conduzida por outros Estados com o consentimento prévio do Governo brasileiro, nos termos da legislação em vigor que regula a matéria. (BRASIL, 1993)

É evidente, assim, que a reivindicação pelo Brasil de controle sobre as águas do mar em até 200 milhas náuticas (reivindicação que foi atendida pela regulação e regulamentação desta distância sob o conceito de zona econômica exclusiva), possuía como fundamento não só a segurança da costa brasileira, mas especialmente o controle da exploração econômica desse espaço e dos recursos naturais nele existentes.

Destaca-se ainda a conceituação de zona contígua brasileira, a qual “compreende uma faixa que se estende das doze às vinte e quatro milhas marítimas, contadas a partir das linhas de base que servem para medir a largura do mar territorial” (BRASIL, 1998, art. 4), onde o Brasil poderá exercer a fiscalização para “evitar as infrações às leis e aos regulamentos aduaneiros, fiscais, de imigração ou sanitários, no seu territórios, ou no seu mar territorial” e também para “reprimir as infrações às leis e aos regulamentos, no seu território ou no seu mar territorial” (Idem, art. 5).

A plataforma continental brasileira, na qual o Brasil exerce direitos de soberania para fins de exploração dos recursos marinhos<sup>30</sup>

compreende o leito e o subsolo das áreas submarinas que se estendem além do seu mar territorial, em toda a extensão do prolongamento natural de seu território terrestre, até o bordo exterior da margem continental, ou até uma distância de duzentas milhas marítimas das linhas de base, a partir das quais se mede a largura do mar territorial, nos casos em que o bordo exterior da margem continental não atinja essa distância. (Idem, art. 11)

Por fim, o artigo 8 da Convenção da ONU sobre o Direito do Mar discorre sobre as águas interiores, que são aquelas situadas no interior da linha de base do mar territorial

---

30 Os recursos marinhos presentes na plataforma continental “são os recursos minerais e outros não-vivos do leito do mar e subsolo, bem como os organismos vivos pertencentes a espécies sedentárias, isto é, àquelas que no período de captura estão imóveis no leito do mar ou no seu subsolo, ou que só podem mover-se em constante contato físico com esse leito ou subsolo”. (BRASIL, 1998, art. 12, parágrafo único).

(BRASIL, 1990, art. 8). Este conceito, normalmente utilizado em contraposição às águas internacionais, designa aquelas águas

localizadas aquém do limite de onde se inicia a medição do mar territorial. Nesse conceito se incluem as águas superficiais e subterrâneas existentes no território e as águas localizadas antes do início do mar territorial. (QUADROS DA SILVA, 2006, p. 178)

Por óbvio que, naquele momento de definição dos espaços marítimos, não se colocava em questão a territorialidade exercida sobre as águas do mar e as vidas marinhas existentes nesse espaço pelas comunidades tradicionais pesqueiras.

É importante considerar ainda que somado ao debate internacional pela delimitação do mar territorial brasileiro em 200 milhas, bem como à intenção do Estado brasileiro em criar e fomentar uma indústria pesqueira, assim como no caso da Revolução Verde<sup>31</sup>, solidificada a partir da década de 1970, utilizou-se também o discurso do crescimento populacional para justificar a necessidade de aumento da produção de alimentos, (no caso, o pescado) por meio da industrialização do setor.

Nesse contexto, a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura - FAO teve papel central. A fim de auxiliar o desenvolvimento da pesca brasileira, a FAO, por meio do “Programa Pesquisa e Desenvolvimento Pesqueiro no Brasil”, forneceu recursos para o desenvolvimento da indústria pesqueira. Este Programa foi fruto de convênio estabelecido entre o Fundo Especial das Nações Unidas e a SUDEPE, estabelecido no ano de 1966 (SUDEPE, [1980], p. 2), e serviu de base para os Programas de “Sistemas de Estatísticas Pesqueiras” e o “Plano de Assistência Técnica à Pesca Artesanal - PES CART” (Idem).

Em relação ao PES CART, Ramalho lembra que tratou-se de um acontecimento que marcou, no ano de 1973, a vida da pesca artesanal no Brasil ao ter sido criado, “pela primeira vez, um programa de apoio ao setor”. O objetivo do Programa, por sua vez, era a difusão tecnológica, “que passou a ser a grande meta da Superintendência, que a enxergava como sinônimo de desenvolvimento e de rompimento com o ‘mundo atrasado’ da produção

---

31 Entende-se por revolução verde a transformação da agricultura pelo capitalismo e que, na prática, significou uma “guerra contra o naturalmente verde”, contra a natureza. A produção agrícola passou a depender de maquinários e agrotóxicos, somado à apropriação das sementes, além da apropriação privada da terra e domesticação da natureza. “Esta combinação de maquinário, agrotóxicos e sementes, tudo como capital, representou uma transformação brutal na agricultura, a ponto de alguns autores afirmarem que tinha acabado a agricultura camponesa e os trabalhadores rurais todos passariam a ser assalariados agrícolas. Mais um equívoco teórico que cada dia fica mais dramático e explícito”. (SOUZA FILHO, 2015, p. 61)

artesanal”. Assim, “O Pescart apoiou-se numa visão estritamente difusionista do pacote tecnológico”. (RAMALHO, 2014, p. 49)

Assim, retomando a identificação feita por Cardoso (2001, p. 24) acerca dos processos alavancados pelo Estado brasileiro no decorrer do século XX que, segundo ele, delinearão a gestão da atividade pesqueira no país, podem ser observados a existência três momentos significativos. O primeiro deles foi a formação do Estado Nacional e do Estabelecimento da Marinha de Guerra brasileira, momento no qual “como estratégia de consolidação da marinha, ela atrelou a si os pescadores artesanais por meio de um sistema organizativo da categoria: colônias de pesca, federações e confederação nacional dos pescadores”.

Posteriormente, a chamada modernização da pesca, ação promovida pela Superintendência de Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE) a partir da década de 1960, seguida da consolidação dos nacionalismos marinhos, pois a “delimitação de 200 milhas do mar territorial brasileiro, no ano de 1970 (...), o Estado brasileiro pretendeu controlar através do território o espaço de trabalho” das gentes do mar.

Nesse sentido, Cardoso afirma que esses três processos possuem uma mesma racionalidade, qual seja, “a da pesca racional, moderna, baseada na tecnologia, com pescadores comportados, valorizando a pátria” (CARDOSO, 2001, p. 80). Trata-se de um mesmo projeto político de modernização da pesca artesanal, por meio da industrialização do setor pesqueiro.

### 2.1.2 A institucionalidade da pesca e do trabalho do pescador artesanal no século XXI

A legislação infraconstitucional em vigor sobre pesca e pescadores artesanais, ainda que agora preveja a diferenciação entre a pesca artesanal e industrial, ainda é, em sua maior parte, restrita às leis e decretos que se estabelecem sobre bases que ainda operam sobre concepções que os consideram, respectivamente, como atividade extrativa de recursos pesqueiros e como categoria profissional.

O Decreto n. 8750/2016 (BRASIL, 2016) institui o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais, o qual possui como atribuição “coordenar, acompanhar e monitorar a implementação e a regulamentação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais – PNPCT” (Idem. art. 2, V).

O Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais é composto por diversos segmentos dos povos e comunidades tradicionais, dentre os quais estão os pescadores artesanais, extrativistas costeiros e marinhos, caiçaras, dentre outras comunidades tradicionais.

De forma mais específica, no âmbito da análise do marco legal existente sobre pesca e pescadores artesanais, a Lei de Crimes Ambientais n. 9.605/1998 (BRASIL, 1998) prevê, em seus artigos 34 e 35, punição nos casos da prática de pesca em períodos não permitidos ou mediante instrumentos proibidos.

A Lei n. 9.605/1998 descreve o que entende por “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. (BRASIL, 1998. art. 36).

Nota-se, com a conceituação acima, a separação da atividade em relação àqueles que a praticam, bem como a omissão no tocante ao componente cultural e tradicional que a pesca possui para as comunidades tradicionais pesqueiras.

Ainda em relação às regulamentações da pesca, enquanto atividade deslocada daqueles que a praticam, a Lei n.º 11.959/2009 institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, que dispõe sobre o desenvolvimento sustentável da pesca e da aquicultura e o uso também sustentável dos recursos pesqueiros, buscando aliar a pesca e a aquicultura com “a preservação e conservação do meio ambiente e da biodiversidade” (BRASIL, 2009, art. 1).

A referida Lei também anuncia sua pretensão de preservar, conservar e recuperar os recursos pesqueiros e sistemas aquáticos e garantir “o desenvolvimento socioeconômico, cultural e profissional dos que exercem a atividade pesqueira, bem como de suas comunidades”. (Idem)

A despeito de um dos objetivos da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca ser o desenvolvimento cultural das comunidades que exercem a atividade pesqueira, a forma com o referida Lei conceitua a pesca, os recursos pesqueiros, as áreas de exercício da atividade pesqueira e o pescador profissional artesanal não responde de forma adequada às particularidades das comunidades tradicionais pesqueiras.

Ou seja, desconsidera-se as dimensões identitária, tradicional e de relação particular entre os integrantes das comunidades e a natureza.

Dentre as compartimentalizações promovidas pela Lei em tela, está definição do que se entende por pesca. Para a Política Nacional de Desenvolvimento da Aquicultura e da Pesca, pesca significa “toda operação, ação ou ato tendente a extrair, colher, apanhar, apreender ou capturar recursos pesqueiros” (Ibidem. art. 2, III). Atividade pesqueira, por sua vez, significa “todos os processos de pesca, exploração e exploração, cultivo, conservação, processamento, transporte, comercialização e pesquisa dos recursos pesqueiros” (Ibidem, art. 4).

Quando se tratar de atividade pesqueira artesanal, deverão ser tratados como tal “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” (Ibidem, parágrafo único).

Verifica-se com essa previsão que a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, apesar de reduzir diversos componentes da realidade dos pescadores artesanais a conceitos jurídicos que não dão conta de proteger os modos próprios de vida dessas coletividades, reconheceu as atividades realizadas no território terrestre, na maior parte das vezes pelas mulheres como atividade pesqueira artesanal.

Ao conceituar pescador, a Lei nº 11.959/2009 cria duas categorias que se distinguem pela realização ou não da pesca com fins econômicos. Por pescador amador compreende-se “a pessoa física, brasileira ou estrangeira, que, licenciada pela autoridade competente, pratica a pesca sem fins econômicos” e o pescador profissional é a “pessoa física, brasileira ou estrangeira residente no País que, licenciada pelo órgão público competente, exerce a pesca com fins comerciais, atendidos os critérios estabelecidos em legislação específica”.

Exercendo a pesca com ou sem finalidade econômica, ao pescador é exigido licenciar-se perante órgão público competente para que sua atividade seja considerada regular perante o Estado, e também para que aos pescadores artesanais sejam garantidos direitos previdenciários. Ao exigir autorização por autoridade competente, a Lei pretende assegurar “a proteção dos ecossistemas e a manutenção do equilíbrio ecológico” (BRASIL, 2009, art. 5, inc. I), “a busca da segurança alimentar e a sanidade dos alimentos produzidos” (Idem, inc. III) e “a busca de mecanismos para a garantia da proteção e da seguridade do trabalhador e das populações com saberes tradicionais” (Ibidem, inc. II). Observa-se que esta é a única

passagem na qual se destaca os saberes tradicionais das aqui denominadas populações tradicionais.

Assim como o pescador profissional se distingue do amador por praticar a pesca com fins econômicos, esta atividade também é categorizada sob o mesmo critério, qual seja, enquanto pesca comercial ou não comercial.

Enquanto a pesca não comercial se divide em científica, amadora e de subsistência, a comercial pode ser classificada como artesanal ou industrial. Pesca artesanal, então, é aquela praticada por pescador profissional e conceituada em contraposição à industrial, ou seja, é aquela caracterizada

quando 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. 2009. 8, I, a.)

Apesar da importância representada pelo artigo acima, o qual diferencia a pesca artesanal da industrial, aproximando-se, inclusive, da conceituação utilizada pela bibliografia sobre o tema, o referido artigo deixa de mencionar um conteúdo fundamental para a noção do que seria a pesca artesanal, qual seja, a noção de conhecimento tradicional. Também quando é conceituada a atividade pesqueira artesanal, no artigo 5. da referida lei (BRASIL, 2009) não se inclui o conhecimento tradicional como integrante essencial do que caracterizaria a pesca artesanal.

Cabe lembrar que, como Diegues afirmou, o que mais caracteriza a pesca artesanal, enquanto modo de pequena produção mercantil, é controle do conhecer tradicional pela qual se apropriam materialmente da natureza. (DIEGUES, 1983, p. 216)

Em relação à pesca comercial industrial, a Lei n. 11959 a descreve como sendo aquela praticada por pessoa física ou jurídica, envolve “pescadores profissionais, empregados ou em regime de parceria por cotas-partes, utilizando embarcações de pequeno, médio ou grande porte, com finalidade comercial” (Idem. b).

A diferença, então, entre a pesca comercial artesanal e a industrial, de acordo com a legislação em vigor, é que aquela é exercida diretamente por pescador, não podendo ser pessoa jurídica, por meio de embarcação de pequeno porte, de forma autônoma ou em regime de economia familiar. Não se menciona, assim, a existência de um modo próprio de vida e de conhecimento tradicional.

Em relação ao tamanho da embarcação para que a mesma seja considerada de pequeno porte, segundo o artigo 10 da Lei n. 11.959/2009, ela precisa possuir “arqueação bruta - AB igual ou menor que 20 (vinte)”. Serão consideradas embarcações de médio ou grande porte aquelas que possuírem, respectivamente, arqueação bruta - AB maior que 20 (vinte) e menor que 100 (cem) e maior que 100 (cem). (BRASIL, 2009. art. 10).

Todavia, em relação ao tamanho da embarcação para que seja considerada como de pesca artesanal, os movimentos de pescadores e pescadoras artesanais questionam a vinculação do conceito de pescador artesanal ao do tamanho embarcações de até 20 TAB. Segundo eles, tal vinculação faz com que pescadores que não são artesanais gozem de benefícios que deveriam ser específicos para essa categoria.

Esse é o caso da concessão do benefício de seguro-desemprego, durante o período de defeso<sup>32</sup>, ao pescador profissional artesanal, benefício regulamentado pelo Decreto Federal n. 8424/2015<sup>33</sup> (Brasil. 2015a). Este Decreto exige que, para a concessão do benefício, o pescador esteja inscrito no Registro Geral da Atividade Pesqueira -RGP na condição de pescador profissional artesanal, da forma como disposto no Decreto Federal n. 8425/2015. Para tanto, o Decreto n. 8425/2015 conceitua como pescador artesanal a

pessoa física, brasileira ou estrangeira, residente no País, que exerce 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;

Quando da publicação dos dois Decretos Federais mencionados, mais de 100 (cem) entidades e movimentos ligados às comunidades de pescadores artesanais, em especial o Movimento dos Pescadores e Pescadoras Artesanais - MPP e a Comissão Nacional para o fortalecimento das Reservas Extrativistas - CONFREM, divulgaram uma carta de repúdio contra estes dois atos normativos (MPP. 2015c). No tocante à vinculação do pescador artesanal à utilização de embarcações de até 20 TB, a carta denunciou:

---

32 Segundo § 3º, do artigo 1º Do Decreto n.º 8424/2015, “consideram-se como períodos de defeso aqueles estabelecidos pelos órgãos federais competentes, determinando a paralisação temporária da pesca para preservação das espécies, nos termos e prazos fixados nos respectivos atos”.

33 O Decreto Federal n.º 8.425/2015 (BRASIL, 2015) regulamenta a Lei nº 11.959, para dispor sobre os critérios para inscrição no Registro Geral da Atividade Pesqueira e para a concessão de autorização, permissão ou licença para o exercício da atividade pesqueira.



O decreto vincula ao conceito de pescador artesanal a embarcação de arqueação bruta de 20 AB. O objetivo é colocar dentro dos direitos da pesca artesanal os barcos de armadores, empresários da pesca que através deste artifício, deixarão de pagar os salários e encargos. Esses empresários que mantêm atividades não registradas são, na maioria das vezes, os que mais praticam formas de trabalho precários e similares ao trabalho escravo.

Em relação ao termo *recursos pesqueiros*, o inciso I da Lei n. 11.959/2009 considera como tal “os animais e os vegetais hidróbios passíveis de exploração, estudo ou pesquisa pela pesca amadora, de subsistência, científica, comercial e pela aquicultura” (Ibidem, art. 2, I).

Mais uma vez, como já ocorria desde o início do século XX, observa-se a captura daquilo que para as comunidades de pescadores artesanais e para a literatura sobre o tema é vivido e identificado enquanto território. Para a Lei em questão, o mundo úmido é reduzido ao conceito de áreas de exercício da atividade pesqueira, a qual, segundo o inciso X do artigo 2, compreende

as águas continentais, interiores, o mar territorial, a plataforma continental, a zona econômica exclusiva brasileira, o alto-mar e outras áreas de pesca, conforme acordos e tratados internacionais firmados pelo Brasil, excetuando-se as áreas demarcadas como unidades de conservação da natureza de proteção integral ou como patrimônio histórico e aquelas definidas como áreas de exclusão para a segurança nacional e para o tráfego aquaviário;

Na definição das áreas de exercício da atividade pesqueira não é previsto nem reconhecido o uso e gestão coletiva que as comunidades tradicionais vivenciam em seus territórios.

Mesmo quando a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca (BRASIL, 2009) prevê a possibilidade de cessão de águas públicas, ela o faz exclusivamente para fins de aquicultura. Abaixo transcreve-se o artigo referente à mencionada cessão:

Art. 25. A autoridade competente adotará, para o exercício da atividade pesqueira, os seguintes atos administrativos:

I – concessão: para exploração por particular de infraestrutura e de terrenos públicos destinados à exploração de recursos pesqueiros;

II – permissão: para transferência de permissão; para importação de espécies aquáticas para fins ornamentais e de aquicultura, em qualquer fase do ciclo vital; para construção, transformação e importação de embarcações de pesca; para arrendamento de embarcação estrangeira de pesca; para pesquisa; para o exercício de aquicultura em águas públicas; para instalação de armadilhas fixas em águas de domínio da União;

III – autorização: para operação de embarcação de pesca e para operação de embarcação de esporte e recreio, quando utilizada na pesca esportiva; e para a realização de torneios ou gincanas de pesca amadora;

IV – licença: para o pescador profissional e amador ou esportivo; para o aquicultor; para o armador de pesca; para a instalação e operação de empresa pesqueira;

V – cessão: para uso de espaços físicos em corpos d'água sob jurisdição da União, dos Estados e do Distrito Federal, para fins de aquicultura.

§ 1º Os critérios para a efetivação do Registro Geral da Atividade Pesqueira serão estabelecidos no regulamento desta Lei.

§ 2º A inscrição no RGP é condição prévia para a obtenção de concessão, permissão, autorização e licença em matéria relacionada ao exercício da atividade pesqueira. (grifos meus) (BRASIL, 2009)

Como já mencionado, no ano de 2015 foram publicados dois Decretos de grande importância para as comunidades de pescadores artesanais, o Decreto Federal n.º 8424/2015 (BRASIL, 2015a) e o Decreto Federal n.º 8.425/2015 (BRASIL, 2015b). Por meio do Decreto Federal n.º 8.425/2015 (BRASIL, 2015b), que estabelece critérios para inscrição no Registro Geral da Atividade Pesqueira e para a concessão de autorização, permissão ou licença para o exercício da atividade pesqueira, o Governo Federal chegou a prever que pescadores artesanais seriam apenas aquelas pessoas que faziam a captura do pescado.

Há época, o referido Decreto, que ignorava o parágrafo único da Lei n. 11.959/2009, o qual dispõe justamente sobre a atividade pesqueira artesanal, criou a figura do pescador e pescadora de apoio à pesca artesanal, então descrita como a

pessoa física que, de forma autônoma ou em regime de economia familiar, com meios de produção próprios ou mediante contrato de parceria, exerce trabalhos de confecção e de reparos de artes e petrechos de pesca, de reparos em embarcações de pesca de pequeno porte ou atua no processamento do produto da pesca artesanal;

Em reação também a esse ponto, o Movimento dos Pescadores e Pescadoras Artesanais e demais movimentos sociais ligados às comunidades de pescadores artesanais, em Carta de Repúdio (MPP, 2015c), denunciaram que aquele Decreto considerava como pescador artesanal apenas aquele que fazia a captura do pescado, excluindo a produção familiar tradicional, cujo papel de mulher é fundamental nas atividades posteriores à captura do pescado, bem como no tocante à confecção dos apetrechos de pesca.

No ano de 2017, por meio do Decreto n. 8967, revogou-se a disposição que especificava o que se entendia por atividade de apoio à pesca, embora tenha sido mantido, no Decreto n. 8424/2015, a previsão de que “a concessão do benefício [de seguro desemprego/seguro defeso] não será extensível aos trabalhadores de apoio à pesca artesanal, assim definidos em legislação específica” (BRASIL, 2015a, art. 1, §6).

Ou seja, ainda que no ano de 2017 tenha sido revogada do Decreto 8424/2017 a disposição que descrevia o que seria a atividade de apoio à pesca, deixando-se de afirmar que aquela pessoa que exerce trabalhos de confecção e reparos de artes e petrechos de pesca, bem como aqueles que atuam no processo do produto da pesca (como seria o caso das mulheres que descascam o camarão após a sua captura, por exemplo), permaneceu-se a afirmar que os trabalhadores de apoio à pesca não seriam beneficiários do seguro defeso. Ainda, delegou-se a momento futuro a regulamentação do que seria a referida atividade de apoio à pesca artesanal.

É interessante observar o trecho abaixo, extraído da carta de repúdio assinada e publicada logo após a edição dos Decretos Federais n.8424/2015 e n. 8425/2015, que bem descreve o papel que Estado, por meio da legislação sobre pesca, vem desempenhando junto aos pescadores artesanais:

Nós, Pescadores e Pescadoras Artesanais, repudiamos as ações do governo federal na retirada de direitos conquistados com muita luta. Tais ações refletem a incapacidade do governo em perceber e dialogar com a diversidade cultural dos pescadores e das pescadoras artesanais do Brasil, além de descumprir os acordos e legislações nacionais e internacionais que garantem os direitos dos Povos e das comunidades Tradicionais.

(...)

Este decreto faz parte de uma engrenagem de Racismo institucional que objetiva invisibilizar e eliminar os pescadores e as pescadoras artesanais, pois estes são entraves para o desenvolvimentismo degradador, excludente e concentrador ao estar perto e viver em íntima relação com a natureza tão cobiçada pelo capital e que conta com a anuência e conivência do Estado. (MPP, 2015c)

Ainda que existam alguns artigos favoráveis aos pescadores artesanais na legislação analisada, ao analisá-la é possível perceber que a lógica estatal, expressa por meio das leis e decretos ainda é aquela que não reconhece a identidade coletiva e a territorialidade das gentes do mar. A legislação sobre a pesca tem como lógica, mesmo diante da previsão de que a Política Nacional do Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e Pesca (BRASIL, 2009) tem o objetivo de promover “o desenvolvimento socioeconômico, cultural e profissional dos que exercem a atividade pesqueira, bem como de suas comunidades”, o reconhecimento dos pescadores artesanais enquanto mais uma modalidade de trabalhadores produtores de mercadoria. Isso só é possível observar com a análise do breve histórico acerca da regulamentação da pesca, mas também pela dificuldade do Estado brasileiro em reconhecer essas gentes como grupos que possuem uma territorialidade própria, um modo próprio de vida.

## 2.2 PROPOSTAS DE REGULAÇÃO E REGULARIZAÇÃO DOS TERRITÓRIOS TRADICIONAIS PESQUEIROS

A despeito da existência de marco legal que desconsidera a identidade coletiva e a territorialidade específica das gentes do mar, e que pretende impor os interesses e ideologia do Estado e de uma elite econômica, como é o caso da legislação analisada nos tópicos anteriores, a partir da década de 1980 começam a surgir debates, tanto no âmbito dos movimentos sociais de povos e comunidades tradicionais como no interior do movimento ambientalista, acerca da necessidade de se construir instrumentos jurídicos que promovessem o reconhecimento jurídico, a regulação, e a regularização desses territórios tradicionais. Este movimento, como já antecipado no primeiro capítulo, está inserido no contexto de fortalecimento e afirmação da identidade política dessas gentes, bem como de certo reconhecimento da territorialidade específica dessas coletividades.

Assim, foi sobretudo a partir dos anos de 1980 que passou-se a buscar soluções jurídicas para a regularização dos territórios dos povos e comunidades tradicionais.

O antropólogo José Maurício Arruti (2013, p. 7) relata a sobreposição de dois contextos que marcam a relação entre o Estado brasileiro e os povos e comunidades tradicionais a partir da década de 1980, quais sejam, a ascensão, segundo ele, do multiculturalismo do último quarto de século, que fez o Estado brasileiro se abrir para o reconhecimento da pluralidade de sua formação social e cultural, e outro moldado pela emergência de uma forte preocupação global com o meio ambiente.

A intersecção destes dois contextos permitiu o estabelecimento de um ambiente propício para que as demandas sociais dos povos e comunidades tradicionais, até então invisibilizados e “quase sempre marcados por uma territorialidade particular, por instrumentos e formas de manejo ambiental tradicionais, viessem à luz e pudessem se fortalecer politicamente” (Ibidem).

Ao passo em que as comunidades quilombolas e indígenas conquistaram, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, previsões constitucionais que reconheceram sua identidade coletiva e seus direitos territoriais específicos, às demais coletividades tradicionais, em especial às extrativistas<sup>34</sup>, restou o pacto com o movimento

---

34 Por populações extrativistas, entende-se “outros grupos sociais incluídos na categoria de tradicionais e [que] tendem a ser reconhecidos pelos produtos que extraem e vendem no mercado – seringueiros, babaçueiros, pescadores -, apesar deste ser apenas um elemento e um complexo sistema de adaptação” (LITTLE, 2012, p. 9).

socioambientalista<sup>35</sup> para estabelecimento de políticas de reconhecimento e proteção de seus territórios por meio dos instrumentos do Direito Ambiental, que hoje foram incluídos na categoria das unidades de conservação de uso sustentável<sup>36</sup>.

Tais áreas protegidas, então, passam a ser uma estratégia formal de reconhecimento dos territórios das comunidades tradicionais “que detinham sobre os recursos naturais e os espaços sociais onde viviam um saber capaz de associar sua reprodução social com a conservação deste lugar” (LOBÃO, 2010, p. 25).

Neste sentido, Paul E. Little (2012, p. 18) chama a atenção para a dimensão ambientalista dos territórios sociais:

a dimensão ambientalista dos territórios sociais se expressa na sustentabilidade ecológica da ocupação por parte desses povos durante longos períodos de tempo, baseada nas formas de exploração pouco depredadoras de seus respectivos ecossistemas. (...) Essa sustentabilidade foi um elemento chave no estabelecimento de novas parcerias entre alguns desses grupos sociais e setores do movimento ambientalista, e conduziu à implementação de formas de co-gestão de território, onde o governo – principalmente os órgãos ambientais – e um grupo social determinado entram em parceria na proteção e uso de uma área geográfica específica.

E é nesse contexto que as unidades de conservação de uso sustentável se tornam ferramenta de reconhecimento de territórios sociais de comunidades tradicionais denominadas extrativistas, nelas incluídas os seringueiros, as quebradeiras de coco babaçu e também as comunidades tradicionais pesqueiras. Todavia, no que se refere a esta última, colocam-se obstáculos bastante específicos para o reconhecimento formal de suas áreas de ocupação e uso, uma vez que envolvem “terras aquáticas ou marinhas que não contam com uma legislação adequada que reconheça as particularidades dessa apropriação” (LITTLE, 2012, p. 18).

Observa-se, então, dois movimentos de reconhecimento formal, por parte do Estado brasileiro, da territorialidade específica dos povos e comunidades tradicionais: aquele contido

---

35 O movimento ambientalista se fortalece no século XX, cuja vertente socioambientalista surge na década de 1980 em contraposição à vertente preservacionista, segundo a qual o meio ambiente deveria ser preservado em sua versão intocada (Ibidem, p.16).

36 Segundo §2º, do artigo 7º da Lei n.º 9985/2000, o “objetivo básico das Unidades de Uso Sustentável é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais”, cuja importante categoria representativa é a Reserva Extrativista, prevista no artigo 18 da mencionada Lei. Assim, por Reserva Extrativista entende-se a “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” (art. 18).

na Constituição Federal ao prever expressamente direitos distintos aos povos indígenas e comunidades quilombolas, criando modalidades territoriais específicas para esses sujeitos, com regulamentos específicos<sup>37</sup>, e outro que advém do pacto estabelecido entre as demais comunidades tradicionais e a vertente socioambientalista do movimento ambientalista com expressão nacional a partir da década de 1980.

Todavia, antes de proceder à análise desses instrumentos do direito ambiental para o reconhecimento, regulação e regularização do território das comunidades tradicionais pesqueiras, e de seus limites e desafios para tanto, passar-se-á a discorrer, brevemente, sobre outros instrumentos que também vem sendo utilizados para reconhecer o território dessas coletividades.

Ainda, cabe destacar que todos esses instrumentos, tanto do direito ambiental como aqueles oriundos de um direito civil-administrativo, regulam a posse coletiva das comunidades tradicionais. Ou seja, não se trata de conceder a propriedade de determinadas áreas para essas coletividades. Assim, antecipa-se, não há no ordenamento jurídico brasileiro um instrumento que, de fato, regularize o território das comunidades tradicionais pesqueiras, motivo pelo qual o Movimento Nacional dos Pescadores e Pescadoras Artesanais propõe a “Campanha Nacional pela Regularização do Território das Comunidades Tradicionais Pesqueiras”, conforme será melhor analisado no final deste capítulo.

Assim, faz-se importante a crítica aos institutos jurídicos do civil-administrativo, na tentativa de formular uma base epistemológica diferenciada que fundamente e garanta os direitos dos povos e comunidades tradicionais a seus territórios específicos, bem como, fundamental também se faz analisar os limites do Direito Ambiental como o principal instrumento utilizado para se reconhecer os territórios das comunidades de pescadores artesanais.

### 2.2.1 Posse e Propriedade: Institutos do Direito Civil e estratégias provisórias de regularização dos territórios pesqueiros

Assim como o território das comunidades tradicionais pesqueiras é composto por espaços ontologicamente distintos (mas que, para as comunidades tradicionais pesqueiras, são

<sup>37</sup> Neste aspecto, vale mencionar a Lei n.º 6.001/1973, que trata da identificação e delimitação das terras indígenas, e o Decreto 4887/2003 que dispõe sobre o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos quilombolas.

conectados), os quais já foram descritos neste trabalho a partir das categorias de mundo seco e mundo úmido, no universo jurídico ele também é conceituado como possuidor de naturezas jurídicas distintas.

Em vista do fato do território das comunidades tradicionais pesqueiras estar localizado tanto na terra como no mar, ele é situado em espaços juridicamente caracterizados como bens públicos de uso comum, como é o caso do mar territorial e das praias, bem público dominial, que é o caso dos terrenos de marinha, além de bens privados, que juntos, compõe, como já visto, parte da zona costeira<sup>38</sup>.

A diferenciação jurídica entre bens públicos e privados em relação ao espaço no qual as comunidades tradicionais pesqueiras exercem a sua territorialidade, influencia diretamente no tipo de instrumento que poderá ser utilizado na tentativa de reconhecimento e regularização do território tradicional pesqueiro.

#### 2.2.1.1 Bens Públicos

Como já mencionado, os territórios pesqueiros das gentes do mar estão situados em áreas caracterizadas juridicamente como bens públicos.

No caso da porção aquática, trata-se do mar territorial, bem da União de uso comum do povo. Já em relação à porção terrestre, os territórios das comunidades tradicionais pesqueiras costeiras abrangem as praias, que também são bens público de uso comum, e os terrenos de marinha.

Em relação aos bens públicos, destacam-se os dois institutos jurídicos que mais são utilizados como instrumentos de regularização do território tradicional pesqueiro: o Termo de Autorização de Uso Sustentável – TAUS e a Concessão de Direito Real de Uso – CDRU. Discorrer-se-á também sobre a possibilidade de utilização do instrumento Cessão de Uso especificamente no que se refere aos corpos d'água.

O Termo de Autorização de Uso Sustentável – TAUS, previsto na Lei nº 9.636 de 1998 (BRASIL, 1998), que dispõe sobre a regularização, administração e alienação dos bens imóveis de domínio da União, é um instrumento específico de reconhecimento de ocupação em áreas da União pelas comunidades tradicionais.

---

38 A zona costeira “trata-se de uma zona de interação entre o mar e a (sic) território” (Fernando Quadros da SILVA, 2006, p. 189 – ver como citar os Silvas), que se “estende por uma faixa de 8.698 km de extensão e largura variável, onde são encontrados ecossistemas contíguos sobre uma área de aproximadamente 388 mil km” (Idem, p. 188).

A autorização de uso sustentável é ato administrativo excepcional, transitório e precário, de incumbência da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), outorgada mediante termo às comunidades tradicionais. (Idem, art. 10-A).

Segundo o parágrafo único, do artigo 10-A, da Lei nº 9.636 de 1998 (BRASIL, 1998), a autorização de uso sustentável

visa possibilitar a ordenação do uso racional e sustentável dos recursos naturais disponíveis na orla marítima e fluvial, destinados à subsistência da população tradicional, de maneira a possibilitar o início do processo de regularização fundiária que culminará na concessão de título definitivo.

O TAUS é utilizado nos casos nos quais a comunidade tradicional está localizada ou utiliza os recursos naturais na orla marítima e fluvial, o que faz com que seja um mecanismo bastante utilizado para as comunidades tradicionais pesqueiras.

O parágrafo único, do artigo 1º, da Portaria nº 89 de 2010 da Secretaria do Patrimônio da União, que regulamenta o artigo 10-A da Lei em comento, dispõe que a autorização de uso pode compreender as áreas tradicionalmente usadas para fins de moradia e uso sustentável dos recursos naturais, podendo ser contíguas ou não. (SPU, 2010)

O TAUS pode ser utilizado para outorgar às comunidades tradicionais a autorização de uso tanto da porção terrestre como aquática do território das comunidades tradicionais pesqueiras. Ou seja, poderá ser outorgado às comunidades tradicionais que ocupem ou utilizem o mar territorial, as áreas de praia marítima ou fluvial federais, as ilhas situadas em faixa de fronteira, acrescidos da marinha e marginais de rios federais e terrenos de marinha e marginais presumidos (SPU, 2010, art. 2º).

Justamente por se tratar de um instrumento que incide sobre bens da União, a Portaria nº. 89/2010 referenda a Constituição ao afirmar que qualquer título privado sobre aqueles bens é nulo (Ibidem, §1).

A Portaria nº. 89/2010 da SPU detalha a previsão presente na Lei n.º 9636/2010, a qual estabelece que o TAUS refere-se à autorização de uso destinada às comunidades tradicionais:

Art. 4º O Termo de Autorização de Uso Sustentável – TAUS das áreas definidas no artigo 2º serão outorgados exclusivamente a grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que utilizam áreas da União e seus recursos naturais como condição para sua



reprodução cultural, social, econômica, ambiental e religiosa utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.

O TAUS pode ser outorgado conjuntamente pelos diferentes órgãos federais ou entes federativos, sem a necessidade de identificar os limites entre as terras de domínio público, desde que assinado por todos aqueles. (Ibidem, art. 3)

Por se tratar de instrumento destinado a coletividades tradicionais, o Termo de Autorização de Uso sustentável deve ser outorgado, prioritariamente na modalidade coletiva (em nome de uma coletividade de famílias ou de sua entidade comunitária representativa da comunidade) e, quando individual, com prioridade no nome da mulher. (SPU, 2010, art. 5). No mesmo sentido, trata-se de instrumento para uso exclusivo da comunidade tradicional (ou da unidade familiar), “transferível apenas por sucessão, sendo vedada sua transferência para terceiros” (Idem, parágrafo único).

Ainda, a Portaria que regulamenta o TAUS é expressa ao afirmar que este instrumento “deverá respeitar os limites de tradição das posses existentes no local, a ser definido com a participação das comunidades diretamente beneficiadas, respeitando as peculiaridades locais dos ciclos naturais e organização comunitária territorial das práticas produtivas”. Ou seja, destaca-se a necessária participação das comunidades na definição do espaço a ser a elas destinados. (Ibidem, art. 6)

Por fim, conforme anuncia o parágrafo único do artigo 10-A da Lei n.º 9636/1998, o Termo de Autorização de Uso Sustentável é uma forma de regularização territorial provisória, no sentido de que é um primeiro passo para o início do processo regularização fundiária, a qual se encerrará, nos casos das áreas públicas, na concessão de título “definitivo, quando cabível”.

Conforme dispõe o artigo 11, da Portaria 89 da SPU, o TAUS “inicia o processo de regularização fundiária, podendo ser convertido em Concessão de Direito Real de Uso -CDRU”, os quais deverão conter cláusula expressa de que o corpo d'água, “no período de cheia, (...) se mantém sob o uso comum do povo para navegação, prática de atividades pesqueiras e acesso público, sendo vedado restringir ou dificultar seu acesso, por qualquer meio”.

Em manual elaborado pela Secretaria do Patrimônio da União, esta afirma ser o TAUS “uma nova forma de relacionamento” entre as comunidades caiçaras e o poder público, indicando-se que “as comunidades têm, por meio dos Taus, o direito de utilizar a área

coletivamente para pesca e agricultura, sendo vedada a sua alienação” (SAULE JÚNIOR, et.al., 2006, p. 27).

A concessão de direito real de uso – CDRU, apesar de poder ser o passo posterior à outorga do TAUS, não requer a procedência deste para ser acessada.

A CDRU, no artigo 1.225, XII do Código Civil, está elencada entre as espécies de direitos reais e pode ser utilizada apenas naquelas hipóteses legalmente especificadas (LUFT, 2017). Este instrumento está especificado no Decreto-Lei n.º 271/1967 que, depois de ter seu artigo 7º alterado pela Lei n.º 11.481/2007, prevê que a CDRU pode ser instituída sobre terrenos públicos ou privados, por tempo certo ou indeterminado, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência, entre outros (BRASIL, 1967, art. 7º). Assim, trata-se a CDRU de direito real resolúvel.

O referido instrumento “poderá ser contratad[o] por instrumento público ou particular, ou por simples termo administrativo, e será inscrita e cancelada em livro especial” (Idem, §1º), no qual constarão os fins da concessão. Caso o concessionário “dê ao imóvel destinação diversa da estabelecida no contrato ou termo (sic)”, a concessão será resolvida antes do prazo estabelecido (Ibidem, §2º). Por fim, o §4º, do artigo 7º, do Decreto-Lei n.º 271/1967 prevê que “a concessão de uso, salvo disposição contratual em contrário, transfere-se por ato inter vivos, ou por sucessão legítima ou testamentária, como os demais direitos reais sôbre (sic) coisas alheias, registrando-se a transferência”.

A Lei n.º 9636/1998, que dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, prevê a possibilidade da CDRU prevista no artigo 7º, do Decreto-Lei n.º 271/1967, ou seja, aquela que pode ser destinada para a preservação das comunidades tradicionais, ser aplicada “em terrenos de marinha e acrescidos, dispensando-se o procedimento licitatório para associações e cooperativas que se enquadrem no inciso II” (artigo 18, §1, Lei n. 9636/1998), ou seja, quando se tratar de interesse público ou social.

Em Manual Orientativo para destinação adequada dos bens da união, manifestou-se a Secretaria do Patrimônio da União sobre a viabilidade da aplicação da CDRU nos seguintes casos:

- a) em terrenos de marinha e acrescidos – áreas inalienáveis; b) em áreas vazias destinadas à provisão habitacional; c) áreas ocupadas, sujeitas à pressão imobiliária

ou em áreas de conflito fundiário; d) para o uso sustentável das várzeas e para a segurança da posse de comunidades tradicionais; e e) para fins comerciais. A CDRU é aceita como garantia real nos contratos de financiamento habitacional e é alternativa a CUEM, pois não são exigidos requisitos de posse, tamanho de terreno etc., podendo ser gratuita (renda familiar mensal de até 5 salários mínimos) ou onerosa. Esta última é alternativa para os casos de atividades comerciais ou outras atividades econômicas em áreas de regularização fundiária de interesse social. (SPU, 2010, p. 20)

Em relação às praias, bem de uso comum, a SPU também indicou a CDRU, além da Autorização de Uso, como a forma mais adequada de destinação para comunidades tradicionais (SPU, 2010, p. 28).

A CDRU permite, por fim, que a comunidade tradicional tenha o exercício de direitos reais por tempo indeterminado e sem que haja precariedade desta concessão, diferente do instrumento comumente firmado pela Administração Pública, que é o Termo de Autorização de Uso.

No tocante às águas, além do Termo de Autorização de Uso Sustentável (TAUS), pode também ser utilizado o instituto jurídico de direito público denominado Cessão de Uso.

O parágrafo 2º, do artigo 18 da Lei nº 9.636/1998, autoriza a Cessão de Uso “do espaço físico em águas públicas, áreas de álveo de lagos, rios e quaisquer correntes d’água, de vazantes, da plataforma continental e de outros bens de domínio da União insusceptíveis de transferência de direitos reais a terceiros”.

A despeito da previsão acima, das regulamentações existentes sobre a cessão de águas públicas, nenhuma versa sobre cessão para uso de espaços físicos em corpos d’água para fins de garantia da prática da pesca artesanal.

A Lei n.º 11.959/2009, que dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, como já mencionado, prevê a possibilidade de cessão para uso de espaços físicos em corpos d’água, para garantia da atividade pesqueira, apenas para fins de aquicultura.

Além disso, anteriormente à edição da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, no ano de 2003 foi publicado Decreto Federal n.º 4898/2003 sobre a autorização de uso de espaços físicos em corpos d’água para fins de aquicultura. Neste Decreto prevê-se a utilização do instrumento da cessão de uso apenas para a prática da aquicultura (BRASIL, 2003, art. 4º, § 2º e 3º).

### 2.2.1.2 Áreas particulares – Bens privados

Em relação à porção territorial caracterizada como bens privados, que são aquelas áreas que excedem os terrenos de marinha e que muitas vezes estão tituladas em nomes de terceiros (o que, em grande medida, é resultado da especulação imobiliária estimulada a partir da segunda metade do século XX, como já visto) é possível identificar duas formas de regularização, quais sejam, a desapropriação por interesse social e a ação de usucapião especial coletiva<sup>39</sup>.

O artigo 5º, inciso XXIV, da Constituição Federal, prevê o instrumento da desapropriação por interesse social, mediante justa e prévia indenização.

O inciso III, do artigo 216 da Constituição Federal, dispõe que os modos próprios de criar, fazer e viver dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira constituem patrimônio cultural brasileiro. E, como forma de promoção e proteção desse patrimônio cultural, a Constituição Federal prevê a utilização da desapropriação social para a persecução deste fim (§1º, do artigo 216 da Constituição Federal).

Assim, a desapropriação por interesse social para fins de proteção do patrimônio cultural brasileiro, no qual se inclui os modos próprios de criar, fazer e viver das comunidades tradicionais pesqueiras, pode ser utilizada para o reconhecimento da porção terrestre do território das comunidades tradicionais pesqueiras, naquelas áreas que forem de domínio particular.

Outra modalidade de desapropriação por interesse social é aquela prevista no inciso III, do artigo 2º, da Lei nº 4.132/62, qual seja, aquela destinada “ao estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola” (BRASIL, 1962).

Nesse aspecto, apesar de não ter sido utilizado o argumento de que tratava-se de comunidade tradicional pesqueira, o Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento do Mandado de Segurança n. 26192 (BRASIL, 2011), entendeu ser cabível a utilização do instituto da desapropriação por interesse social prevista no artigo suprarreferido para atender 32 famílias de pescadores que residiam na chamada Fazendinha Tambauzinho, situada no

---

39 Optou-se, neste trabalho, pela indicação dos instrumentos jurídicos referentes à regularização coletiva dos territórios tradicionais pesqueiros, motivo pelo qual não foram descritas outras formas como, exemplo, seria o caso das ações de usucapião individual. Além disso, a indicação dos instrumentos jurídicos no presente tópico baseou-se também em material elaborado pelo Movimento Nacional dos Pescadores e Pescadoras Artesanais, pelo qual o próprio movimento indica as formas possíveis de regularização territorial.

Município de Santa Rita, na Paraíba. Para tanto, entendeu também o STF que, para essa modalidade de desapropriação por interesse social, não haveria a necessidade em se declarar a área como improdutiva e também que haveria impedimento para desapropriar área maior que aquela efetivamente ocupada pelas famílias. Ou seja, a desapropriação por interesse social para estabelecimento e manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola pode abarcar todas as áreas necessárias para a reprodução social desses grupos.

A partir da desapropriação por interesse social, então, é possível a expedição de título coletivo pró-indiviso ou a concessão de direito real de uso para a Comunidade Tradicional.

Outra possibilidade para os bens particulares é a Ação de Usucapião Especial Coletiva. O Movimento dos Pescadores e Pescadoras artesanais – MPP, ao destacar a diferença entre posse e propriedade e os respectivos instrumentos possíveis de serem utilizados a cada um dos casos, destaca a possibilidade de se valer também desse instituto jurídico. (MPP, 2015b, p. 15)

Assim, nos casos nos quais os integrantes da comunidade detiveram a posse da área por mais de 5 anos, poderão estes ingressar com ação de Usucapião.

Em documento denominado “Cartilha para Trabalho de Base da Campanha pelo Território Pesqueiro”, o MPP indica como fundamento legal para a proposição de ação de Usucapião coletiva os artigos 1.238 e ss do Código Civil. No artigo 1.240 do Código Civil, prevê-se que aquele que

possuir, como sua, área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. (BRASIL, 2002)

Como fundamento para a proposição de usucapião coletiva, já que o artigo acima prevê como detentor do direito o indivíduo e a sua família, o MPP indica o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2011), em seus artigos 9 e ss.

O artigo 10 do Estatuto da Cidade dispõe sobre a modalidade de usucapião especial coletiva nos casos de ocupações por núcleos urbanos informais, “sem oposição há mais de cinco anos e cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor”. (Idem)

É possível observar a limitação deste Instituto que, mesmo prevendo a possibilidade de usucapir áreas coletivamente, estabelece a limitação de área de até duzentos e cinquenta

metros quadrados por possuidor, o que não necessariamente atenderá às particularidades das comunidades tradicionais, seja em relação aos espaços nos quais constituirão suas moradias e roçados, seja em relação aos espaços de usos coletivos.

Por fim, o MPP destaca que “na ação coletiva, a Associação de Moradores ingressa como autora, em defesa da coletividade, cabendo a esta o papel de organizar o cadastro das famílias e dos lotes, juntando toda a documentação necessária). (MPP, p. 15)

### 2.2.2 O Pacto com o discurso ambiental: as Reservas Extrativistas

Atualmente, a forma mais expressiva e importante de reconhecimento e regularização dos territórios das comunidades tradicionais<sup>40</sup> que não possuem marco legal específico<sup>41</sup>, dentre as quais se incluem as comunidades tradicionais pesqueiras, é a utilização de unidades de conservação de uso sustentável, em especial as Reservas Extrativistas (Resex)<sup>42</sup>.

Antes de tratar das características das Reservas Extrativistas, é importante compreender o contexto no qual essa modalidade de reconhecimento de territórios tradicionais foi inserida no ordenamento jurídico brasileiro.

Para isso, essencial se faz retomar também o cenário no qual a utilização do discurso

---

40 Ainda que a presente Dissertação teça críticas, embasadas em revisão bibliográfica crítica sobre a matéria, à configuração atual das Reservas Extrativistas, principalmente após a sua inserção no Sistema Nacional de Unidades de Conservação, reconhece-se que hoje esta modalidade de unidade de conservação é a forma regularização territorial mais importante para as comunidades extrativistas e de pescadores artesanais.

41 Como já mencionado, os povos indígenas possuem previsão constitucional de seu direito territorial, conforme se depreende do artigo 131 da Constituição Federal, cujo procedimento de demarcação é regulamentado pelo Decreto n. 1775/1996. Também os quilombolas possuem marco legal específico previsto no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), regulamentado pelo Decreto 4887/2003, que foi declarado constitucional pelo Supremo Tribunal Federal em fevereiro de 2018, quando do julgado de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) pelo então PFL (hoje DEM).

42 Destaca-se também a existência de outra unidade de conservação de uso sustentável prevista no Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) também utilizada para reconhecer e regularizar territórios de comunidades tradicionais, trata-se das Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS). Segundo o artigo 20, da Lei n. 9986/2000, “A Reserva de Desenvolvimento Sustentável é uma área natural que abriga populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica”. A despeito do cabimento da utilização das RDS’s para o reconhecimento dos territórios das comunidades tradicionais, este trabalho discorrerá apenas sobre as Reservas Extrativistas. A opção se dá na medida em que a RESEX pois estas destinam-se a comunidades tradicionais que caracterizam-se como extrativistas, como é o caso dos pescadores artesanais. Assim, conforme afirmou Santilli (2005, p. 104) “A diferença em relação à definição jurídica da reserva extrativista está no fato de que a reserva de desenvolvimento sustentável refere-se apenas às “populações tradicionais”, sem acrescentar o termo “extrativistas”, e, portanto, sem uma preocupação tão centrada no extrativismo”.

ambiental se inseriu enquanto estratégia de manutenção das comunidades tradicionais em seus territórios tradicionais. Assim, deve-se observar como o ambientalismo, a partir de suas duas principais vertentes, quais sejam, o preservacionismo e o socioambientalismo<sup>43</sup>, relacionou-se com os povos e comunidades tradicionais.

Em relação ao preservacionismo, como já visto, este se consolidou enquanto preservação da natureza em seu estado selvagem e intocado principalmente no século XIX, com o estabelecimento de áreas protegidas nos Estados Unidos e com a criação do Parque Nacional de Yellowstone, no ano de 1872 (DIEGUES, 2008, p.101). Essas áreas protegidas foram criadas “a fim de proteger a vida selvagem (*wilderness*) ameaçada, segundo seus criadores, pela civilização urbano-industrial, destruidora da natureza. A ideia subjacente é que, mesmo que a biosfera fosse totalmente transformada, domesticada pelo homem, poderiam existir pedaços de mundo natural em seu estado primitivo, anterior à intervenção humana” (Idem, p. 17).

No caso brasileiro, como também já se viu, o estabelecimento de áreas protegidas, a exemplo dos parques nacionais, ou seja, que determinavam a ausência de vida humana em seu interior, deu-se consideravelmente durante a ditadura civil-militar. Diegues explica que esse fenômeno ocorreu “para contrabalancear os efeitos ecológicos das atividades de grandes programas governamentais, (...), em grande parte por exigência do Banco Mundial, o Governo previu igualmente uma série de unidades de conservação ambiental (parques e reservas)” (Ibidem, p. 135).

Assim, a partir da década de 1970, com a expansão da fronteira desenvolvimentista promovida pelos governos militares, diversas áreas protegidas de frente preservacionistas foram criadas (parques nacionais, estações ecológicas e reservas biológicas), várias delas em territórios ocupados por povos e comunidades tradicionais.

Estes espaços protegidos, que não permitem a presença humana, geraram e ainda geram diversos conflitos quando sobrepostos aos territórios de comunidades tradicionais, inviabilizando tanto as práticas tradicionais ligadas ao manejo da natureza, como a manutenção dessas coletividades em seus territórios. Nesse aspecto, pontuou Little:

---

43 A utilização da noção da existência da vertente ambientalista preservacionista e da vertente ambientalista socioambientalista é utilizada neste trabalho em consonância com a diferenciação efetuada por Little (2002). Esta ressalva é feita pois outros autores utilizam outras nomenclaturas para designar situações parecidas. É o caso de Ronaldo Lobão que, ao tratar dos embates que marcaram a promulgação da Lei n.º 9.885/2000, que cria o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) utiliza os conceitos de conservadorismo e preservacionismo, indicando a sobreposição daquele sobre este a partir da aprovação da referida lei.

Dentro do processo de expansão da fronteira desenvolvimentista promovida pelos governos militares, a partir da década de 1970 houve um crescimento extraordinário no estabelecimento de novas áreas protegidas – uma frente preservacionista –, que produziu um grande impacto fundiário no país devido ao alto índice de sobreposição das novas áreas protegidas com os territórios sociais dos povos indígenas, dos quilombolas e das comunidades extrativistas. (2002, p. 16)

Paralelamente, também na década de 1970 pode ser vista “uma reação ao modelo de desenvolvimento de então, contra a expansão da fronteira agrícola, contra o rodoviarismo e em defesa do extrativismo nas matas da região” (LOBÃO, 2006).

No que se refere às comunidades tradicionais:

Sobretudo após a volta à democracia em 1984, assiste-se a uma oposição das populações locais a sua expulsão de seus territórios ancestrais. Essa reação tem como causas a reorganização da sociedade civil brasileira, por meio de um grande número de movimentos sociais, o ressurgimento de um sindicalismo rural ativo, de organizações não-governamentais e um conjunto de alianças que incluem também parte do movimento ecológico tanto nacional como internacional. (DIEGUES, 2008, p. 138).

É nesse contexto que a vertente socioambientalista começa a aparecer no Brasil na década de 1980, e os povos tradicionais, que não estavam alheios a este processo, estrategicamente a ele se incorporaram, “o que transformou de forma fundamental suas lutas territoriais” (LITTLE, 2002, p.17).

Pode-se dizer, então, que o socioambientalismo<sup>44</sup> no Brasil é resultado da articulação entre movimentos sociais e o movimento ambientalista, influenciado, sobretudo, pelo contexto da redemocratização do Brasil, no fim da ditadura civil-militar. (SANTILLI, 2005, p. 12)

A luta dos seringueiros do Norte do país, e a forma como ela se estruturou estrategicamente frente ao contexto social de outrora, foi um acontecimento político fundamental para a consolidação do socioambientalismo e para a conformação de uma pauta que, inspirada na questão indígena, marcou a luta de coletividades que tinha na natureza um modo específico de vida.

---

44 Segundo Souza Filho, “no conceito de socioambiental e socioambientalismo, necessariamente está a associação profunda da proteção das coisas da natureza e a proteção das culturas humanas. (...) O socioambientalismo, portanto, é um movimento muito amplo que tem como convicção a necessidade de encontrar um caminho de superação do desenvolvimento econômico sem limites para que seja possível a manutenção mais próxima da integridade da sociodiversidade e da biodiversidade do planeta e de cada uma de suas partes”. (2011, p. 10)



O Movimento Nacional dos Seringueiros teve início na década de 1970, em um contexto de conflito de terras no Acre e que, como forma de enfrentamento, foram organizados “os primeiros empates<sup>45</sup> pelos quais os seringueiros organizados se antepunham às máquinas que derrubavam a floresta e ameaçavam o seu modo de vida”. (DIEGUES, 2008, p. 148)

Uma das especificidades da luta dos seringueiros foi a recusa da reforma agrária tradicional. Mesmo tratando-se de “um conflito rural clássico entre posseiros e grandes proprietários”, aqueles não queriam a reforma agrária nos moldes do que era até então proposto pelo INCRA. Isso porque, “embora entrem em conflito com fazendeiros, pela propriedade da terra, o que está em disputa são os recursos florestais e não a própria terra como nos movimentos camponeses”. (ALLEGRETTI, p. 22, 2002)

Justamente por precisarem da floresta em pé e do acesso a elas para a extração da borracha, a luta por lotes individuais de terra não respondia à demanda do movimento dos seringueiros. Também por ser a floresta, para os seringueiros, “fator de produção e meio de vida”, contrapunham-se ao desmatamento, aproximando-se, assim, dos movimentos ambientalistas, mas não, como estes, “por uma concepção abstrata sobre a natureza”. Com isso, os seringueiros conseguem se aliar “a entidades ecológicas sem ser uma delas. E ao buscar solução para os conflitos resgatam dos movimentos indígenas o conceito de território e de áreas reservadas”. (Idem)

Nesse sentido, Lobão afirma que a primeira aliança que os seringueiros estabeleceram foi com os povos indígenas, ocasionando a “Aliança dos Povos da Floresta”. Neste momento, tanto os seringueiros como os povos indígenas lutavam “pela permanência no espaço amazônico, em uma posição de senhores de seus destinos”. (LOBÃO, 2010. p. 278)

Nesse sentido Souza Filho destaca a atuação de lideranças indígenas para a conformação da “Aliança dos Povos da Floresta”:

Ailton Krenak, Álvaro Tukano, David Yanomami, Raoni Kaiapó, e muitas outras lideranças indígenas do Brasil propuseram nos anos 80 do século XX uma ampla aliança que chamavam Aliança dos Povos da Floresta. A proposta era a defesa da floresta a partir de todas as gentes, não apenas índios, que dependiam da floresta viva e que nela e com ela viviam. (2015, p. 64)

---

45 Conforme explicou Lucia Helena Oliveira Cunha ([20--] p. 3), os empates eram uma forma de impedir ou embargar as derrubadas da mata, os quais “configuram-se como ações coletivas, de caráter espontâneo, empreendidas pelos seringueiros, a partir do início dos anos 70, quando um grupo que varia entre setenta, cem ou duzentas pessoas (homens, mulheres e crianças) realiza uma espécie de mutirão, com o intuito de convencer os peões – encarregados da derrubada – a não utilizar as motosserras para o corte das árvores, desmontando seus acampamentos”. Disponível em: <http://nupaub.fflch.usp.br/sites/nupaub.fflch.usp.br/files/color/resex.pdf>

Ainda, “embora os povos da floresta sejam inúmeros numa sociodiversidade quase incontável, a união era e é possível porque o que os diferencia da sociedade hegemônica envolvente é essa relação íntima e em paz com a natureza, é essa sabedoria de viver na e com a natureza”. (Idem, p. 65)

Após, a articulação entre os seringueiros, que contou com a importante liderança de Chico Mendes, e os grupos ambientalistas possibilitou que a luta daqueles se tornasse emblemática no cenário nacional:

O movimento que tomou a liderança política dos grupos extrativistas dispersos foi o dos seringueiros da Amazônia brasileira. Devido a uma série de alianças políticas, particularmente com grupos ambientalistas, e a liderança singular de Chico Mendes, os seringueiros construíram um novo espaço político e, no processo, tornaram-se novos atores sociais no cenário nacional. (LITTLE, 2002, p. 18)

Foi durante as reuniões preparatórias ao I Encontro Nacional dos Seringueiros - ENS, realizado no ano de 1985, em Brasília, que nasceu a ideia das Reservas Extrativistas, tendo as reservas indígenas existentes em Rondônia se transformado “em uma referência fundamental para a proposição de alternativas e eles decidiram reivindicar, à semelhança dos índios, áreas também reservadas e demarcadas para o extrativismo”. (ALEGRETTI, 2002, p. 421)

No ano de 1986, o Conselho Nacional dos Seringueiros discutiu exaustivamente sobre “a modalidade de propriedade da terra e de administração da Reserva. Existiam três alternativas: propriedade privada, condominial e área da União cedida para usufruto para os extrativistas” (ALLEGRETTI, 2002, p. 541). Decidiu, então, o CNS que a modalidade mais adequada seria a Reserva com propriedade da União e usufruto do extrativista, pois, segundo eles<sup>46</sup>, seria mais fácil dialogar com o Estado do que enfrentar o poder econômico (Idem, p. 548 e 549).

Assim, “estava definido o arcabouço geral da proposta das Reservas extrativistas como formuladas pelo movimento social que as concebeu: os seringueiros do Acre” (LOBÃO, 2010, p. 37).

De início, as Reservas Extrativistas foram inseridas como política agrária no âmbito

---

46 Pelos debates narrados por Allegretti, vê-se também, a partir da fala dos próprios seringueiros, que outro motivo pelo qual deliberou-se para que as reservas fossem propriedade da União e não propriedade privada, deu-se também pois entendiam manter o compromisso do Estado no apoio para a manutenção da área. Nas palavras de Osmarino Amâncio (apud Allegretti), seringueiro acreano, “o governo não tem compromisso sendo uma terra de propriedade privada. E se tem a questão do usufruto do seringueiro, a terra sendo da União, toda a assistência, tudo que for necessário prá lá, os seringueiros vão exigir do governo, que ele tem a obrigação de fazer”. (ALEGRETTI, p. 551)

do INCRA, por meio da criação dos Projetos de Assentamentos Extrativistas, “abrindo caminho para as mudanças necessárias no âmbito da reforma agrária” (ALEGRETTI, 2002, p. 553).

A fim de que os Projetos Extrativistas se adequassem ao pleito do Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS), este solicitou “que os seringais desapropriados não fossem divididos em lotes, mas que se preservasse a forma de ocupação tradicional, garantindo-se a preservação do meio ambiente, pois o seringueiro, por depender da floresta, era o seu principal defensor, explorando-a economicamente, mas de forma auto-sustentada” (Idem, p. 559)<sup>47</sup>.

No ano de 1989, um ano após a morte de Chico Mendes, as Reservas Extrativistas se tornaram instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, e foram previstas na Lei n.º 6.938/1989 como “áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas” (art. 9º, inc. VI, Lei n.º 6.938/1989).

Posteriormente, no ano de 1990, foi editado o Decreto n.º 98.897/1990, que regulamenta as reservas extrativistas, definindo-as como “espaços territoriais destinados à exploração auto-sustentável e conservação dos recursos naturais renováveis, por população extrativista” (BRASIL, 1990, art.1º). As Reservas Extrativistas deveriam ser criadas em espaços considerados de interesse ecológico e social, definidos enquanto “áreas que possuam características naturais ou exemplares da biota que possibilitem a sua exploração auto-sustentável, sem prejuízo da conservação ambiental” (BRASIL, 1990, art. 2º). O Decreto em tela também estabeleceu que o Ibama seria o órgão responsável para a condução das desapropriações que se fizerem necessárias.

Definiu-se que forma de concessão da área para a “exploração auto-sustentável” e para a “e a conservação dos recursos naturais” ocorreria por meio da concessão real de uso, nos moldes do art. 7º do Decreto-Lei nº 271/1967 e que o “contrato de concessão incluirá o plano de utilização aprovado pelo Ibama”. (Idem, art. 4º)

O Plano de Utilização mencionado pelo Decreto n.º 98.897/1990, deveria ter como elementos “descrição das intervenções do homem sobre a área da reserva (ou dos recursos naturais, a fiscalização e as penalidades para o não cumprimento do Plano pelos extrativistas locais. Este Plano deveria ser aprovado em assembleia da associação que representava os moradores da reserva” (LOBÃO, 2010, p. 56).

---

47 “Até 1994 dez PAE [Projetos de Assentamentos Extrativistas] haviam sido criados, totalizando uma área de mais de 800 mil hectares, nos estados do acre, Amapá e Amazonas”. (LOBÃO, 2010, p. 39)

Por fim, o Decreto nº 98.897/1990 indica que ao Ibama caberá “supervisionar as áreas extrativistas e acompanhar o cumprimento das condições estipuladas no contrato” (Ibidem, art. 5º).

Com a criação do Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentado das Populações Tradicionais (CNPT), que trouxe os novos conceitos de “desenvolvimento sustentado” e “populações tradicionais”<sup>48</sup> (LOBÃO, 2010, p. 45), os beneficiários da Resex passaram a ser não apenas os seringueiros, ou os “extrativistas”, como exposto no Decreto n.º 98.897/1990, mas também outros grupos dedicados ao extrativismo, tais como castanheiros, quebradeiras de babaçu e comunidades pesqueiras (LITTLE, 2002, p. 18). O CNPT, então, criado no ano de 1992 no âmbito do IBAMA, tinha o “intuito de apoiar tecnicamente as reservas na Amazônia e expandir a ideia para outras regiões do país” (DIEGUES, 2008, p. 150).

Tendo em vista a atribuição do CNPT em expandir a criação das Resex para outras regiões, “ao longo da segunda metade da década de 1990 o Projeto Resex foi tomando corpo, não só em número de unidades criadas, como em área abrangida, pessoas envolvidas e em diversidade de biomas” (LOBÃO, 2010, p.52).

No ano de 1992, foi criada a primeira reserva extrativista marinha, em Santa Catarina, qual seja, a Resex de Pirajubaé, conforme Decreto nº 533/1992, iniciativa que inaugurou esse tipo de reserva extrativista<sup>49</sup> e, “a partir de 1997, começaram a surgir, também, as demandas socioambientais pelas chamadas Reservas Extrativistas Marinhas” (CUNHA, L., [200--], p. 13)

Segundo pesquisa realizada no sítio eletrônico do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, foram criadas, até o momento 62 (sessenta e duas) Reservas Extrativistas<sup>50</sup>, das quais 20 (vinte) são Reservas Extrativistas Marinhas<sup>51</sup>.

48 Os seringueiros já utilizavam o termo extrativista, além da autodefinição de seringueiros, para designar o público das Reservas Extrativistas. Todavia, o termo populações tradicionais não aparece no discurso dos povos das florestas, sendo cunhado com a criação do CNPT e, depois, referendado pela Lei que aprovou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC.

49 “Tradicionalmente, seguindo sua origem histórica, essas unidades estavam concentradas na região Amazônica”. (CUNHA, L. [20--], p. 13)

50 Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/unidades-de-conservacao?q=resex&limitstart=0>. Acesso 14 jan 2018.

51 Resex de São João da Ponta (Bioma Marinho Costeiro), localizada no Município de São João da Ponta, no Estado do Pará, e criada no ano de 2002; Resex Mãe Grande de Curuçá (bioma Marinho Costeiro), localizada no Município de Curuçá, no Estado do Pará e criada no ano de 2002; Resex Acaú - Goiana bioma Marinho Costeiro, localizada nos Municípios de Pitimbú e Caaporã, no Estado da Paraíba, e Goiana, no Estado de Pernambuco e criada no ano de 2007; Resex Batoque (bioma Marinho Costeiro), localizada no Município de Aquiraz, no Estado do Ceará e criada no ano de 2003 ; Resex Chacoaré - Mato Grosso (bioma Marinho Costeiro), localizada no Município de Santarém Novo, no Estado do Pará e criada no ano de 2002; Resex de Casnavieiras (bioma Marinho Costeiro), localizada localizada nos Municípios de Canavieiras, Belmonte e Una,

A demanda pela criação das Reservas Extrativistas Marinhas - RESEX-Mar, segundo Lucia Helena de Oliveira Cunha (ano, p. 14),

ocorreu em vista da necessidade de proteger os territórios dos pescadores artesanais tão ameaçados pelos processos crescentes de urbanização, de especulação imobiliária, de turismo e pelas pressões da pesca industrial, pode ter contribuído para o pescador artesanal buscar na Reserva Extrativista uma modalidade de proteção sócioambiental, que assegure seus direitos históricos de acesso ao mar e aos recursos pesqueiros numa relação de equilíbrio com seus ecossistemas.

Oliveira Cunha, no tocante às Resex-Mar, alerta para a importância em não se proceder, simplesmente, à transposição mecânica do contexto daquilo que ela chama de Resex florestal à Resex marinha, ainda que ambas as realidades se referem ao desenvolvimento de “atividades extrativas – ou seja, atividades não transformadoras da natureza (strictosensu) – que consistem em mecanismos adaptativos empreendidos ao longo do tempo, através da experimentação e observação rigorosa dos ciclos naturais” (OLIVEIRA CUNHA, p. 14).

Para que fosse possível adequar a Resex à realidade das comunidades pesqueiras, ou seja, em relação às Reservas Extrativistas Marinhas, deve-se considerar a territorialidade das comunidades de pescadores artesanais em sua totalidade, ou seja, considerando as porções de terra e de mar, considerando-as como “uma unidade socioambiental indissociável, própria do

---

Estado da Bahia e criada no ano de 2006; Resex de Cassurubá (bioma Marinho Costeiro), localizada nos Municípios de Caravelas, Alcobaça e Nova Viçosa, no Estado da Bahia e criada no ano de 2009; Resex de Cururupu (bioma Marinho Costeiro), localizada nos Municípios de Cururupu e Serrano do Maranhão, no Estado do Maranhão e criada no ano de 2004; Resex Gurupi-Piriá (bioma Marinho Costeiro), localizada no Município de Viseu, no Estado do Pará e criada no ano de 2005; Resex Maracanã (bioma Marinho Costeiro), localizada no Município de Maracanã, no Estado do Pará e criada no ano de 2002; Resex Marinha Corumbau (bioma Marinho Costeiro), localizada nos Municípios de Porto Seguro e Prado, no ano de 2000; Reserva Extrativista Marinha da Baía do Iguape (Bioma Mata Atlântica), localizada nos Municípios de Maragogipe e Cachoeira, Estado da Bahia e criada no ano de 2009; Reserva Extrativista Marinha da Lagoa do Jequiá (Bioma Marinho Costeiro), localizada no Município de Jequiá da Praia, Estado de Alagoas e criada no ano de 2001; Resex Marinha de Caeté-Taperaçu (Bioma marinho), localizada no Município de Bragança, no Estado do Pará e criada no ano de 2005; Resex Marinha de Soure (Bioma Marinho Costeiro), localizada no Município de Soure, Estado do Pará e criada no ano de 2001; Resex Marinha de Tracuateua (bioma Marinho Costeiro), localizada no Município de Tracuateua, no Estado do Pará e criada no ano de 2005; Resex Marinha do Arraial do Cabo (bioma Marinho Costeiro), localizada no Município de Arraial do Cabo, Estado do Rio de Janeiro e criada no ano de 1997; Reserva Extrativista Marinha do Delta do Parnaíba (bioma Marinho Costeiro), localizada no Município de Ilha Grande de Santa Isabel, Estado do Piauí, e nos Municípios de Araióses e Água Doce, Estado do Maranhão e criada no ano 2000; Resex Pirajubaé (bioma Marinho Costeiro), localizada no Município de Florianópolis, no Município de Santa Catarina e criada no ano de 1992; Reserva Extrativista Prainha do Canto Verde (bioma Marinho Costeiro), localizada no Município de Beberibe, no Estado do Ceará e criada no ano de 2009. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/unidadesdeconservacao/biomas-brasileiros/marinho/unidades-de-conservacao-marinho>. Acesso: 13 jan. 2018.

universo do pescador, assim como a forma através da qual tais espaços são apropriados em suas múltiplas dimensões”<sup>52</sup> (Idem).

Por fim, o que pode ser considerado o terceiro momento de formulação das Reservas Extrativistas é a sua inclusão no Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC enquanto categoria de unidade de conservação de uso sustentável, no ano 2000, por meio da Lei n. 9.985/2000.

Este terceiro momento trouxe mudanças significativas à proposta inicial dos seringueiros, conforme será analisado a seguir.

#### 2.2.2.2 A institucionalização das Resex

Como pode ser verificado pelo relatado no tópico anterior, a conformação das Reservas Extrativistas tal qual estão hoje previstas no ordenamento jurídico em vigor passou por três momentos distintos, os quais são identificados por Claudia Conceição Cunha (2010) como três níveis de institucionalização da proposta dos seringueiros.

Inicialmente foram criados os Assentamentos Extrativistas, depois, na década de 1990, inseriu-se as chamadas Reservas Extrativistas na Política Nacional do Meio Ambiente e, por fim, o terceiro momento se refere à inclusão desse instrumento no Sistema Nacional das Unidades de Conservação (SNUC), promulgado pela Lei nº 9985/2000, como unidade de conservação.

No que se refere aos Assentamentos Extrativistas, estes estavam inseridos dentro de uma política agrária de competência do INCRA, ou seja, não se utilizava o argumento de que seriam importantes para a conservação ambiental, como ocorreu, mais tarde, com a inclusão das Reservas Extrativistas na Política Nacional do Meio Ambiente.

Em relação a esses dois níveis de institucionalização, Claudia Conceição Cunha (2010, p. 225) entende estarem ainda presentes, formalmente, “os princípios reivindicados pelos seringueiros: propriedade comunal e autonomia na gestão de suas áreas”.

Todavia, quando da inserção das Reservas Extrativistas no SNUC, terceiro nível de sua

---

52 “Uma, está centrada no extrativismo de coleta vegetal, outra no extrativismo de coleta animal, mas ambas praticam tais atividades, secularmente, sem afetar as condições de reprodução de seus ecossistemas específicos, pois a base de recursos naturais de que se valem é de caráter renovável e utilizada, tradicionalmente, de modo sustentado. A rigor, tanto o extrativismo do látex da borracha (e da castanha) na Amazônia vêm acompanhados do desenvolvimento de outras atividades produtivas suplementares, quanto a própria atividade pesqueira artesanal, em seu passado histórico recente, era praticada em conjunto com a roça de subsistência e com a caça”. (OLIVEIRA CUNHA, p. 14)

institucionalização, aquelas sofreram “significativa modificação em relação às propostas debatidas no âmbito dos Encontros Nacionais dos Seringueiros, perderam, em muito, seu componente essencialmente emancipatório”.

Em momento anterior ao SNUC, apesar da Reserva Extrativista ter sido acolhida na Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA, o controle e o uso coletivo dos recursos pelos extrativistas eram reconhecidos legalmente por meio de documento que sintetizava as práticas tradicionais e os novos acordos de gestão dos recursos naturais renováveis existentes no interior daqueles espaços protegidos, eram os denominados Planos de Utilização.

Assim, quando do segundo nível de institucionalização das Resex,

A proposta das Reservas Extrativistas contemplava, ainda, uma nova relação da sociedade com o Estado na medida que embora a propriedade formal da reserva extrativista seja do Estado, no caso, do Ibama, a gestão da mesma é de responsabilidade da própria comunidade, cabendo ao órgão público supervisionar o cumprimento do contrato de concessão de direito de uso que, nesse sentido, é o pacto que se estabelece entre o Estado e os seringueiros (PORTO-GONÇALVES, 1990)

Fato distinto ocorre em relação ao terceiro nível de institucionalização das Resex, ou seja, quando estas são inseridas no Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Os debates e disputas que permearam a construção do SNUC, tanto no Congresso Nacional como no Executivo, marcaram não apenas embates entre “socioambientalistas, pautados pela concepção de desenvolvimento sustentável, e ambientalistas preservacionistas, mas também por uma concepção de meio ambiente com viés colonial”.

As novas características das Reservas Extrativistas, a partir de sua inserção no SNUC, que marcam sobremaneira o seu distanciamento em relação à proposta inicial dos seringueiros estão materializadas em torno do “plano de manejo”, dos “conselhos deliberativos” e da previsão de que estes serão presididos por representante do órgão ambiental que administrará a, agora, unidade de conservação de uso sustentável.

A Lei n.º 9985/2000 (BRASIL, art. 2.º, inc. XIX) descreve “uso sustentável” como “exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável” (BRASIL, art. 2.º, inc. XIX).

Assim, as Unidades de Conservação de Interesse Ecológico e Social, categoria na qual

antes estavam inseridas as Reservas Extrativistas, passou a ser Unidades de Conservação de Uso Sustentável. Deslocou-se também, com isso, a ênfase do extrativismo para a conservação da biodiversidade, ou seja, “a ênfase original na proteção e direitos sociais” (LOBÃO, 2010, p. 132).

Nesse contexto, Reserva Extrativista, pela Lei do SNUC, passa a ser conceituada como “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” (BRASIL, 2000, art. 18).

A respeito dessa nova descrição da Reserva Extrativista no interior do SNUC, Lobão afirma:

Nas novas definições vê-se que sumiu o conceito de uso, ou utilização, de recursos naturais renováveis consagrado pelo saber tradicional das populações tradicionais. Ele foi substituído por um manejo, que corresponde a uma prática de conservação ambiental. O uso sustentável visa garantir perenidade aos recursos e não às populações locais, e a justiça social é parametrizada por aspectos econômicos. E, por fim, o extrativismo, mesmo de forma indireta, viu-se enredado no mercado, a partir da vertente “sustentável” de sua atividade economicamente viável. (LOBÃO, 2010, p. 57)

A substituição dos “Planos de Uso”, previstos no segundo nível de institucionalização das RESEX, pelos “Planos de Manejo”, inseridos no SNUC no ano 2000, demonstram bem a mudança de paradigma daquelas áreas.

Os Planos de Utilização eram documentos administrativos que, antes de serem apresentados ao IBAMA e por ele oficializados como Portaria, eram construídos no interior das Associações da Reserva, entidade criada especialmente para participar da cogestão da unidade de conservação (LOBÃO, 2010, p. 278).

O Plano de Manejo, diferentemente do Plano de Uso, é um documento técnico e que, segundo a Lei n.º 9985/2000, fundamenta-se “nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade” (BRASIL, 2000, art. 2º, inc. XVII).

Ainda, segundo estabelece a Instrução Normativa do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio n.º 1/2007, é o principal instrumento de gestão da



área, definindo a estrutura física e de administração, o zoneamento, os programas de sustentabilidade ambiental e socioeconômica, a análise de cenários, além do plano de uso dos recursos. E foi nesse percurso que o Plano de Utilização, documento administrativo elaborado pela própria comunidade, passou a ser um documento técnico, qual seja, o Plano de Manejo, elaborado pelo órgão gestor da Unidade de Conservação. (BRASIL, 2002)

Nesse aspecto, é interessante observar a análise de Lobão sobre os planos de manejo e o deslocamento do saber tradicional para o científico:

Uma das marcas dessa nova direção está no descolamento do uso dos recursos naturais renováveis existentes no interior das unidades de conservação de uso sustentável do saber tradicional local, subsumido na nova lei em um documento “técnico”, o Plano de Manejo. Após a regulamentação do SNUC, o manejo destes recursos passou a ser fundamentado no saber científico e o conhecimento tradicional, agora, aparece apenas como acessório. (LOBÃO, 2010, P. 24)

O poder conferido ao Plano de Manejo, documento técnico que deve ser elaborado e aprovado pelo órgão ambiental gestor da Reserva Extrativista, também está expresso no artigo 13, do Decreto n.º 4340/2002, que regulamenta o SNUC. Segundo aquele artigo, o contrato de concessão de direito real de uso deve estar de acordo com o Plano de Manejo da Área.

Ainda que o plano de manejo deva ser aprovado por resolução do conselho deliberativo da Reserva Extrativista, aquele deve, antes, ser aprovado previamente pelo órgão executor (BRASIL, 2002, art. 12).

Além disso, a criação dos conselhos gestores pelo SNUC também foi uma mudança brusca na forma de gestão das RESEX.

Com a aprovação de Lei n.º 9.885/2000, a gestão das RESEX passou a ser feita por um Conselho Deliberativo, presidido pelo chefe representante do órgão ambiental, gestor da Unidade de Conservação.

Uma grande questão colocada à criação dos conselhos gestores, é que estes não são formados apenas por representantes da comunidade extrativista. Eles contam com a participação de, além do poder público e da comunidade tradicional, de outros setores da sociedade civil, tais como população do entorno, proprietários de imóveis no interior da unidade, setor privado atuantes na região e representantes dos Comitês de Bacia Hidrográfica (BRASIL, 2002).

Da análise, então, das alterações das Resex trazidas com a aprovação do SNUC, ainda que tenham sido mantidas características elementares das Reservas Extrativistas, tais como a

concessão de “concessão de uso aos extrativistas, desapropriação de áreas particulares, proteção ao meio de vida” (CUNHA, C., 2010, p. 248), houve claras mudanças em relação à proposta inicial dos seringueiros que, ao propor a autogestão e os planos de utilização, estavam propondo e lutando “pela consolidação de uma territorialidade seringueira”.

Tendo em vista as mudanças trazidas pelo SNUC, Lobão (2010) afirma que as Resex, resultado da organização dos seringueiros amazônicos que se organizaram e lutaram contra modelos de desenvolvimento que não os reconheciam no espaço local, recusando políticas de governo que não os colocavam na posição de sujeito, acabaram se transformando em uma Política do Ressentimento. Isso porque, a relação destes espaços com um saber naturalístico como determinante para a aplicação da política, perdeu lugar para uma “ênfase maior no aspecto territorial da política enquanto formadora de áreas protegidas”.

Apesar de todas as questões acima apontadas, as Reservas Extrativistas são hoje o instrumento que mais atende às comunidades tradicionais pesqueiras e extrativistas. Tanto o é que a CONFREM pleiteia não apenas a criação de novas Resex, como também debate junto ao Instituto Chico Mendes de Conservação e Biodiversidade - ICMBio, formas de deixá-las mais próximas à forma que inicialmente foi pensada<sup>53</sup>.

Todavia, mesmo sem desconsiderar a importância que as Reservas Extrativistas possuem na proteção e regularização dos territórios tradicionais pesqueiros, o Movimento dos Pescadores e Pescadoras Artesanais - MPP, entende ser fundamental o estabelecimento de um marco legal específico para a regularização de seus territórios tradicionais. Segundo aquele movimento social, essa nova proposta deve se desvincular da submissão da proteção de seus territórios ao discurso de conservação ambiental.

### 2.2.3 Campanha do Movimento Nacional dos Pescadores e Pescadoras Artesanais pela regularização dos territórios tradicionais pesqueiros

Sem deixar de pautar a criação das Reservas Extrativistas (RESEX) como estratégicas à proteção de seus territórios tradicionais, e ainda sinalizando para a importância

53 Além dos diálogos perpetrados junto ao ICMBio sobre formas de garantir a gestão das Resex de maneira mais efetiva pelas próprias comunidades tradicionais pesqueiras, estas disputam no dia a dia o conteúdo daquelas unidades de conservação. Ou seja, as comunidades tradicionais continuam a lutar diariamente pela efetividade das Resex. Mesmo diante das dificuldades impostas pela legislação infraconstitucional, as comunidades tradicionais buscam, diariamente, efetivá-las a fim de concretizar os fins aos quais foram inicialmente pensadas. Conforme se verá, é importante interpretar as Reservas Extrativistas para além das limitações colocadas pelo SNUC, mas principalmente à luz dos direitos expressos tanto na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, como do Decreto Federal 6040.

desse instrumento para “impedir que algumas áreas de preservação possam ser destruídas pela exploração econômica”, o Movimento Nacional dos Pescadores e Pescadoras Artesanais entende que essas Unidades de Conservação possuem limitações para concretizar os fins que se propõem, pois nem sempre asseguram corretamente o respeito à natureza e a manutenção dos modos próprios de ser e viver dos povos e comunidades tradicionais que habitam esses locais”.

Nesse sentido, o MPP construiu, no ano de 2011, como já apontado, a Campanha Nacional pela Regularização dos Territórios das Comunidades Tradicionais Pesqueiras, no âmbito da qual propõe um Projeto de Lei de Iniciativa Popular que se propõe a criar um marco legal específico que reconheça, proteja e garanta o território dessas comunidades.

Dentre os conceitos inseridos no Projeto de Lei, que ainda está em fase de coleta de assinaturas, estão o de “comunidades tradicionais pesqueiras”, “territórios tradicionais”, aqui incluídas as porções de terra e água, “a garantia de acesso preferencial aos recursos naturais” e seu “usufruto permanente”, bem como a “consulta prévia, livre e informada” (MPP, 1015d).

O projeto de lei em comento conceitua “comunidades tradicionais pesqueiras” como sendo

os grupos sociais, segundo critérios de auto-identificação, que tem na pesca artesanal elemento preponderante do seu modo de vida, dotados de relações territoriais específicas referidas à atividade pesqueira, bem como a outras atividades comunitárias e familiares, com base em conhecimentos tradicionais próprios e no acesso e usufruto de recursos naturais compartilhados (MPP, 2015d).

É possível verificar que o conceito acima descrito inova no ordenamento jurídico brasileiro na medida em que, diferentemente da Lei n.º 11.959/2009 e do Decreto Federal n.º 8425/2015, reconhece a identidade coletiva dos pescadores artesanais não só enquanto categoria profissional mas, principalmente, enquanto detentores de conhecimentos tradicionais próprios e relações específicas com o território e os recursos naturais.

No que se refere à noção de “territórios tradicionais pesqueiros”, em contraposição ao tratamento despendido pelo marco legal atinente às atividades pesqueira, o Projeto de Lei de Iniciativa Popular salienta que aqueles são compostos por porções de terra e mar, conforme se depreende da transcrição abaixo:

Extensões, em superfície de terra ou corpos d’água, utilizadas pelas comunidades tradicionais pesqueiras para a sua habitação, desenvolvimento de atividades

produtivas, preservação, abrigo e reprodução das espécies e de outros recursos necessários à garantia do seu modo de vida, bem como à sua reprodução física e social, econômica e cultural, de acordo com suas relações sociais, costumes e tradições, inclusive os espaços que brigam sítios de valor simbólico, religioso, cosmológico ou histórico (Ibidem).

O parágrafo único, do artigo 2º, do referido Projeto de Lei de Iniciativa Popular, dispõe que as comunidades serão representadas suas organizações legalmente constituídas, compostas exclusivamente por seus membros. Em consonância a isso, o §2º do artigo 4º também prevê que os títulos de regularização dos territórios tradicionais pesqueiros deverão ser emitidos “em favor das comunidades tradicionais pesqueiras, representadas por suas respectivas organizações, compostas exclusivamente pelos seus membros” (MPP, 2015d). Nesse aspecto, há clara diferenciação ao atual modo de gestão proposto das Resex, cujo Conselho Deliberativo é composto não só pelas comunidades tradicionais pesqueiras, mas também por agentes do Estado e demais integrantes da sociedade civil.

O MPP também se preocupou em prever o acesso preferencial e o usufruto permanente aos recursos naturais às comunidades tradicionais pesqueiras. (MPP, 2015d, art. 2º)

O capítulo II do Projeto de Lei de Iniciativa Popular conta com 20 artigos e é todo destinado à forma como deve ocorrer o reconhecimento das comunidades tradicionais pesqueiras pelo Estado e o procedimento para regularização de seus territórios tradicionais.

Em consonância com o que prevê a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Projeto de Lei estabelece que será a autodefinição o critério pelo qual será atestada a caracterização das comunidades tradicionais pesqueiras. Somado a isso, o MPP (2015d) prevê a instituição do Cadastro Geral das Comunidades Tradicionais Pesqueiras, junto ao Ministério da Cultura, para inscrição daquelas comunidades que se auto definirem como comunidades tradicionais. Nesse caso, deverá o Cadastro Geral das Comunidades Tradicionais Pesqueiras expedir a “certidão respectiva, com a finalidade de inventariamento, salvaguarda, proteção e promoção de direitos culturais, bem como para a definição e gestão de políticas públicas, entre outras finalidades” (Idem, §2º).

A previsão do cadastramento mencionado, que possui bastante similaridade com o procedimento de reconhecimento e titulação dos territórios das comunidades quilombolas<sup>54</sup>,

---

54 Conforme estabelece o Decreto 4887/2003, que “regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos”, “a caracterização dos remanescentes das comunidades dos quilombos será atestada mediante autodefinição da própria comunidade” (BRASIL, 2003, §1º, art. 2º), a qual será “inscrita no Cadastro Geral

difere dos cadastros de pescadores atualmente existentes, os quais, além de individuais, servem para a autorização do exercício da profissão.

A intenção do Movimento dos Pescadores e Pescadoras Artesanais é que o Estado reconheça a identidade, os modos próprios de vida e a territorialidade específica das gentes do mar (e das demais comunidades pesqueiras) e não mais como força de trabalho a serviço da indústria pesqueira e tampouco como meros instrumentos para a conservação ambiental.

Ao assegurar às comunidades tradicionais o direito ao território e à integridade do mesmo, o Projeto de Lei, que reconhece que aqueles são compostos por porções de terra e de água, diferencia as formas de reconhecimento e de regularização das áreas de terra públicas e particulares, bem como também em relação às águas.

Em relação às porções de terra, diferenciou-se aquelas que são compostas por áreas particulares e bens públicos disponíveis, daquelas cuja natureza jurídica é de bem público indisponível.

Assim, o Projeto de Lei prevê o domínio e a expedição de título de propriedade coletiva em favor das comunidades tradicionais pesqueiras naqueles casos em que se tratar de bens particulares ou bens públicos disponíveis. Nesses casos, o reconhecimento do território se dará por meio de “ações de regularização fundiária, cabendo, ao Poder Público, sempre que necessário, desapropriar, por interesse social, os imóveis urbanos e rurais que abrangem o território”. (art. 4, inc. I)

No tocante às porções de terras caracterizadas como bens públicos cuja transferência de domínio seja constitucionalmente vedada, prevê-se a utilização dos instrumentos “de cessão de uso e, quando cabível, de concessão de direito real de uso”. Nestes casos, o Projeto de Lei estabelece que será “garantida a fruição em caráter permanente e preferencial pelas referidas comunidades, devendo constar, obrigatoriamente, no instrumento de titulação, prazo indeterminado e cláusula de afetação da área para os fins desta Lei”. (MPP, 2015d, art. 4, inc. II)

Tendo em vista que o território pesqueiro é composto também por água, nesse aspecto, o inciso III, do artigo 4, prevê a utilização da cessão de uso de águas públicas. Assim dispõe o referido artigo:

III - As porções compostas por correntes de água fluviais, lacustres ou marítimas, bem como os depósitos decorrentes de obras públicas, açudes, reservatórios e canais, integrantes do território tradicional pesqueiro, serão objeto de cessão de uso de

---

junto à Fundação Cultural Palmares, que expedirá certidão respectiva” (Idem, §4º, art. 3º)

águas públicas, sendo garantida a fruição em caráter permanente e preferencial desses espaços e dos recursos pesqueiros pelas referidas comunidades, devendo constar, obrigatoriamente, no instrumento de titulação, prazo indeterminado e cláusula de afetação da área para os fins desta Lei. (Idem)

É indicado o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), conforme o artigo 5º do Projeto de Lei em comento (Ibidem) “com a cooperação do Ministério da Cultura e da Secretaria do Patrimônio da União, de ofício ou provocados pelas organizações das comunidades tradicionais pesqueiras” para que conduza as ações de “identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação dos territórios tradicionais pesqueiros”.

A preocupação do Movimento dos Pescadores e Pescadoras Artesanais em não serem considerados pelo Estado apenas como uma categoria profissional, como até agora está previsto nas legislações sobre a pesca, está expressa no artigo 6º, do Projeto de Lei sobre a regularização de seus territórios tradicionais. Neste artigo, o MPP confere especial papel ao Ministério da Cultura, o que demonstra claramente que a intenção do movimento social é garantir uma regularização territorial que não tenha como fundamento apenas questões fundiárias ou que sirva apenas como instrumento para conservação ambiental, mas que leve em consideração o componente cultural das comunidades tradicionais pesqueiras.

Assim, caberá ao Ministério da Cultura

assistir e acompanhar o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o INCRA nas ações de regularização fundiária, para garantir a preservação da identidade cultural das comunidades tradicionais pesqueiras, bem como para subsidiar os trabalhos técnicos quando houver contestação ao procedimento de identificação e reconhecimento previsto nesta Lei. (Idem, art. 6).

Do artigo acima descrito fica evidente que a regularização do território tradicional pesqueiro, da forma como proposta pelo MPP, tem como escopo o reconhecimento da identidade tradicional dessas gentes. Ou seja, a participação do Ministério da Cultura com a importância a ele outorgada pelo Movimento de Pescadores e Pescadoras Artesanais tem o condão de atender à afirmação de que

É fundamental que as comunidades tradicionais pesqueiras, nas áreas urbanas e rurais, possam ser reconhecidas não apenas enquanto categoria profissional mas também como detentoras de um modo de ser, criar e fazer específico e importantíssimo para a manutenção da diversidade cultural da sociedade brasileira.

Portanto, nossa luta agora é pelo reconhecimento dos territórios tradicionais pesqueiros. Como forma de assegurar a reprodução física e cultural dos pescadores e pescadoras. (MPP, 2015c, p. 14)

São previstos também direitos específicos para as comunidades tradicionais pesqueiras, independentemente da identificação, delimitação, demarcação e titulação de seus territórios tradicionais. Dentre tais direitos está o de “preferência nas outorgas e cessões que impliquem na autorização administrativa para utilização dos espaços físicos compostos por terra e corpos d’água relacionados com seus modos de criar, fazer e viver” (art. 7). Além deste, prevê-se também “a autorização liminar de uso de águas públicas da União, dos Estados e do Distrito Federal em favor das comunidades tradicionais pesqueiras”, quando a instauração de procedimento administrativo para identificação, delimitação, demarcação e titulação de seus territórios tradicionais (parágrafo único, artigo 13).

Além dos direitos acima mencionados, o artigo 8º veda

ao Poder Público, enquanto perdurar o processo de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação dos territórios tradicionais pesqueiros, autorizar, sob qualquer forma, a implementação de empreendimentos de qualquer natureza, em terra ou em água, que ponham em risco a integridade do território tradicional pesqueiro ou que acarretem na perda de autonomia da comunidade na gestão dos espaços necessários à sua reprodução física e cultural, sendo obrigatória a sua intervenção acautelatória, administrativa ou judicial, no sentido de salvaguardar, proteger e promover os interesses das comunidades tradicionais pesqueiras.

Apesar da Campanha Nacional pela Regularização dos Territórios Pesqueiros buscar a proteção jurídica dos territórios das comunidades tradicionais pesqueiras a partir do conteúdo cultural e tradicional desses grupos, reagindo, inclusive, à constatação de que as “Unidades de Conservação não se adaptam à forma como cada grupo social se relaciona com a natureza”, o Projeto de Lei em tela dispõe, e seu artigo 18, que “os territórios tradicionais pesqueiros serão incluídos como áreas de proteção permanente e uso sustentável e de relevante interesse social, cultural e ambiental”.

Interessante notar, e não por acaso, que a proposta do MPP inclui os territórios pesqueiros como áreas de proteção permanente e uso sustentável de relevante interesse social, cultural e ambiental. Isso porque, como exposto nos tópicos anteriores, a inserção das Reservas Extrativistas, enquanto política ambiental, ocorreu por meio do Decreto n.º 98.897/1990. Este Decreto dispôs que a criação das RESEX ocorreria nos “espaços considerados de interesse ecológico e social” (BRASIL, 1990, art. 2º). Assim, é possível

observar a intenção do Movimento dos Pescadores e Pescadoras em retomar os conceitos iniciais que fundamentaram a criação das RESEX mas, agora, com a precaução em prever expressamente o conteúdo “cultural” desses espaços.

Ou seja, o Movimento de Pescadores e Pescadoras artesanais identifica que as unidades de conservação são insuficientes para a proteção e reconhecimentos adequados dos territórios tradicionais pesqueiros, como, inclusive, pode ser constatado com a análise da captura das RESEX pelo SNUC, mas não deixa de reconhecer que a proteção de seus territórios tradicionais é uma forma de manter a floresta em pé e o mar e meio marinho protegidos da exploração econômica.

Todavia, diferentemente da lógica instituída com a inserção das RESEX no SNUC, pela qual submeteu-se a questão territorial a uma política de conservação do meio ambiente, o que o MPP faz é reconhecer que a proteção dos territórios tradicionais envolve uma forma de relação de dependência com a natureza que difere daquela que ocasiona a sua destruição por meio de sua exploração econômica. Vê-se, assim, uma inversão da lógica instrumental de conservação ou preservação ambiental.

Assim, a proposta do Movimento Nacional dos Pescadores Artesanais convida o Estado a dialogar desde a perspectiva das gentes do mar, na pretensão de romper com a relação de subordinação formalmente estabelecida pela atual legislação infraconstitucional, e pela prática das gentes do Estado.



### 3. O CERCO DOS DIREITOS

Foi possível observar, pela análise do marco legal construído desde o início do século XX sobre a atividade pesqueira e os pescadores, a forma pela qual o Direito desconsiderou a existência das comunidades tradicionais enquanto coletividade tradicional.

Diante disso, é necessário problematizar em que medida o Direito pode, de fato, ser um instrumento emancipatório no sentido proteger a continuidade da existência coletiva e tradicional das gentes do mar.

Para além de procurar dar uma resposta acerca de qual é a melhor forma de regular e regularizar os territórios tradicionais pesqueiros, é preciso identificar quais são os obstáculos epistemológicos e políticos que impedem, antes, a crítica às regulações existentes.

É preciso, então, desnaturalizar, ou mesmo, descolonizar, as noções consagradas sobre meio ambiente (ou natureza) e sujeito de direito, além das noções de Estado e território, já debatidas no início deste trabalho. No que se refere às categorias específicas de “sujeito de direito” e de “propriedade privada da terra”, percebe-se que estas se colocam “em face das categorias ‘identidades’ e território, que são utilizadas para representação de identidades coletivas”. (SHIRAIHI NETO, 2004)

Propor a desnaturalização das noções mencionadas, tão presentes no pensamento jurídico brasileiro, é um importante caminho para “a produção jurídica, mesmo que crítica, fora desses espaços hegemônicos de produção do conhecimento” (Idem, 2016, p. 15).

#### 3.1 POR UMA CRÍTICA POSSÍVEL AOS DISCURSOS AMBIENTAIS COMO ESTRATÉGIA DE DEFESA DOS DIREITOS DOS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS

Não é rara a afirmação de que as práticas tradicionais dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles seringueiros, pescadores artesanais ou outra coletividade tradicional, são conservacionistas. Ou melhor, que tais práticas contribuem para a conservação ambiental.

Todavia, é necessário refletir qual é conceito de natureza, ou meio ambiente, que permeia os discursos jurídicos sobre os povos e comunidades tradicionais. Isso porque, não apenas os seringueiros, mas também os pescadores artesanais e demais coletividades tradicionais, possuem suas reivindicações “imbrincadas no Meio Ambiente” (LOBÃO, 2010, p. 278). Enquanto os povos indígenas e quilombolas tiveram seus direitos territoriais

reconhecidos na Constituição Federal de 1988, os demais povos e comunidades tradicionais valem-se de instrumentos do direito ambiental para a busca do reconhecimento e proteção de seus direitos territoriais.

Com isso, não se está a questionar a ideia de que “todos estes grupos têm a qualidade de manter uma relativa autossuficiência e fraternidade interna que mantém sua unidade social e referência territorial, além de ter uma convivência com a natureza que supre a sua vida” (SOUZA FILHO, 2015, p. 66).

Por reconhecer que “os territórios destes povos ocupam terras mantendo sobre elas a natureza e a si mesmos” (Idem), ou seja, que “tecnicamente são territórios dos povos e não da natureza, porque a natureza só está preservada porque os povos a preservam” (Idem), é que se faz importante problematizar em que medida os instrumentos do direito ambiental, como é o caso das RESEX institucionalizadas no SNUC, garantem a continuidade desses territórios a partir da perspectiva das gentes e não, meramente, de uma ideia de colonial de desenvolvimento sustentável e natureza.

### 3.1.1 Natureza e modernidade

Para discorrer sobre a interlocução existente entre natureza e povos e comunidades tradicionais é necessário compreender o significado daquela no interior do pensamento hegemônico, aqui denominado de visão eurocêntrica<sup>55</sup>.

A modernidade tem suas origens na conquista da “América” e no controle do Atlântico a partir de 1492. Esta concepção questiona as visões “intra-modernas”, segundo as quais a modernidade teria seu marco inicial com o Iluminismo ou com o final do século XVIII. (ESCOBAR, 2003, p. 60). Ou seja, a partir de explicações internas à própria Europa.

Compreender a conquista e colonização da América como o início da modernidade permite visualizar que este foi o momento formativo da criação do Outro da Europa, qual seja, a América Latina e Caribe e seu estabelecimento enquanto periferias perante àquela, o ponto de partida do sistema mundo capitalista<sup>56</sup> (com o envio do outro e da prata da América

---

55 Por Eurocentrismo entende-se o modelo de conhecimento que representa a experiência histórica específica e local européia, que vem sendo hegemônica desde o século XVII. (ESCOBAR, p. 62)

56 Nesse sentido, não se trata mais de considerar a Europa como o centro da modernidade, haja vista o papel da “periferia” enquanto fonte principal de riqueza natural e trabalho barato desde os tempos coloniais; ou seja, “o nascimento do capitalismo (...) surge das interações entre a Europa e seus outros coloniais (e não na sua evolução na Europa)”. Assim, “a modernidade capitalista aparece como o resultado desde seus primórdios de transações transcontinentais cujo caráter verdadeiramente global só começou com a conquista e colonização das

para a Europa) e do sistema mundo moderno e colonial que subalternizou os conhecimentos e culturas desses outros grupos que lá estavam. (Idem)

Não é o foco deste trabalho a investigação acerca de como foi construída, no pensamento intra-moderno<sup>57</sup>, a exterioridade e objetividade da natureza<sup>58</sup>. Todavia, é importante compreender qual é a noção de natureza que se forjou no interior daquele pensamento. Segundo Ost,

A modernidade ocidental transformou a natureza em ambiente: simples cenário no centro do qual reina o homem, que se auto proclama dono e senhor. Este ambiente cedo perderá toda a consistência ontológica, sendo desde logo reduzido a um simples reservatório de recursos, antes de se tornar em depósito de resíduos, em suma, o pátio das traseiras da nossa tecnosfera. (OST, 1995. p. 10)

Em sentido similar, PORTO-GONÇALVES (2012, p. 31) também relembra que “a matriz de racionalidade hegemônica no mundo ocidental, sobretudo a partir do iluminismo e da revolução (nas-relações-sociais-e-de-poder) industrial, foi desenvolvida para dominar a natureza”.

Esse modo de conhecimento que transforma a natureza em objeto e permite a sua dominação responde às necessidades cognitivas do capitalismo, como bem expõe Quijano:

Desde o século XVII (...) foi elaborado e formalizado um modo de produzir conhecimento que conta das necessidades cognitivas do capitalismo: a medição, a externalização (ou objeção) do cognoscível em relação ao conhecedor, para o controlo das relações dos indivíduos com a natureza e entre aquelas em relação a esta, em especial a propriedade dos recursos de produção. (...) Este modo de conhecimento foi, pelo seu carácter e pela sua origem, eurocêntrico. Denominado racional, foi imposto e admitido no conjunto do mundo capitalista como a única racionalidade válida e como emblema da modernidade. (...) Essa é a modernidade/razionalidade que está agora, finalmente em crise. (2009, p. 75)

No tocante à dominação exercida sobre a natureza, Porto-Gonçalves ressalta que

Dominação é, sempre, em algum grau, a negação do outro, o que é válido tanto para

---

Américas”. (CORONIL, 2005, p. 57)

57 Por perspectivas “intra-modernas” entende-se as tendências dominantes no estudo da modernidade, quais sejam, aquelas que acreditam a modernidade “puede ser explicada totalmente por referencia a factores internos de Europa”. (ESCOBAR, 2003, p. 55)

58 Segundo Escobar, uma das formas de se caracterizar a modernidade a partir da perspectiva “intra-moderna” (além das explicações culturais, históricas e sociológicas) é por meio da explicação filosófica, a partir da noção de “Homem” “como el fundamento de todo conocimiento y orden em el mundo, separado de lo natural y lo divino (...). De otro lado, la modernidad es vista em términos del triunfo de la metafísica, entendida como una tendencia (...) que encuentra en la verdad lógica la fundación para una teoría racional de mundo compuesto por cosas y seres cognoscibles –y, por tanto, controlables - (e.g., Vattino, 1991)”. (Idem)

povos, para etnias, para grupos e/ou classes sociais como para a natureza. O aquecimento global pode ser visto como parte dessa relação de sujeição, de dominação, enfim do efeito sobre o planeta dos rejeitos acumulados na atmosfera (efeito estufa). O mesmo pode ser dito da desagregação da matéria e do lixo (poluição da terra, das águas, do ar) até aqui tratados como externalidades, conceito que só tem sentido a partir de uma episteme que considera o homem – res cogitans – fora da natureza – res extensa. (PORTO-GONÇAVES, 2012, p. 21)

Ao se falar da existência de uma crise ambiental atual, que enseja discursos e práticas conservacionistas pelos Estados, é importante compreendê-la enquanto crise própria da modernidade a partir de seu fracasso em possibilitar mundos sustentáveis. Está-se diante, então, de uma crise de pensamento. Isso porque o modelo de pensamento científico, característico da modernidade, alimentou práticas destrutivas da natureza. (ESCOBAR, 2003, p. 78). E é por esse motivo que também se fala que a crise ambiental impõe limites ao capital pois, diante da ameaça de esgotamento daquilo que a visão eurocêntrica da natureza chama de recursos naturais, o capital vê limites a sua expansão.

Nesse aspecto, Souza Filho destaca que o período a partir da segunda metade do século, caracterizado pela expansão da Revolução Verde na Agricultura, também marcou a preocupação mundial acerca da sustentabilidade da utilização da natureza para a expansão do capitalismo:

Ao mesmo tempo em que avançava a revolução verde, talvez por isso mesmo, a humanidade passou a receber um alerta forte e urgente da natureza (...)A questão ambiental passou a ser óbvia porque a guerra contra a natureza se intensificou pela exigência de se produzir cada vez mais mercadorias com utilização cada vez maior de terras vazias e de combustíveis fósseis. (2015, p. 62)

Assim, na segunda metade do século XX, especialmente a partir da década de 1960, começa-se a debater, no âmbito internacional, a ideia de que é necessário colocar limites na intervenção humana da natureza<sup>59</sup>. Como consequência, no ano de 1972, foi realizada a primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, em Estocolmo, cuja pauta foi debater medidas para a diminuição dos impactos que o desenvolvimento vinha causando no meio ambiente. Foi assim que a “problemática ambiental entrava na agenda geopolítica internacional” (PORTO-GONÇALVEZ, 2012, p. 19).

Após, no ano de 1987, foi lançado o Relatório da Comissão Nacional de Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU, também conhecido como Relatório Brundtland,

---

<sup>59</sup> Importante destacar que, conforme afirma Souza Filho, “esta cultura de devastação foi mais que incentivada pela revolução verde, como se chamou a transformação capitalista da agricultura que se aprofundou em termos globais a partir da década de sessenta do século XX”. (2015, p. 61)

denominado “Nosso Futuro Comum” (BRUNDTLAND, 1987).

O conceito de desenvolvimento sustentável, lançado no Relatório Brundtland, é considerado um marco no sentido da mudança de paradigma da relação entre o ser humano e o meio ambiente.

Todavia, o conceito de desenvolvimento sustentável possui críticas, já que, com ele, pretende-se conciliar crescimento econômico e preservação do meio ambiente sem, por sua vez, realizar ajustes significativos no sistema de mercado. Para isso, conforme analisou Arturo Escobar (1996), a natureza é reinventada como meio ambiente para que o capital, e não a natureza e a cultura, possa ser sustentado. Ou seja, “É o crescimento (ou seja, a expansão do mercado capitalista), e não o meio ambiente, que deve ser sustentado” (tradução livre). (ESCOBAR, 1996, p. 328)

Outro aspecto importante que permeia o conceito de desenvolvimento sustentável é a utilização do conceito de “meio ambiente” ao invés de “natureza”. Segundo Arturo Escobar (idem), a construção daquele conceito responde à visão do mundo como recurso. Ou seja, “o ambiente inclui uma visão da natureza de acordo com o sistema urbano-industrial. Tudo que é relevante para o funcionamento deste sistema torna-se parte do meio ambiente” (tradução livre).

A crítica da utilização da palavra “meio ambiente” é bastante significativa também no discurso de Davi Kopenawa Yanomani que, inclusive, recusa-se a utiliza-la justamente por referir-se à ideia de uma “floresta-natureza dividida”, de “floresta-natureza residual” (ALBERT, 1995, p. 20). No prólogo do livro “Ouro canibal e a queda do céu: uma crítica xamânica da economia política da natureza”, Bruce Albert (1995, 20) transcreve os dizeres de Davi Kopenawa e a justificativa por sua recusa em utilizar o termo “meio ambiente”:

Nós, nós não usamos a palavra "meio ambiente". Dizemos apenas que queremos proteger a floresta inteira. "Meio ambiente" é a palavra de outra gente, é uma palavra dos brancos. O que vocês chamam de "meio ambiente" é o que resta do que vocês destruíram.

Assim, “Se Davi tenta de se conformar ao uso da noção de Natureza, a fim de acomodar sua ecologia cosmológica à bitola estreita do ambientalismo político, isso não acontece quando se trata da categoria "meio ambiente" (Idem). Ainda,

De fato, o conceito de "meio ambiente" (environment) denota uma exterioridade e pressupõe, portanto, o ponto de vista de um sujeito-centro definidor: a sociedade-

mercado industrial global. A idéia de sua "proteção" remete, também, à noção de uma Natureza produtiva em vias de colapso, cujos "recursos" rarefeitos são passíveis de um gerenciamento econômico esclarecido ("sustentável")  
. (Ibidem)

A noção de desenvolvimento sustentável, ao mesmo tempo em que estabelece um centro definidor, no caso, o cientista, pretende-se englobadora de todas as realidades. Ou seja, o desenvolvimento sustentável tem um projeto único para toda a humanidade, que desconsidera as especificidades locais, transcendendo-se dos contextos culturais e locais. Resulta-se, assim, em um processo complexo de internacionalização do meio ambiente. Assim, “o que é problematizado não é a sustentabilidade das culturas e realidades locais, mas sim a do ecossistema global, sendo definido o "global" de acordo com a percepção do mundo compartilhado por aqueles que o governam” (tradução livre). Tal concepção legitima o “cientista ocidental” a falar pela Terra. (Ibidem, p. 330)

Por fim, Arturo Escobar salienta que, com o conceito de desenvolvimento sustentável são propagadas certas visões da natureza e da sociedade em termos de produção e eficiência, e não de proteção ao bem comum. Nesse aspecto, Escobar finaliza afirmando que o relatório Brundtland, e muito do discurso do desenvolvimento sustentável, é um conto da triste condição de um mundo desencantado (moderno). O surgimento e a consagração do conceito de desenvolvimento sustentável renova o contrato entre o Estado-nação moderno e a ciência moderna. (Ibidem, p. 332)

Como bem afirmou Porto-Gonçalves, “temos assim uma nova geopolítica com a globalização e o desenvolvimento sustentável como nova forma de colonização/exploração, a que criativamente corresponde uma série de respostas críticas dos povos da América Latina” (2012, p. 26).

Como já indicado, o conceito de desenvolvimento sustentável surge no ano de 1987, em meio à consolidação do socioambientalismo no Brasil e dos debates propostos pelos seringueiros sobre a criação de Reservas Extrativistas.

A exposição da concepção da modernidade e da colonialidade acerca da ideia de natureza e, posteriormente, do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável tem como fundamento demonstrar que a relação dos povos, comunidades tradicionais e demais grupos específicos que possuem na natureza um modo específico de vida, não corresponde, necessariamente, às noções de meio ambiente expostas nas legislações e nas práticas do Estado.

Discorrer sobre os fundamentos do desenvolvimento sustentável também permite compreender que os conflitos existentes entre os povos e comunidades tradicionais e os discursos ambientais não ocorrem apenas em relação ao ambientalismo preservacionista. Há disputas também em relação ao conteúdo de sustentabilidade. Prova disso é a trajetória percorrida pela institucionalização das Reservas Extrativistas, as quais, ao serem inseridas no SNUC perderam aspectos do seu conteúdo original de afirmação de uma territorialidade tradicional.

A partir disso, teóricos latino-americanos (ESCOBAR, 2003; PORTO-GONÇALVES 2012) trabalham com a ideia de uma Ecologia Política da América Latina, entendida como o esforço latino americano em

Construir una ética y cultura de la sustentabilidad; esto incluye repensar la producción hacia una nueva racionalidad ambiental y un diálogo entre otras formas de conocimiento hacia la construcción ambiental y un diálogo entre otras formas de conocimiento hacia la construcción de novedosas racionalidades ambientales. Esta perspectiva ética de la ecología sobre la naturaleza, la vida y el planeta incluye un cuestionamiento a la modernidad y al desarrollo, más aún una irrefutable crítica a la falacia desarrollista. Al privilegiar los conocimientos subalternos de lo natural, esta ecología política articula en una forma única las cuestiones de diversidad, diferencia e interculturalidad – con la naturaleza, por supuesto, ocupando un papel de actor y agente. (ESCOBAR, 2003)

A transformação da América em periferia da Europa, por meio da modernidade/colonialidade, ensejou o encobrimento de tudo que era outro ou diferente em relação à esta<sup>60</sup>, incluindo-se aqui não só as gentes, mas a própria natureza. Ao encobrir as gentes e a natureza, impôs-se a colonialidade do saber e do poder. Anulou-se a concepção dos povos acerca da natureza e pretendeu-se impor uma noção de natureza alheia à forma de vida dos povos e comunidades tradicionais.

### 3.1.2 Conservação ambiental e povos e comunidades tradicionais

A partir da experiência da criação e proposição das Reservas Extrativistas pelos seringueiros, dos pactos que subsidiaram a sua regulação e regulamentação e da trajetória percorrida até a sua inserção no Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC,

---

<sup>60</sup> Assim como Quijano também explicitou, “Europa é, aqui, o nome de uma metáfora, de uma zona geográfica e de sua população. Refere-se a tudo o que se estabeleceu como uma expressão racial/étnica/cultural da Europa, como um prolongamento dela, ou seja, como um carácter distintivo da identidade não submetida à colonialidade do poder”. (2009, p. 75)

podem ser questionados aspectos comumente presentes e naturalizados nos discursos (jurídicos, inclusive) sobre povos e comunidades tradicionais.

Um deles é o argumento que postula a necessária vinculação dos povos e comunidades tradicionais a agentes que naturalmente conservam o meio ambiente. Também não é raro ouvir dos próprios segmentos tradicionais que são conservacionistas<sup>61</sup>.

Vários autores identificam, na elaboração da ideia de Reservas Extrativistas pelos seringueiros e a sua concordância em transformá-la numa política com viés ambiental, a existência de um pacto entre os seringueiros e o movimento ambientalista socioambientalista. Pacto este que demonstra ter sido estratégica a utilização do argumento ambientalista para formalização das Reservas Extrativistas junto ao Estado.

Como já visto no tópico específico sobre as RESEX, quando estas começaram a ser pleiteadas pelo movimento dos seringueiros e também nos dois primeiros momentos de sua institucionalização (enquanto política agrária conduzida pelo INCRA e como Área de Interesse Ecológico e Social, pelo IBAMA), o que se buscava era o reconhecimento e proteção de uma territorialidade seringueira.

A palavra “Reserva” foi apresentada pela primeira vez no ano de 1985, por Chico Mendes, durante o encerramento do Encontro Nacional dos Seringueiros - ENS, em Brasília. Todavia, naquele momento, a ideia da RESEX ainda não possuía significado específico. O que o sindicalista queria designar “era que as terras de seringueiros deveriam ter a mesma proteção que as reservas indígenas”. (CUNHA, M.; ALMEIDA. 2001, p. 15)

Um dos temas do Encontro Nacional dos Seringueiros foi “Os Seringueiros e o Desenvolvimento na Amazônia”. O documento final do Encontro falava de floresta, borracha, recursos da natureza, colocação, etc., ou seja, conceitos concretos para o universo dos seringueiros. Com isso, era apresentado um conceito de sustentabilidade distinto do pensamento desenvolvimentista (cujas natureza era um obstáculo a ser ultrapassado em nome do progresso) ou na concepção “preservacionista” de meio ambiente (que considerava o ser humano como destruidor da natureza). (LOBÃO. 2010, p. 33)

A vinculação de que as Reservas Extrativistas, e a própria prática dos seringueiros, possuía relação com a ideia de conservação ambiental, começou a tomar forma na fala dos seringueiros no ano seguinte, durante reunião na qual aqueles estavam debatendo a forma

---

<sup>61</sup> Normalmente, os povos e comunidades tradicionais se autodenominam “ambientalistas” ou “conservacionistas” em contextos nos quais é preciso contrapor-se às práticas estatais que criminalizam as suas práticas de uso e manejo dos territórios. Isso ocorre, geralmente, naqueles casos de sobreposição de unidades de conservação de proteção integral sobre os territórios das comunidades tradicionais.



jurídica pela qual aquelas deveriam ser reguladas. Quando da decisão pela definição de que as Reservas Extrativistas deveriam ser de propriedade da União, com usufruto exclusivo e coletivo para os seringueiros, passou-se ao debate acerca das justificativas pelas quais a União deveria se convencer em “reservar” determinadas áreas para a prática do extrativismo da borracha.

Naquele momento, os seringueiros foram surpreendidos quando a eles foi apresentado a avaliação de que a produção da borracha amazônica, ao contrário do que as lideranças sindicais dos seringueiros imaginavam, não tinha uma importância tão fundamental para a economia nacional<sup>62</sup>. (CUNHA; ALMEIDA. 2001, p. 15)

E foi nesse contexto que, diante da surpresa ao perceberem que o argumento econômico, sozinho, não seria convincente para justificar ao Estado a importância das Reservas Extrativistas, cogitou-se a utilização de outro argumento:

um dos líderes presentes, exatamente aquele que defendera a solução coletivista para as Reservas, e que havia perguntado antes o que era ‘ecologia’, quebrou o silêncio dizendo que se não queriam borracha, pelo menos havia quem quisesse a ecologia. E isso eles sabiam fazer. (Idem).

A partir de então, passou-se a desenhar uma aliança entre os extrativistas e os ambientalistas, como já mencionado anteriormente<sup>63</sup>.

Quando as RESEX migraram do INCRA para o IBAMA, ao ser inserida na Política Nacional do Meio Ambiente, Manoela Carneiro da Cunha e Mauro Almeida destacam que isso se deu também em resposta ao contexto político da época. No ano de 1989, Fernando Collor ganhou as eleições presidenciais e, com isso, “esmoreceu a esperança por uma reforma agrária em nível federal”. A inserção das RESEX, então, como áreas ambientalmente

62 Segundo retomado por CUNHA e ALMEIDA, “Uma exposição realizada por um dos assessores resumiu alguns fatos básicos, dentre eles o fato de que a borracha natural amazônica fornecia apenas uma pequena parcela da borracha utilizada pela indústria nacional, com preços protegidos pelo governo já que era mais barato para as empresas importar do que comprar no país. Mesmo que a população dos seringais nativos fosse apoiado pelo governo, a produção total da Amazônia provavelmente não passaria das 40.000 toneladas que havia atingido no pico do ciclo da borracha, ainda muito aquém do volume de matéria-prima demandado pela indústria nacional, e um volume quase insignificante no mercado mundial. Além do mais, naquela ocasião, 1986, começavam a ser desmantelados os mecanismos de proteção aos preços e de subsídios aos patrões seringalistas”. (2001, p. 15)

63 Cunha e Almeida destacam a mudança de concepção por parte de certa vertente do ambientalismo acerca das áreas protegidas, no sentido de afirmar que os povos e comunidades tradicionais não se tratavam de empecilho para a conservação (o que justificava a alegação de que deveriam ser criadas áreas protegidas sem a presença humana), mas que, para que “o meio ambiente fosse protegido elas deveriam responsabilizar-se pela gestão e controle dos recursos naturais nos ambientes em que viviam”. Atribuiu-se, assim, um novo papel às comunidades locais. E, em relação a isso, os autores são enfáticos ao dizer que “foram aqui os seringueiros, e não os grupos indígenas, os primeiros protagonistas da experiência”. (CUNHA; ALMEIDA, 2001, p. 9)

protegidas no âmbito da Política Nacional do Meio Ambiente foi uma estratégia de enfrentamento das dificuldades que o INCRA enfrentaria para a desapropriar áreas em prol dos Seringueiros. (CUNHA, ano, p. 16)

Ocorre que, afirmar que a existência de uma aliança estratégica entre os ambientalistas socioambientalista e os extrativistas, e da inclusão tática das Reservas Extrativistas enquanto áreas ambientalmente protegidas, não significa dizer que este pacto foi uma mentira. Como bem assinalou Manoela Carneiro da Cunha e Mauro Almeida, “os seringueiros de fato estavam protegendo a biodiversidade” (Idem, p. 16).

Assim, analisando a criação da primeira Resex criada, qual seja, a Reserva Extrativista de Alto Juruá, no ano de 1990 sob a jurisdição do IBAMA, Cunha e Almeida lembram este ato foi “uma solução a um problema fundiário e social (...), mas era também uma solução a um problema de conservação, apoiada em pareceres de peritos e relatórios de biólogos”. (Ibidem, p. 20)

Todavia, como já analisado no tópico sobre a institucionalização das Reservas Extrativistas, a inclusão destas no SNUC ocorreu de forma diferente quando comparada aos dois períodos anteriores de sua institucionalização. Como sustenta LOBÃO (2010), a inserção das Reservas Extrativistas no SNUC, com a conseqüente diminuição da sua gestão pelos extrativistas (em vista da instituição dos Conselhos Gestores que, além de ser composto por organizações alheias às comunidades, é presidida pelo representante do órgão ambiental responsável pela administração da Unidade) e a instituição dos planos de manejo (documento que privilegia o discurso científico frente aos saberes tradicionais), pode levar à imposição dos conceitos de desenvolvimento sustentável e de meio ambiente sobre os povos e comunidades tradicionais. Ou seja, impõe a forma hegemônica de conservação ambiental.

### 3.2 O PROBLEMA DA CONSTRUÇÃO E RECONHECIMENTOS DE IDENTIDADES E A CONQUISTA DO OUTRO

O Direito se baseia em pressupostos modernos, dentre os quais a ideia eurocêntrica de meio ambiente, a noção de propriedade privada, de indivíduo e de sujeito de direito. A categoria de sujeito de direito pautada na noção de indivíduo retrata os indivíduos de forma geral e abstrata, o que permite, em tese, que “todos os indivíduos sejam tratados formalmente como iguais perante o direito”. (SHIRAISHI NETO, 2008, p. 67)

Todavia, a categoria jurídica tradicional de sujeito de direito, impregnada da noção de indivíduo, precisa ser superada a fim de que as distintas coletividades tradicionais sejam adequadamente consideradas pelas normativas jurídicas. Isso porque

o sujeito de direito é um sujeito abstrato, virtual que se encontra completamente deslocado da sua própria existência, daí a impossibilidade de a categoria corresponder aos sujeitos portadores de identidade, cujos aspectos que compõem o território são imprescindíveis para a sua própria identificação. (Idem, 2004, p. 77)

O que se viu, com as leis e decretos que regulamentaram a atividade pesqueira, foi a transposição da categoria jurídica de sujeito de direito baseada na noção de indivíduo às realidades coletivas.

Mesmo quando o Estado procura regular e conceder o seguro-desemprego para os pescadores durante os períodos nos quais determinadas pescarias são proibidas, ainda que se trate de um benefício a ser concedido a cada pescador e pescadora, a noção de sujeito de direito a ser utilizada não deveria ser aquela pautada na ideia de indivíduo. Prova disso é o questionamento efetuado pelo Movimento dos Pescadores e Pescadoras Artesanais quando o Estado, no ano de 2015, deixou de considerar como pesca artesanal as atividades de preparo e limpeza do pescado, ocasionando o não recebimento do seguro defeso a essas pessoas. Ao pleito das comunidades tradicionais pesqueiras pela não utilização do conceito de atividades de apoio à pesca, que enseja a negação de direitos previdenciários àqueles que praticam tais funções, subjaz a concepção de que se tratam de comunidades tradicionais e, portanto, de sujeitos coletivos. Por isso, a atividade pesqueira artesanal não poderia ser considerada de forma individualizada, mas sim como uma prática tradicional coletiva.

Os povos e comunidades tradicionais são “grupos sociais que se constituem de forma diversa da sociedade nacional”. Transpassar a categoria sujeito de direito baseada no indivíduo permite considerar a existência de coletividades tradicionais a partir de fundamentos outros que não aqueles baseados na homogeneidade nacional.

Ao retirar do centro do Direito o indivíduo, torna-se possível o reconhecimento de outros grupos sociais pelo ordenamento jurídico. “Trata-se de um momento de se admitir novos sujeitos, dotados de suas especificidades que podem se encontrar distantes daquele sujeito mediado ou mesmo do cidadão puro dos quais a dogmática crítica do direito tem se ocupado”. (SHIRAISHI NETO, 2004, p. 139)

Ainda, para reconhecer a existência dos sujeitos coletivos dotados de identidades também coletivas deve-se utilizar o critério da autoidentificação, ou seja, conceder aos próprios sujeitos que afirmem quem são:

não deve ser o pesquisador quem define os critérios de distinção e ordenação, mas sim o próprio grupo a partir de seus próprios critérios, cabendo ao operador do direito ou intérprete assumir essa decisão postulada. No caso, ficam restritos a esse papel, assumindo o reconhecimento das identidades e, conseqüentemente, das práticas jurídicas desses grupos. (Idem, p. 149)

A afirmação da existência de um direito à diferença, ou seja, de um reconhecimento do “outro” tem também o condão de tentar impedir a assimilação (SHIRAISHI, 2004, p. 133). Ou seja, no caso dos pescadores artesanais, reconhecê-los enquanto comunidade tradicional, diferenciando-os dos pescadores industriais, é um caminho para se contrapor às práticas que buscou industrializa-los e integrá-los na sociedade hegemônica. Com o reconhecimento da especificidade e alteridade dessas gentes, caminha-se no sentido de não deslegitimar seu passado, seu presente e tampouco seu projeto de futuro.

As leis construídas desde o início do século XX sobre a atividade pesqueira e, conseqüentemente, os pescadores, é exemplar no sentido de demonstrar como instrumentos legais, num primeiro momento, pode passar a impressão de estar-se diante do reconhecimento da pesca e dos pescadores artesanais, quando, na verdade, o que elas promoveram foi uma evidente tentativa de integração desses sujeitos e de sua atividade no interior da sociedade hegemônica.

Outra consequência da negação da diversidade dos povos é a sua desvinculação em relação aos seus territórios tradicionais. Ao negar a existência dos povos e comunidades tradicionais, desses grupos com formas próprias de criar, fazer e viver, desconsidera-se o espaço que ocupam enquanto territórios. Com isso, passa-se a considerar aqueles territórios como espaços vazios e, portanto, passíveis de nomeação e dominação. Ou seja, o mundo do mar das gentes que dele são passa a ser mar territorial do Brasil. O criadouro comunitário dos povos faxinalenses, por exemplo, passa a ser terra vazia passível de ser inserida no mercado e vendida ou objeto para plantação de soja. Negar a existência dos povos e comunidades tradicionais libera seus territórios para se tornarem terra vazia (ou mar de livre acesso<sup>64</sup>).

Nesse sentido, Souza Filho (2015, p. 66) discorre sobre de que forma é a operada a política da integração lado a lado à “ideologia da negação da existência dos povos”:

64 A questão do livre acesso será melhor trabalhada no tópico seguinte.

Por isso se pode dizer que o empecilho não é a preservação ambiental, a floresta, o obstáculo é o povo mesmo e sua cultura. Este é o fenômeno mais comum na América Latina e resiste desde os primeiros momentos da colonização. Ao lado da política de integração funciona uma ideologia da negação de existência dos povos que tem sido muito mais eficaz que a integração. Ao se negar a existência de um povo indígena ou tribal se nega a ocupação que as pessoas fazem da terra e, então, é questão de, criminalizando-os, expulsá-los da terra que, imediatamente fica passível de esvaziamento, neste caso a natureza já não conta.

Todavia, é necessário também atentar-se para que não se incorra na idealização dessa diversidade. Ou seja, para que estes não sejam cristalizados a partir de um referencial já dado. A idealização do outro também é uma forma de exercício da colonialidade do poder, de um essencialismo (PORTO-GONÇALVES, 2008, p. 44).

Assim, como Porto-Gonçalves salienta que:

as lutas emancipatórias que advém da diversidade se defrontam não só contra aqueles que abertamente se colocam contra o direito à diferença, como os liberais deontológicos e uma certa tradição marxista, quase sempre integracionistas e assimilacionistas, mas também com um certo tipo de multiculturalismo e pluriculturalismo que abre espaço para várias formas de essencialismo: os territorialistas (regionalismo, nacionalismo, bairrismo, localismo), etnicismos e racismos. Não devemos menosprezar, pelas nefastas conseqüências que têm, todas essas modalidades de fundamentalismo. A diferença é tão sutil como radical – todo movimento de afirmação do direito à diferença parte da diversidade cultural como um atributo da espécie humana e, aqui, é preciso ressaltar o caráter cultural dessa diversidade, como invenção de cada povo, para recusar o essencialismo racista. Uma perspectiva emancipatória não pode ver a sua fonte, a diferença, como essência já dada desde sempre e para sempre, mas, sim, como estratégia cognitiva e política de afirmação e construção. (Idem)

O “Encontro Colonial”, em 1492, como já mencionado, produziu o Outro da Europa. Este Outro pode ser a América enquanto periferia da Europa, o conhecimento tradicional face ao conhecimento científico, a natureza frente ao meio ambiente e os sujeitos coletivos frente aos indivíduos.

Interessante observar o posicionamento de Castro-Gomez (2005) segundo o qual o projeto de modernidade trouxe consigo a “invenção do outro”. Diante do fato do europeu não reconhecer as gentes que habitavam a América, estas foram por eles consideradas a partir de si próprios. Para que o homem europeu se afirmasse como referência, assim como a Europa, foi preciso criar o seu outro.

Nesse sentido, Manoela Carneiro da Cunha e Mauro W. Barbosa de Almeida relembram que “termos como “Índio”, “indígena”, “tribal”, “nativo”, “aborígene” e “negro”

são todos criações da metrópole, são frutos do encontro colonial” (2001, p. 2) pois, criados em comparação ao homem europeu a fim de marcar a diferença entre este e aquelas gentes, bem como marcar a inferioridade destas em relação àqueles.

Ocorre que, muitas vezes, esses outros assumiram as nomeações a eles imputadas enquanto estratégia de luta e manutenção de seus modos de vida:

É o que acontece, mas não necessariamente, quando ganham status administrativo ou jurídico. Não deixa de ser notável o fato de que com muita frequência os povos que começaram habitando essas categorias pela força tenham sido capazes de apossar-se delas, convertendo termos carregados de preconceito em bandeiras mobilizadoras. Nesse caso a deportação para um território conceitual estrangeiro terminou resultando na ocupação e defesa desse território. (Idem)

Assim, verifica-se hoje, a existência de uma multiplicidade de identidades coletivas específicas. É o caso não apenas dos povos indígenas, dos pescadores artesanais e quilombolas, mas também das quebradeiras de coco babaçu, dos faxinalenses, comunidades de fundo de pasto, entre outras.

A questão de como ou a partir de quais critérios deve-se reconhecer a identidade dos povos e comunidades tradicionais importa, no âmbito jurídico, pois é por meio da identificação dos grupos que serão conferidos direitos específicos a eles. Assim, para que não se incorra na arbitrariedade do Direito, ou das instâncias estatais, é preciso “incluir as “práticas jurídicas desses grupos, que devem ser entendidas como o primeiro plano de toda e qualquer análise das relações jurídicas aqui enfrentas”. (SHIRAIISHI NETO, 2004, Idem, p. 134)

### 3.3. MAR DE AUTONOMIAS POSSÍVEIS E A TRAGÉDIA DOS COMUNS: A DISPUTA PELO SIGNIFICADO DO QUE É PÚBLICO E OS DIREITOS SOCIOAMBIENTAIS

No caso das comunidades tradicionais pesqueiras, como já visto, o território tradicional é formado por terra e água. O mar é um referencial material e simbólico essencial para a conformação da identidade e da existência das gentes do mar.

Em termos jurídicos, o mar é bem da União de uso comum do povo. Mesmo em relação à porção terrestre do território tradicional, ainda que em alguns casos este compreenda áreas que se enquadram na categoria de bens privados, parte dele também é caracterizado juridicamente como bem público: é caso das praias e dos terrenos de marinha.

Um dos argumentos em prol das RESEX marinhas é o fato de não ser necessário desapropriar grandes áreas<sup>65</sup>, justamente por se tratar de bem público. Tanto em relação às RESEX marinhas como em relação às florestais, o fato de se tratarem-se de áreas da União (as áreas terrestres que não sejam bem público deverão ser desapropriadas para a criação da unidade de conservação) foi e é visto como uma forma de proteger esses territórios de sua inserção no mercado, ou seja, de neles manter as gentes e impedir que se tornem mercadorias.

No caso das RESEX marinhas, coloca-se em questão também a utilização dos recursos marinhos pelas gentes do mar, que são, juridicamente, bens de domínio público.

Como visto, os pescadores e pescadoras possuem formas coletivas de apropriação desses recursos por meio da definição dos pontos de pesca, do estabelecimento de regras para o acesso a eles, bem como de seus conhecimentos tradicionais.

Nesse aspecto, há conflitos de territorialidades pois, em vista dos recursos pesqueiros terem sido definidos pelo Estado como bens de domínio público, são criados regulamentos jurídicos que tentam limitar e controlar, numa perspectiva ambiental, o acesso à àqueles recursos.

Não há como discorrer sobre os direitos de acesso aos recursos pesqueiros, mesmo que brevemente, sem mencionar a teoria denominada “Tragédia dos Comuns”, de autoria de G. Hardin, publicada no ano de 1968. Esta teoria, corrente nas argumentações neoliberais (OST, 1996, 150), problematiza a existência dos “comuns”.

Hardin (1968) argumenta que, em virtude da superpopulação mundial (“Nenhuma solução técnica pode nos salvar da miséria da população”), era necessário enfrentar a “superexploração de recursos manejados de forma comunal” (FEENY, et. al, p. 17, 2001).

Segundo Hardin (Op. Cit, p. 10), o espaço comum só se justificaria em sociedades com baixa densidade populacional. Abaixo transcreve-se trecho do argumento de Hardin, traduzido por José Roberto Bonifácio, a respeito dos bens comuns do mar:

os oceanos do mundo continuam a sofrer com a sobrevivência da filosofia do que é comum. As nações marítimas ainda respondem automaticamente para o mito da "liberdade dos mares." Professar a acreditar nos "inesgotáveis recursos dos oceanos", faz com que espécies após espécies de peixes e baleias cheguem mais perto da extinção.

---

65 Até a consolidação das discussões sobre a importância de garantir porções terrestres também nos casos de RESEX marinhas, “a grande ‘vantagem’ das reservas marinhas era não apresentar custos com desapropriação de terras. A área da reserva [de Itaipu] compreenderia Terrenos de Marinha, mares e manguezais”. (LOBÃO, 2010, p. 68)

Diante do problema dos comuns, Hardin apresenta duas possíveis soluções, quais sejam, os comuns deveriam ser definidos como propriedades particulares ou “propriedades públicas para as quais direitos de acesso e uso deveriam ser concedidos” FEENY, et. al, p. 17, 2001).

Em relação à regulamentação burocrática do ambiente, ou seja, enquanto propriedade pública, OST (ano, p. 153) ressalta que

inúmeras regulamentações ambientais acabam, a maior parte das vezes, por conceder autorizações (emissões poluentes no meio, destruições de biótopos, reconstituições agrícolas, arroteamentos) que agravam os danos e colocam os operadores econômicos ao abrigo dos processos quanto à responsabilidade.

Essa crítica é bastante pertinente para a situação brasileira. Verifica-se o padrão do posicionamento do Estado Brasileiro em relação à instalação de empreendimentos que demandam a utilização de bens públicos de uso comum do povo, como é o caso das hidrelétricas, portos, e demais projetos extrativos. Nesses casos, por diversas vezes, os órgãos ambientais, quando verificam impedimentos e impactos ambientais, impõem aos empreendedores condicionantes e medidas compensatórias e mitigatórias ao invés de impedir a instalação dos projetos. Ao que parece, a natureza jurídica de bem público de uso comum do povo, como é o caso das águas, faz com que o Estado os disponibilize de acordo com interesses políticos, ou seja, que estes bens estejam disponíveis para serem utilizados privativamente por grandes grupos econômicos.

Nesse sentido, ao criticar a gestão pública daquilo que chama de bens comuns, OST (1996, p. 163 e 164) afirma que, muitas vezes, aquela e o mercado compartilham da visão segundo a qual a natureza é vista como um “simple objeto à disposição”:

A gestão pública não deixa de traduzir a sua dependência (e, por vezes, fascinação) em relação aos métodos privados de gestão – com o resultado que conhecemos hoje: um apertado entrecruzar de interesses privados e públicos. Daí se deduz, que estas duas perspectivas, antagônicas na aparência, comuniquem talvez no essencial: uma concepção partilhada da natureza como simples objeto à disposição

Essa característica do Estado em explorar os recursos naturais, bem como conceder autorizações para que grupos econômicos privados o façam, caracteriza o que a socióloga argentina Maristela Svampa (2011, p. 412) denomina de “paradigma extrativista”, presente na América Latina e marcado por padrões coloniais de poder e de saber. Segundo ela:



El paradigma extractivista cuenta con una larga historia em America Latina, marcada por la constitucion de enclaves coloniales, altamente destructivos de las economias locales y directamente relacionado con la esclavizacion y empobrecimiento de las poblaciones

Muitas vezes, a forma estatal de lidar com os recursos naturais, bens públicos de uso comum, responde a interesses econômicos e coloniais. Desconsidera-se a existência das gentes e as relações que estas possuem com os territórios, tornando os recursos naturais disponíveis aos interesses do mercado e do Estado.

No Brasil, existem apenas dois tipos de bens, os públicos e os privados. Todavia, os recursos naturais, necessários à reprodução física e cultural dos povos e comunidades tradicionais, excedem à dicotomia moderna de público e privado.

A despeito da dicotomia mencionada para se referir aos bens, a partir da noção de direitos socioambientais, pode-se compreender a existência dos também chamados bens socioambientais.

O Direito chamado moderno tem como fundamento “o direito individual como direito subjetivo, o patrimônio como bem jurídico e a livre manifestação de vontade” (SOUZA FILHO, 2011, p. 27).

O sistema jurídico no qual se assenta o Estado moderno tem a pretensão de ser universal e abstrato, a fim de que seja possível alcançar todas as situações. Além disso, estabeleceu-se a divisão entre direitos individuais, representado pelo direito privado, e em relação a tudo aquilo que não fosse privado, enquadrou-se como direito do Estado, ou seja, como direito público. Assim, estabeleceu-se a dicotomia entre o privado e público, não havendo outro espaço para aquilo que não fosse privado ou estatal. (SOUZA FILHO, 2011, p. 28). Ou seja, a lógica é a de que “nenhum poder pode existir entre o Estado e o cidadão”:

Ou o poder era do Estado, que garantia a realização dos direitos individuais, ou o poder era do indivíduo que, garantido pelo Estado, exercia seus direitos individuais. Qualquer ser impessoal que se estabelecesse como intermediário, rompia a dicotomia, quebrava a unidade e, conseqüentemente, a lógica do sistema.

(...)

Sendo assim, no universo do direito individual, tudo que seja coletivo é estatal, ou omitido, ou invisível. (SOUZA FILHO, 2011, p. 31)

Ocorre que no século XX surge uma nova categoria jurídica que difere do direito privado, ligado ao indivíduo, e do direito público, ligado ao Estado. Tratam-se dos chamados direitos coletivos<sup>66</sup>.

Esses novos direitos possuem titularidade difusa, não individualizada, e não são fruto de uma relação jurídica precisa. Os direitos coletivos, portanto, não podem, a partir de então, ser considerados como “mera soma de direitos subjetivos individuais, mas pertencem a um grupo, cuja titularidade é difusa porque não pertence a ninguém em especial” (SOUZA FILHO, 2011. p. 26). Além disso, esses direitos “não são valoráveis economicamente nem podem ser apropriados a um patrimônio individual” (Idem, p. 169).

Dentre os direitos coletivos, estão o “direito ao meio ambiente”, ao patrimônio cultural, aos valores étnicos, a imposição da função social da propriedade, dentre outros. (Idem, p. 166). A respeito desses “novos” direitos, Santilli (2005) discorre:

Os “novos” direitos rompem com os paradigmas da dogmática jurídica tradicional, contaminada pelo apego ao excessivo formalismo, pela falsa neutralidade política e científica e pela excessiva ênfase nos direitos individuais, de conteúdo patrimonial e contratualista, de inspiração liberal. Os “novos” direitos, conquistados a partir de lutas sociopolíticas democráticas, têm natureza emancipatória, pluralista, coletiva e indivisível, e impõem novos desafios à ciência jurídica, tanto do ponto de vista conceitual e doutrinário, quanto do ponto de vista de sua concretização. São direitos “históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes” e não se enquadram nos estreitos limites do dualismo público-privado, inserindo-se dentro de um espaço público não-estatal. Doutrinariamente, são classificados como direitos de “terceira dimensão” por serem de titularidade coletiva, e não individual. (2005. p. 32)

Em relação ao sujeito dos direitos coletivos, Souza Filho destaca que “o ser coletivo titular do direito, o ‘todos’, ‘muitos’ ou ‘alguns’, pode ser formado por um grupo de pessoas que vive de forma diferente dos outros, como os índios, como pode ser a universalidade humana ou um conjunto difuso” (2011, p.174). Por óbvio, neste trabalho, o sujeito coletivo sobre o qual se fala são os povos e comunidades tradicionais enquanto o sujeito dos direitos coletivos.

A partir do conceito de direitos coletivos, pode-se chegar na noção de direitos e bens socioambientais. Os direitos socioambientais são aqueles que associam profundamente “a proteção das coisas da natureza e a proteção das culturas humanas” (Idem, p. 10):

---

66 Os direitos coletivos surgem como uma nova categoria jurídica no século XX, quando a liberdade individual deixa de ser o foco frente à crise ambiental que começa a ser anunciada. (SOUZA FILHO, 2011, p. 25)

Esse é o direito socioambiental que busca uma saída para a integração da natureza e dos povos sem desfazer, destruir ou expulsar a chamada natureza “inútil” ou “nociva” e sem obrigar aos povos ou “minorias” a deixar de ser coletivos para se tornar só cidadãos trabalhadores. (Ibidem, p. 14)

Assim, “o direito socioambiental é aquele que protege a natureza e as gentes, aqui entendido como povos, comunidades, grupos humanos coletivamente estabelecidos” (Idem, p. 12), sem superpor um em relação ao outro, pois reconhece que um depende do outro.

O conceito de bem socioambiental permite, então, considerar que a natureza existe na medida da relação entre ela e os grupos que nela exercem a sua territorialidade. Ou seja, o bem socioambiental não é a natureza desocupada, mas sim o resultado da “interação necessária entre o ser humano e o ambiente em que vive” (Ibidem, p. 178). E é nesse sentido que pode-se afirmar que os bens socioambientais rompem com a ideia colonial de natureza objeto, descolada das gentes e pronta para ser apropriada.

Abaixo, transcreve-se importante definição dos bens socioambientais, a partir da qual identifica-se que tanto o mar quanto os peixes, a despeito de possuírem a natureza jurídica de bens público, são também bens socioambientais:

O bem socioambiental se sobrepõe ao bem público, ao bem privado, ao bem fora do comércio e ao chamado res nullius. Quer dizer, a sua existência independe da natureza jurídica da coisa. (...); mesmo as coisas que não admitem apropriação podem vir a ser bens socioambientais, como o ar, a água ou uma pedra e isto não importa necessariamente que venham a ter uma dominialidade que, se não é nenhuma, há de ser pública. (Ibidem, p. 181)

Diante das considerações feitas acerca dos direitos socioambientais coletivos, percebe-se que Hardin (1968), ao anunciar a tragédia dos comuns caso estes não fossem transformados em propriedade pública ou privada, equivocou-se ao não considerar a existência dos grupos que possuem com a natureza relação existencial e simbólica bastante peculiar. Este é o caso das comunidades de pescadores artesanais que exercem a sua territorialidade sobre o mar e seus recursos por meio de seus conhecimentos tradicionais.

A análise de Hardin considera apenas a existência do conhecimento científico e, ao desconsiderar o saber tradicional dos povos, sequer cogita a gestão que estes fazem da natureza. Aliás, como salientou Ost (1996, p. 163), desconsidera-se “a regulação simbólica das comunidades de utilizadores partilhando uma cultura, tradições e valores, que induzem, precisamente, a complementariedade dos usos pela moderação das subtrações (sic)”.

Além disso,

a experiência tem demonstrado, no entanto, que os proprietários individuais ou as empresas têm degradado os recursos naturais dentro de suas propriedades e que o próprio Estado tem criado políticas que são degradadoras do ambiente (caso da Amazônia). (DIEGUES, 2008, p. 69)

Os conflitos acerca da gestão do território das comunidades tradicionais pesqueiras e dos bens de uso comum não se restringem à teoria de Hardin. Como visto, a despeito dos direitos e bens socioambientais das gentes do mar, há uma disputa pela forma como os espaços e recursos serão usados. É nesse sentido que Claudia Conceição Cunha afirma que não é por acaso que as Reservas Extrativistas são criadas em locais de conflito:

Não é casual que elas surjam em locais onde os conflitos se acirram, como a expansão da fronteira agrícola, a utilização dos espaços marinhos por grandes empreendimentos de carcinicultura ou por especulação imobiliária. As Resex se situam no campo de disputa pelo significado do que é público. É um contraponto nascido da contradição inerente ao capitalismo, que não pressupõe a propriedade coletiva nem o saber consuetudinário, e inscreve-se nos limites democráticos do sistema no qual está inserido.

Assim, a regularização dos territórios tradicionais pesqueiros, seja por meio das RESEX ou de instrumentos como aqueles previstos no Projeto de Lei do Movimento de Pescadores e Pescadoras Artesanais, coloca em questão o que se entende por público e a quais interesses esse bem público e socioambiental atenderá.

Verifica-se que a categoria jurídica de bem socioambiental enfrenta ainda resistência em sua interpretação pois as questões atinentes à natureza e utilização dos recursos naturais ainda são consideradas a partir do viés sobre o qual o direito moderno se constituiu.

Apesar dos desafios que enfrentam os povos e comunidades tradicionais para efetivarem seus direitos socioambientais e da existência de legislação que, muitas vezes, intensifica os conflitos e desconsidera as gentes, alguns direitos socioambientais estão regulados por normativas nacionais e internacionais e são utilizados pelos povos e comunidades tradicionais como estratégia de luta e de manutenção em seus territórios.

#### 3.4 MARCO LEGAL SOBRE OS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS: UM DIREITO CONTRA HEGEMÔNICO?

Sobre os desafios para o cumprimento dos direitos socioambientais dos povos e comunidades tradicionais, que deve ocorrer a partir da lógica da diversidade, Alcida Rita

Ramos (2012) afirma:

Contra a lógica do universalismo, individualismo e igualitarismo que compõe o discurso hegemônico dos Estados-Nações, a lógica que rege a política da diferença, proposta por suas minorias internas, encontra uma corrida em aclave no esforço de abrir brechas na superfície aparentemente inteiriça dessa hegemonia. (RAMOS, 2012, p. 8)

Depois de terem sido apresentadas algumas reflexões sobre a necessidade de desnaturalização de alguns conceitos jurídicos para que, com isso, seja possível ter um olhar crítico para as propostas de regularização dos territórios tradicionais pesqueiros, discorrer-se-á brevemente sobre alguns direitos coletivos dos povos e comunidades tradicionais<sup>67</sup>.

As leis, Decretos e Tratados Internacionais mencionados abaixo pretendem reconhecer e garantir a efetivação os direitos socioambientais dos povos e comunidades tradicionais.

Passar-se-á, agora, a descrever de que forma, e em quais contextos, ocorreram as transformações constitucionais latino-americanas até que nelas fossem reconhecidos os direitos dos povos indígenas e comunidades tradicionais.

#### 3.4.1 O Constitucionalismo Latino americano e os povos e comunidades tradicionais

Tradicionalmente, as Constituições nascem em momento de crise com o objetivo de resolver algum drama político fundamental, cuja investigação permite entender qual é o projeto e a lógica orienta a Constituição.

Nesse sentido, verifica-se que uma das principais questões que o Constitucionalismo Latino-Americano procura responder é a identificação e definição de seus sujeitos de direito, a partir do paradigma da diversidade cultural, para, em paralelo, criar mecanismos de efetiva participação destes em relação aos temas que os afetem.

Segundo Raquel Z. Yrigoyen Fajardo (2010. p. 10), por constitucionalismo deve-se compreender a “técnica de organização e distribuição de poder, tanto em forma de direitos como de cidadania” (tradução livre):

---

<sup>67</sup> Compreender a existência do marco legal específico sobre povos e comunidades tradicionais é também uma importante ferramenta de interpretação e concretização dos instrumentos já existentes em favor dessas coletividades. Ou seja, é forma essencial de busca de superação das limitações colocadas, até o momento, pela legislação infraconstitucional.

cuyo objetivo nunca bien concluido era garantizar los derechos sociales que, por la vía del hecho, conformaron el fundamento de las políticas caracterizadoras del Estado del bienestar y que, académicamente, se conceptualizó en el actualmente vigente concepto de Estado Social y Democrático de Derecho; (Idem)

Yrigoyen Fajardo (2010, p. 11 e 12), que no âmbito da América Latina afirma que as Constituições historicamente têm expressado as relações que os Estados, por meio das classes e setores dominantes, buscavam estabelecer com os povos indígenas, menciona três horizontes de reformas constitucionais ocorridas na América Latina, quais sejam, o constitucionalismo liberal do século XIX, constitucionalismo social do século XX e, por fim, constitucionalismo pluralista, no qual está situado o Novo Constitucionalismo Latino-Americano.

No âmbito do constitucionalismo liberal do século XIX, no período pós-independência, Yrigoyen Fajardo (Ibidem) narra a instauração de Estados organizados sob instituições formalmente democráticas, com sistema de direitos e garantias individuais, mas que desconsideravam as coletividades existentes na região, negando aos indígenas os direitos a suas terras; ou seja, tratavam-se de Estados monoculturais, etnocêntricos e com cidadania conferida apenas aos homens brancos, proprietários e pais de família.

Nesse sentido, Ramirez (2010, p. 284) ressalta que as primeiras Constituições Latino-Americanas, promulgadas logo após os processos de independências, são fruto de acordos estabelecidos entre os diferentes setores presentes nos países da região no período pós-independência.

Como ocorreu com a Constituição estadunidense, adotou-se também nesses países a ideia de que a Constituição representava a vontade popular, devendo os juízes protegê-la das distorções que poderiam provocar eventuais decisões do poder legislativo (RAMÍREZ, 2010, p. 284).

As instituições desses países pautaram-se em ideias conservadoras e liberais<sup>68</sup> e, aos moldes dos Estados Unidos, o sistema de freios e contrapesos conferia importância ao presidencialismo entendendo-o como mecanismo importante e eficaz para enfrentar problemas então existentes.

---

68 RAMÍREZ, ao citar GARGARELLA, afirma que não há oposição absoluta entre os modelos conservador e liberal, pois, para defenderem seus projetos políticos, são entabulados acordos entre ambos. Entre as características comuns entre os dois modelos, destacam-se, em especial, aquelas que mitigam a participação popular, ou seja, “rechazan el activismo político mayoritario, ven con desconfianza el recurso frecuente a la ciudadanía, y se inclinan por las soluciones institucionales que privan a la ciudadanía de tenerla ‘última palabra’ em el proceso decisório”.

Pode-se dizer, desta feita, que as Constituições da América – Latina adotaram, a exemplo dos Estados Unidos, um sistema de pesos e contrapesos com destaque para o presidencialismo. Todavia, diferentemente do que ocorre nos Estados Unidos da América, Ramírez (2010, p. 285) destaca o chamado hiper-presidencialismo nos países latino-americanos, característica que descreve como a outorga conferida ao Poder Executivo de uma “multiplicidade de atribuições e faculdades para intervir na vida democrática” (tradução livre).

Além da distinção acima mencionada, Ramírez (Ibidem) afirma que a metáfora presente fortemente nos últimos dois séculos de história constitucional de uma vontade popular enraizada na Constituição, em vez de permitir a construção de Estados que fossem de fato cidadãos, foi privilegiada a da manifestação dos interesses apenas de determinados setores da sociedade, quais sejam, daqueles que tinham acesso às instâncias de poder e de decisão:

Pero esta concepción, lejos de fortalecer una construcción ciudadana del Estado – a través de esta metáfora de la voluntad popular – ha diluido las expresiones de los diferentes pueblos a la manifestación de solo uno (aquel que independiente de su número es el único que puede expresar su voz). De esa forma, la máxima expresión de la democracia constitucional, que es precisamente la recepción del mandato popular en la Carta Fundamental, queda distorsionada porque no responde a lo que genuinamente debería representar, esto es un acuerdo entre los diferentes pueblos que conforman el Estado y que a su vez pueda reflejarse en un pacto ente todas las nacionalidades, para así construir a partir de la diversidad un único Estado multinacional.

Nesse sentido, Wolkmer (2010, p. 147) afirma que inseridos os países latino-americanos do século XIX na doutrina do constitucionalismo moderno de tipo liberal, ao passo em que suas constituições políticas consagraram abstratamente “igualdade formal perante a lei, independência de poderes, soberania popular, garantia liberal de direitos”, a equivocada noção de cidadania culturalmente homogênea e a condição idealizada de um “Estado de Direito” universal, consagraram na prática instituições jurídicas

marcadas por controle centralizado e burocrático do poder oficial; formas de democracia excludente; sistema representativo clientelista; experiências de participação elitista; e por ausências históricas das grandes massas camponesas e populares. (Idem)

Assim, as Constituições dos países da região no período pós independência expressaram a vontade e o interesse das elites hegemônicas, deixando de representar as

“necessidades de seus segmentos sociais majoritários, como as nações indígenas, as populações afro-americanas, as massas de camponeses agrários e os múltiplos movimentos urbanos” (Idem).

Ao destacar a Constituição Mexicana de 1917, Yrigoyen Fajardo (2010, p. 11) afirma que o horizonte do constitucionalismo social é marcado pelo projeto do que ela denomina como “indigenismo integracionista”.

Ou seja, nesse horizonte reconhece-se a presença indígena nos países da América Latina, mas o que se pretende com as Constituições Sociais, mesmo quando são reconhecidas as terras e formas de organização desses povos, é integrá-los ao mercado e ao Estado.

Assim, sobre o constitucionalismo social, a autora (2013, p. 69) afirma:

El horizonte del constitucionalismo social, inaugurado por la Constitución de México de 1917, permitió cuestionar el constitucionalismo asimilacionista e individualista del siglo XIX mediante el reconocimiento de sujetos colectivos, derechos sociales y la ampliación de las bases de la ciudadanía. Ello permitió el reconocimiento de comunidades indígenas y sus derechos colectivos a la tierra, así como especificidades culturales, dentro del marco de un indigenismo integracionista. Este modelo buscaba integrar a los indígenas al Estado y al mercado, con sus especificidades culturales, pero sin romper la identidad Estado-nación ni el monismo jurídico. Asimismo, el Estado mantuvo la potestad de definir el desarrollo económico y los límites de la integración y del reconocimiento del derecho consuetudinario indígena. El Estado, como tutor, seguía definiendo lo que “era bueno” para los indígenas.

Ou seja, segundo a autora, no âmbito do horizonte do constitucionalismo social está-se ainda diante de uma configuração “excluyente y monista del Estado” (2010, p. 11).

É partir dos anos de 1980, com a Constituição do Canadá de 1982, que Yrigoyen Fajardo (2010, p. 11) anuncia o horizonte do constitucionalismo pluralista, o qual é dividido em três diferentes ciclos até o momento atual.

Ainda, diferentemente do período anterior, qual seja, do constitucionalismo social, o horizonte pluralista “questiona a monoculturalidade, a identidade do Estado-nação, a identidade do Estado-direito ou o monismo jurídico e, finalmente, a própria raiz colonial dos Estados latino-americanos (tradução livre)” (Idem).

O constitucionalismo pluralista merece especial destaque pois, é justamente neste horizonte que se insere o que é considerado, por alguns autores, de “Novo” Constitucionalismo Latino-Americano.



Sobre as características do Constitucionalismo Pluralista, Yrigoyen Fajardo (2013, p. 69) afirma que as mudanças no direito internacional permitiram o reconhecimento da diversidade cultural e de novos direitos, bem como a participação dos povos indígenas como sujeitos constituintes dos novos Estados:

Monoculturalidad, monismo jurídico y modelo tutelar indígena recién son puestos en cuestión a partir de los 80 del siglo XX, en el marco del horizonte del constitucionalismo pluralista. Los cambios en el derecho internacional y constitucional han permitido el reconocimiento de la diversidad cultural y nuevos derechos indígenas, así como la participación de los pueblos indígenas como sujetos constituyentes de los nuevos Estados

Nesse contexto, no primeiro ciclo desse horizonte estão as Constituições que reconhecem o multiculturalismo e os direitos indígenas antes da adoção da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Fajardo (2010, p. 11) inclui neste ciclo as Constituições da Guatemala (1985), Nicarágua (1987) e do Brasil<sup>69</sup> (1988).

Tomando ainda como critério a Convenção 169 da OIT, o segundo ciclo do constitucionalismo pluralista ocorre após sua adoção, destacando-se as reformas constitucionais da Colômbia (1991), Perú (1993), Bolívia (1994), Equador (1998), Venezuela (1999).

Já em relação ao terceiro ciclo do constitucionalismo pluralista, Fajardo (Ibidem) utiliza como marco a adoção da Declaração das Nações Unidas sobre os direitos dos Povos Indígenas (2006) e destaca os processos constituintes da Bolívia (2006-2009) e Equador (2008).

Assim, pode-se dizer que a primeira configuração do constitucionalismo pluralista é marcada pelo multiculturalismo, que reconhece a abertura à diversidade cultural, representado pelo período de 1982 a 1988; posteriormente, tem-se o pluralismo pluricultural (1989 a 2005), representado pelos países que, ao adotarem a Convenção 169 da OIT, prevêm maiores direitos e formas de participação aos povos indígenas e às comunidades tradicionais; e, a última fase do constitucionalismo pluralista é aquele sob o marco da plurinacionalidade, que ocorre a partir do ano de 2006, com a aprovação da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas e que

---

69 É interessante destacar a importância da Constituição Brasileira nesse contexto, a qual, segundo SOUZA FILHO (2016, p. 172), “foi o divisor de águas: as constituições anteriores quando tratavam da questão indígena apenas reconheciam a língua ou a cultura, mas não a terra e a territorialidade, enquanto direitos coletivos, nem o direito de continuar a ser povo, o que equivale a autodeterminação”.

cuestiona la herencia colonial y republicana de la exclusión de las naciones originarias y afrodescendientes, y define al Estado como un pacto de tales naciones, esto es, como un Estado plurinacional que reconoce nuevos derechos para los indígenas y nuevos derechos aportados por las culturas indígenas (como los derechos de la pachamama, etcétera). (FAJARDO, 2013. p. 70)

#### 3.4.1.1 – Os sujeitos coletivos no “novo” Constitucionalismo Latino-americano

Conforme anunciado, considera-se como importante ponto convergente das concepções de novo constitucionalismo latino-americano a noção de sujeitos coletivos.

Conforme salientam Bragato e Castilho (2014), ao mencionarem Uprimny (2011), importante característica unificadora do novo constitucionalismo latino-americano é a

mudança no entendimento acerca da unidade nacional, que não se obtém pela homogeneização das diferenças culturais, mas por um reconhecimento acentuado das diferenças e uma maior valorização do pluralismo em todas as suas formas. Como resultado, são Constituições comprometidas com as pautas reivindicatórias dos grupos tradicionalmente discriminados, como indígenas e negros. Por isso, abrangem um conjunto de Constituições com característica transformativa e com forte matriz igualitária.

Para que se possa entender quais são os sujeitos do Novo Constitucionalismo Latino-Americano, que não se restringem apenas aos povos indígenas, faz-se necessário compreender quais eram (e, em certa medida, ainda o são) os pressupostos epistemológicos que subsidiaram os modelos constitucionais anteriores<sup>70</sup>.

Conforme exposto no tópico anterior, o marco do constitucionalismo liberal, considerando-se como referência o Iluminismo e a Revolução Francesa, é fundamental para compreender o lugar que o constitucionalismo latino-americano [não] quer ocupar.

Nos moldes do exposto por Duprat (2007. p. 10), ao considerar os marcos acima mencionados, com a filosofia de Kant

inaugura-se a filosofia do sujeito transcendental, que constitui esse mundo como o conjunto dos objetos da experiência possível. A sua razão opera através do conceito, subsumindo o real às suas próprias categorias, que lhes dão dadas aprioristicamente.

---

70 Evidentemente que o recorte feito entre “Constituições anteriores” e “atuais” se refere ao marco do Novo Constitucionalismo Latino-Americano. Ou seja, compreende-se que os pressupostos metodológicos presentes nas Constituições anteriores às reformas constitucionais na América Latina ainda podem estar presentes nas Constituições dos chamados países do Norte (e de outros países da América Latina que não tenham se inserido no horizonte do constitucionalismo pluralista, conforme conceituação de Yrigoyen Fajardo).

Assim, é inerente à dinâmica dessa razão a identidade, que possibilita a unidade, as grandes sínteses homogeneizadoras.

Duprat (Ibidem), ao interpretar Gadamer, chama atenção para o fato de que o sujeito do Iluminismo é aquele que, sendo transcendental, considera o outro a partir de si, a partir de sua pura autoconsciência. O conhecimento, assim, é “caracterizado pelo logocentrismo, pela semelhança, pela adequação, pela unidade”, o qual “ao esquematizar, ao assimilar as coisas entre si, ignora as diferenças”.

Assim, essa “colonização da diferença” (Ibidem) foi instrumento para a definição do sujeito de direito a partir da sociedade hegemônica existente. Fato que, com o surgimento das Novas Constituições Latino-Americanas, passou-se a destacar os diversos sujeitos coletivos que compõem a região.

Como exemplo dos diversos sujeitos coletivos que compõem a América - Latina, Baldi (2014. p. 30), em artigo denominado Comunidades negras e novo constitucionalismo: pluralismmo jurídico, territorialidade e buen vivir, destaca previsões expressas nas legislações e Constituições da região sobre comunidades negras ou descendentes de escravos, destacando-se: Honduras (que não prevê expressamente em sua Constituição a referência a comunidades negras, mas o faz em sua Ley de Propiedad - Decreto 82-2004); a Constituição da Nicarágua (1987); a Constituição da Colômbia de 1991 que “reconheceu a diversidade ‘étnica e cultural da nação (art. 7º)””, a Constituição do Equador de 1998 que “já assegurava aos ‘povos negros ou afroequatorianos’ os mesmos direitos que aos indígenas de conservar ‘a propriedade imprescritível das terras comunitárias””, e o atual texto constitucional de 2008 que reconhece expressamente diversos direitos coletivos aos indígenas, “ao povo montubio, às comunas e ao povo afro-equatoriano”; a Constituição da Bolívia de 2009, que prevê que o “povo afro-boliviano goza, ‘em tudo o que corresponda, dos direitos econômicos, sociais, políticos e culturais reconhecidos” para as “nações e povos indígena originário campesinos”.

Os artigos 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e 231 da Constituição Federal são exemplos dessa nova conformação do Estado brasileiro ao reconhecerem, respectivamente, os quilombolas e sua territorialidade específica, bem como os índios e “sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam” (art. 231).

Ou seja, nesse contexto, a Constituição brasileira também prevê expressamente sujeitos coletivos para além dos povos indígenas.

Nesse sentido, Baldi (2014. p. 30) destaca que a previsão constitucional brasileira, em relação às comunidades quilombolas, está inserida no contexto constitucional latino – americano:

Pode-se afirmar, desta forma, que a disposição contida no art. 68 do ADCT não se encontra isolada no contexto constitucional do continente americano, inserindo-se em um contexto de significativa alteração que vem dando forma a um novo tipo de constitucionalismo, que assume a plurinacionalidade, a pluriculturalidade, a pluriétnica e a interculturalidade dos países e que põe em discussão, pois, a simultaneidade de tradições culturais no mesmo espaço geográfico, o pluralismo jurídico, a resignificação de direitos coletivos, a democracia intercultural, a territorialidade, a inclusividade cultural e um grau razoável de incertezas e instabilidades.

Vale ressaltar, ainda, que a Constituição Federal de 1988, por sua vez, ao inaugurar um Estado multicultural e pluriétnico reconhece, no interior da comunidade nacional, além dos povos indígenas e das comunidades quilombolas, os tantos outros diferentes grupos portadores de identidades específicas.

Assim, a Constituição Federal do Brasil identifica como patrimônio cultural brasileiro os modos próprios de criar, fazer e viver desses diferentes grupos “formadores da sociedade brasileira” (artigo 216).

E é nesse sentido que Duprat (2007. p. 15) afirma que a Constituição brasileira, na linha do direito internacional, “rompe a presunção positivista de um mundo preexistente e fixo, assumindo que fazer, criar e viver dão-se de forma diferente em cada cultura, e que a compreensão de mundo depende da linguagem do grupo”.

#### 3.4.1.3 Sujeitos Coletivos no Ordenamento Jurídico brasileiro

Conforme salientado acima, a Constituição brasileira de 1988 é vista como importante marco no rompimento com o ideal do constitucionalismo liberal, que considerava a sociedade como sendo composta por indivíduos e partia da premissa da homogeneidade social e do monismo estatal, assim como afastou-se do chamado constitucionalismo social que, mesmo diante do reconhecimento dos povos indígenas, buscava integrá-los à identidade do Estado – nação e manter o monismo jurídico.

Souza Filho (2016, p. 170) ao destacar que as conquistas presentes na Constituição brasileira de 1988 não ocorreram por dádiva dos Estados Nacionais, e sim como uma conquista dos povos, afirma que

a Constituição de 1988 rompeu o paradigma da assimilação, integração, incorporação ou provisoriedade da condição de indígena e, em consequência, das terras por eles ocupadas. A partir de 1988 ficou estabelecida uma nova relação do Estado nacional Brasileiro com os povos indígenas. (...) Ficou rompida a provisoriedade que regeu toda a política indígena dos quinhentos anos de contato.

Além da Constituição Federal brasileira prever que a sociedade é composta pelos povos indígenas, pelos remanescentes das comunidades de quilombos e, de forma genérica, pelos distintos grupos que se diferenciam do restante da população pelas suas formas próprias de criar, fazer e viver, o ordenamento jurídico brasileiro infraconstitucional também elenca, de específica, mas não exaustiva, diversos outros sujeitos coletivos, os chamados povos e comunidades tradicionais.

Nesse sentido, salienta-se a existência do Decreto n.º 6040/2007 que instituiu a Política Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais a qual, em seu artigo 3., inc. I, conceitua povos e comunidades tradicionais como sendo:

grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição

Conforme ressalta Duprat (2007. p. 15), emblemática também é a composição da Comissão Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais, a qual, no ano de 2016, transformou-se em Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais, instituído por meio do Decreto n.º 8.750/2016.

O referido Conselho, do qual também participam Ministérios do Governo Federal, é composto por cerca de 28 segmentos dos povos e comunidades tradicionais, quais sejam, povos indígenas, comunidades quilombolas, povos de terreiro e povos e comunidades de matriz africana, povos ciganos, pescadores artesanais, extrativistas, extrativistas costeiros e marinhos, caiçaras, faxinalenses, ilhéus, raizeiros, geraizeiros, caatingueiros, vazanteiros, verezeiros, apanhadores de flores sempre vivas, pantaneiros, morroquianos, povo pomerano, catadores de mangaba, quebradeiras de coco babaçu, retireiros do Araguaia, comunidades de

fundos e fechos de pasto, ribeirinhos, cipozeiros, andirobeiros, caboclos, e a denominada juventude de povos e comunidades tradicionais.

O Decreto 6040/2007, em relação a tais sujeitos coletivos, ressalta a necessidade de “promoção dos meios necessários para a efetiva participação dos Povos e Comunidades Tradicionais nas instâncias de controle social e nos processos decisórios relacionados aos seus direitos e interesses” (inc. X, art. 1º, do Decreto 6040/2007).

Ou seja, não se trata simplesmente de reconhecer esses diferentes sujeitos coletivos e pretender integrá-los à ideia de uma homogeneidade nacional, mas sim, ainda que de forma tímida quando comparado com os países de conformação plurinacional, de buscar criar meios para que eles possam participar das instâncias de tomada de decisão no país.

Ainda, mesmo que a Constituição brasileira tenha sido promulgada em momento anterior à Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, o que a coloca no primeiro ciclo das constituições pluralistas, conforme Fajardo (2010), é importante considerar que este Tratado Internacional foi promulgado no país por meio do Decreto n. 5051/2004.

Por fim, este Tratado internacional, recepcionado pelo Brasil, na medida em que prevê rol de direitos específicos às coletividades indígenas e tradicionais, “cujas condições sociais, econômicas e culturais os distinguem dos outros setores da sociedade”, deve orientar toda a atuação Estatal e interpretação jurídica das normas infraconstitucionais existentes, haja vista que tais direitos, por serem indissociáveis do princípio da dignidade da pessoa humana, têm status de direito fundamental e, portanto, são de aplicação imediata (DUPRAT. 2007, p. 16).

#### 3.4.2 Marco legal internacional aplicável aos povos e comunidades tradicionais

No âmbito internacional, tanto a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT, promulgada pelo Decreto n.º 5.051/2004 (BRASIL, 2004), como a Convenção da Diversidade Biológica – CDB (BRASIL, 1994) trazem elementos para a definição dos povos e comunidades tradicionais e de seus direitos. Nesses instrumentos, é possível observar a existência de três específicos recortes, quais sejam, o recorte cultural, ambiental e territorial.

Em relação ao recorte cultural, na Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural, é afirmado que a diversidade cultural, patrimônio comum da humanidade, deve ser

defendida enquanto imperativo ético.

A Convenção sobre Diversidade Biológica (BRASIL, 1994), que traz o conteúdo ambiental para a matéria dos povos e comunidades tradicionais, dispõe no artigo 8ºj, que os Estados nacionais devem

respeitar, preservar e manter o conhecimento, inovações e práticas das comunidades locais e populações indígenas com estilo de vida tradicionais relevantes à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica, e incentivar sua mais ampla aplicação com a aprovação e a participação dos detentores desse conhecimento inovações e práticas; e encorajar a repartição equitativa dos benefícios oriundos da utilização desse conhecimento, inovações e práticas,

Todavia, é com a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais que se solidifica o reconhecimento internacional da diversidade de povos e comunidades tradicionais existentes e dos direitos específicos a eles aplicáveis, em especial, seus direitos territoriais.

A Convenção 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais, como o próprio nome diz, aplica-se aos povos indígenas<sup>71</sup> e também aos demais povos e comunidades tradicionais. Assim, a categoria “tribais”, no caso brasileiro, deve ser preenchida pelo conteúdo “povos e comunidades tradicionais”, na qual se insere, inclusive, as comunidades tradicionais pesqueiras.

Sobre a categoria tribais, Garzón (2016, p.17) afirma tratar-se de aqueles povos que satisfaçam as duas condições previstas na Convenção 169 da OIT, quais sejam:

(I) possuam “condições sociais, culturais e econômicas que os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial”; e (II) tenham consciência de sua identidade tribal. Estes critérios consagram o “direito à autoidentificação” (“autoatribuição”, “autorreconhecimento” ou “autodefinição”). (Idem)

Além do reconhecimento da existência dos povos e comunidades tradicionais, é previsto também nas normativas internacionais e nacionais o reconhecimento do direito aos

<sup>71</sup> Por povos indígenas, a Convenção 169 da OIT descreve como sendo aqueles “povos que possuem condições sociais, culturais e econômicas que os distinguem de outros setores da coletividade nacional, e que estão regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial”. (BRASIL. 2004. Art. 1º) Assim, em relação ao termo “indígena”, “remete à descendência dos povos que habitavam o país à época da colonização e que mantêm vivas suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas, ou parte delas (artigo 1.1.b da Convenção 169/OIT). É uma categoria de uso consolidado e sua abrangência não suscita controvérsias, ao menos quanto às realidades socioculturais a que se refere”. (GARZÓN, et. al. 2016. p. 17)

seus territórios tradicionais.

A Convenção 169 da OIT, principal marco legal aplicável aos povos e comunidades tradicionais, confere bastante destaque aos direitos territoriais desses sujeitos. É o que se observa quando o artigo 13 afirma que

1. Ao aplicarem as disposições desta parte da Convenção, os governos deverão respeitar a importância especial que para as culturas e valores espirituais dos povos interessados possui a sua relação com as terras ou territórios, ou com ambos, segundo os casos, que eles ocupam ou utilizam de alguma maneira e, particularmente, os aspectos coletivos dessa relação. (BRASIL. 2004)

Além disso, o referido artigo da Convenção 169 da OIT também dispõe que a utilização do termo “terra” neste Tratado Internacional, deve compreender o conceito de territórios. Ainda, o conceito de território “abrange a totalidade do habitat das regiões que os povos interessados ocupam ou utilizam de alguma outra forma”.

#### 3.4.2.1 Marco legal internacional aplicável às comunidades tradicionais pesqueiras

Em relação às comunidades tradicionais pesqueiras, além dos tratados e convenções acima descritos, a Agência das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura - FAO tem se preocupado em regular a matéria sobre a pesca artesanal, em vista da importância da atividade para o direito à alimentação.

O Código de Conduta para a Pesca Responsável, organizado pela FAO no ano de 1995, é um instrumento internacional relevante e que destaca o compromisso assumido pelos Estados em levar em conta o conhecimento dos pescadores artesanais ao lado do conhecimento científico.

Em seu artigo 6º, o Código de Conduta para Pesca Responsável, ao reconhecer o conhecimento tradicional dos pescadores e pescadoras artesanais, dispõe que as decisões sobre conservação e ordenação pesqueira deve se basear em conhecimentos científicos mas, sempre levando em aqueles saberes tradicionais.

Um aspecto relevante indicado por Diegues acerca das previsões do Código mencionado, é a de que

Há necessidade de se redefinir o conceito de manejo pesqueiro entendido exclusivamente como um processo mono -disciplinar. Há necessidade de incorporar



a dimensão social e cultural, pois o que administra são, sobretudo, os comportamentos humanos e a tecnologia, que escapam à simples dimensão biológica. (DIEGUES, sem ano, p.3)

No ano de 2005 a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) divulgou que a pesca artesanal desempenha um importante papel na efetivação da segurança alimentar e nutricional da população, na erradicação da pobreza, assim como na utilização sustentável dos recursos pesqueiros (FAO, 2015).

Em relação à importância da pesca artesanal para a efetivação do direito humano à alimentação adequada, a FAO lançou algumas diretrizes voluntárias com o objetivo de alcançar a sustentabilidade da “pesca em pequena escala”. Dentre as diretrizes estabelecidas pelo documento, destaca-se a diretriz que aponta para o reconhecimento e respeito das “formas de organização existentes, os conhecimentos tradicionais e locais e as práticas das comunidades de pescadores de pequena escala, incluídos os povos indígenas e as minorias étnicas, fomentando a liderança das mulheres”. (Idem, p. 3)

Além disso, a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) salienta que as comunidades de pescadores artesanais necessitam ter assegurados seus direitos de posse sobre os recursos que constituem a base de seu bem estar social e cultural, dos seus meios de vida e de seu desenvolvimento sustentável (Idem, p. 7), também como forma de se efetivar o direito humano à alimentação adequada.

Outra previsão importante dentre as diretrizes propostas pela FAO, está a que estabelece que os Estados deverão respeitar e levar em consideração os “os direitos consuetudinários sobre os recursos aquáticos e às terras e áreas de pesca artesanal utilizadas pelas comunidades de pescadores artesanais”, reconhecendo, respeitando e protegendo seus “direitos legítimos de posse” (tradução livre) (Ibidem).

É importante também salientar que a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (2015) afirma, como forma de garantir a segurança alimentar, que os Estados devem levar em consideração, ao determinar os direitos de uso e posse da água (incluindo os recursos pesqueiros), entre outras coisas, objetivos sociais, econômicos e ambientais, de forma a reconhecer e proteger os bens públicos utilizados e administrados de forma coletiva, em particular pelos pescadores artesanais (Ibidem).

Denota-se, com essa exposição, a mudança da FAO em relação à postura de industrialização da pesca artesanal, que permeava suas ações durante a segunda metade do século XIX. Ao contrário, agora, reconhece-se a importância da pesca artesanal e da

manutenção dos pescadores artesanais em seus territórios tradicionais para a efetivação do direito à alimentação<sup>72</sup>.

A despeito do reconhecimento da pesca artesanal para a efetivação do direito à alimentação, deve-se observar que a FAO reconhece como iniciativa positiva a aquicultura. Nesse aspecto, o argumento ambiental, segundo o qual aquela modalidade de captura de pescados tem baixo impacto, continua orientando políticas nacionais e internacionais em relação aos povos e comunidades tradicionais e a chamada utilização sustentável dos recursos naturais.

Por fim, no ano de 2017 foi aprovada a “Lei Modelo de Pesca Artesanal ou em Pequena Escala” pelo Parlamento Latino-Americano e Caribenho - PARLATINO<sup>73</sup>.

Com a Lei Modelo, o PARLATINO pretende:

Promover um arcabouço legislativo orientado a reconhecer, fortalecer e promover a pesca artesanal ou de pequena escala, como atividade produtiva e modo de vida que contribui para a segurança alimentar e o desenvolvimento sustentável com equidade social, respeitando a diversidade cultural. (PARLATINO, 2017, p. 7)

Algumas previsões importantes são trazidas pela Lei Modelo. Dentre elas está o conceito de “agentes de pesca artesanal ou de pequena escala”. A esse respeito, o artigo 2º do modelo em comento, dispõe que os

Agentes da pesca artesanal ou de pequena escala: são os pescadores, trabalhadores da pesca (processadores, distribuidores e comercializadores), comunidades pesqueiras, autoridades tradicionais e consuetudinárias, organizações profissionais e da sociedade civil afins ou com interesses no subsetor.

A alínea “e” do mesmo artigo, prevê o que denomina de “direitos de posse”, que é

um sistema de mecanismos baseados em direitos legais ou ancestrais por meio dos quais as sociedades definem e regulam a forma em que as pessoas, comunidades e outros grupos conseguem acessar a terra, a pesca e as florestas. Esses mecanismos

---

72 Essa postura se coaduna com posicionamentos recentes da FAO, por meio de suas relatorias especializadas, no sentido de que o problema da fome não é falta de produção de alimentos em quantidade suficiente para a população mundial, mas sim o desperdício na sua produção, a concentração dos meios de produção e o monopólio das indústrias alimentícias.

73 O PARLATINO, composto por diversos países da América-Latina e Caribe tem como uma de suas principais funções a construção de leis modelos a fim de contribuir para a integração dos países que a compõe, por meio da harmonização legislativa. Dentre as propostas de Lei Modelos estão a referente à merenda escolar orgânica, Lei Modelo da Agricultura Familiar, Lei Modelo sobre Recursos Genéticos. Ver: <http://parlatino.org/leyes-modelo-aprobadas-por-el-parlatino/os> e outros.

determinam quem pode usar quais recursos, durante quanto tempo e sob que condições. Podem se basear em políticas e leis escritas, bem como em costumes e práticas não escritas.

O artigo 4º do Modelo de Lei traz em bojo a previsão acerca do respeito das cultura, no sentido de que os

os Estados irão reconhecer e respeitar as formas de organização existentes, os conhecimentos tradicionais e locais e as práticas das comunidades de pescadores artesanais ou de pequena escala, incluídos os povos indígenas e afrodescendentes e as minorias étnicas, promovendo a eliminação de padrões socioculturais de conduta baseados em prejuízos e qualquer forma de discriminação contra a mulher. (PARLATINO, 2017)

Apesar de não ter sido ainda adotada pelo Brasil, a Lei Modelo de Pesca Artesanal traz elementos bastante interessantes para o debate sobre a regulação E regularização dos territórios tradicionais pesqueiros.

### 3.5 DIREITO E INTERCULTURALIDADE

Ao analisar o marco legal aplicável aos pescadores e à pesca a partir da década de 1920, foi possível verificar que o Direito desempenhou um papel importante para impor a essas gentes a territorialidade estatal.

O Direito hegemônico, então, atuou como um instrumento que, ao nomear as realidades dos pescadores e pescadoras artesanais, capturou-as, anulou-as e delas pretendeu tomar posse.

A análise, então, das normativas atinentes aos pescadores artesanais, a sua atividade e sobre as formas de regularização de seu território demonstrou como o Direito, instrumentalizado pelo Estado, exerceu uma territorialidade, autointitulada oficial, sobre aquela já exercida pelas gentes do mar.

A prática do Estado brasileiro em relação às gentes do mar a partir do século XX muito se assemelha aos atos de nomeação executados por Colombo quando de sua chegada à América. Naquele momento, diante do completo desconhecimento em relação ao “novo mundo” que estava a sua frente, Colombo, por meio de atos discursivos, “apossou-se” de tudo aquilo que a ele lhe era outro. A isso, Greenblat (1996) denominou de maravilhosas possessões e destaca:

Podemos demonstrar que, em face do desconhecido, os europeus usavam suas estruturas intelectuais e organizações convencionais moldadas durante séculos de contatos indiretos com outras cultura, e que essas estruturas impediam em grande parte uma percepção clara da radical alteridade das terras e dos povos americanos.

Nesse mesmo sentido, Todorov também ressalta que “o primeiro gesto de Colombo em contato com as terras recentemente descobertas (conseqüentemente, o primeiro contato entre a Europa e o que será a América) é uma espécie de ato de nomeação de grande alcance: é uma declaração segundo a qual as terras passam a fazer parte do reino da Espanha” (TODOROV, 2016, p. 39).

O Direito é um grande instrumento de nomeação e de imposição de territorialidades outras que não a das gentes. Verifica-se, assim, que “o mundo jurídico é articulado no sentido de ‘enquadrar’ as ‘novas’ situações à sua forma, independentemente dos significados que as situações possam ter em relação aos próprios sujeitos”. (SHIRAISHI, 2000, p. 62)

É preciso, então, disputar o conteúdo e o uso desse instrumento que é o Direito. Os seringueiros tentaram fazê-los ao propor as Reservas Extrativistas, foram vitoriosos durante os dois primeiros momentos de sua institucionalização. Todavia, a inserção das RESEX no SNUC demonstrou que, ao dialogar e pactuar com o Estado, que ainda é colonial, devem, os povos, ser vigilantes.

A CONFREM ainda disputa a territorialidade das Reservas Extrativistas Marinhas e Costeiras, questiona a figura do presidente dos conselhos gestores ocupada pelo Estado, a composição mista desses conselhos, que acirra os conflitos sobre o exercício da territorialidade dos extrativistas e pescadores artesanais e também o caráter extremamente técnico dos planos de manejo<sup>74</sup>.

A esse respeito, ainda que diversas críticas possam ser feitas à captura das RESEX pelo discurso ambiental hegemônico, Cláudia Cunha reconhece, assim como os extrativistas costeiros e marinhos da CONFREM, o potencial conteúdo emancipatório dessas áreas. Todavia, a pesquisadora alerta que os movimentos precisam estar sempre vigilantes, pois os

---

74 Em conversa com uma das lideranças da CONFREM, foi-me dito que a conjuntura atual não é a de derrubar o que se conquistou, qual seja, as RESEX. Compartilho da mesma visão. Hoje as RESEX são as principais formas de reconhecimento e regularização territorial para diversas comunidades tradicionais. Em minha concepção, é preciso disputar a interpretação das legislações infraconstitucionais, dentre elas, o SNUC, à luz da Convenção 169 da OIT e do Decreto n.º 6040. A crítica a essa categoria de unidade de conservação, por sua vez, é essencial tanto para que se possam pensar meios ainda mais adequados de reconhecimento e regularização dos territórios tradicionais, como para a busca e efetivação de seu propósito inicial.

interesses hegemônicos se vestem, muitas vezes, de conteúdos democráticos e acabam prejudicando os pleitos realmente emancipadores dos sujeitos coletivos:

As Reservas Extrativistas representaram e ainda representam um contraponto ao modelo de desenvolvimento que ao instalar-se, “des-envolve” as populações antes imbricadas no meio. (...) Dessa forma, precisamos estar atentos às armadilhas presentes em planos, projetos e programas que rotulados de democráticos, buscam uma forma de imposição de vontades que anula a força criativa conquistada por esses povos. (C. CUNHA, 2009, p. 20)

De outro lado, o Movimento dos Pescadores e Pescadoras Artesanais, sem negar a extrema importância das Reservas Extrativistas (sem negá-las, portanto), denuncia a possibilidade de que se imponha um viés ambiental colonial de manejo de território com essa Unidade de Conservação. Assim, propõe um marco legal próprio para regularizar os territórios tradicionais pesqueiros, uma forma de regulação que pretenda não submeter as gentes ao meio ambiente da modernidade. O que o MPP faz é, assim como os seringueiros na década de 1980, é afirmar os seus direitos socioambientais e o direito de gestão de seus mundos.

Todavia, além da questão relacionada à imposição, com o SNUC, de um viés colonial sobre a concepção de natureza, é preciso atentar-se a outro aprendizado que a institucionalização das RESEX pode ensinar. Cláudia Cunha faz uma avaliação bastante significativa acerca daquele contexto. Segundo a pesquisadora, uma das causas do esvaziamento do conteúdo original das RESEX foi o grande foco dado pelo movimento social às questões legais e pela crença em pautar a sua luta a partir dos espaços do Estado:

Está claro que o que hoje se apresenta como Reservas Extrativistas é produto de um processo histórico de reconfiguração de forças sociais que envolveram atores diversos, como os seringueiros, a Igreja e o sindicalismo nascente no estado do Acre. A criação das Resex, representando a conquista de um direito, em um período de mudanças na estrutura do Estado brasileiro, em seu sentido ampliado, pode ter contribuído para a domesticação de um movimento que, nascido no embate das lutas de classe, restringiu-se, na década de 1990, em lutas para garantias dentro da legalidade, atuando na esfera pré-determinada pelos marcos do capitalismo contra o qual um dia lutou. Que esta afirmação não sirva para a anulação das vitórias até aqui conquistadas e muito menos para a desqualificação de um movimento legítimo que ajudou a mostrar que pode-se, sim, atuar na conquista do que não está previsto. (2009, p. 19)

Assim, não basta apenas a regulação dos direitos socioambientais das gentes do mar e dos demais povos e comunidades tradicionais. O reconhecimento por meio de atos normativos pode ser o início de um caminho para a efetivação ou, ao menos, para a não

violação dos direitos desses sujeitos coletivos. Nesse sentido, Shiraishi Neto sustenta a necessidade de uma prática constante que vincule o Estado e terceiros à consecução dos direitos coletivos e socioambientais dos povos e comunidades tradicionais:

assume-se a pretensão de que qualquer forma de reconhecimento não se restringe à mera formalização dos Direitos, mas a atos contínuos que vinculam o Estado e terceiros à sua consecução. O fato de esses grupos serem portadores de uma identidade (e, conseqüentemente, de uma racionalidade própria, distinta dos demais grupos que compõem a sociedade brasileira) implica uma ação continuada de todos, objetivando a proteção e a promoção dos Direitos, que possam se vincular a esses grupos. (SHIRAISHI NETO, 2004, p. 132)

Em sentido similar, Catherine Walsh, ao identificar a interculturalidade no discurso dos povos indígenas do Equador e a necessidade de sua inserção também no ambiente acadêmico, afirma que aquele conceito, ou melhor, aquela prática, requer processos de construção de um conhecimento outro, de uma prática política outra, “de un poder social (y estatal) otro y de una sociedad otra; una forma otra de pensamiento relacionada con y contra la modernidad/colonialidad, y un paradigma otro que es pensado a través de la praxis política”. Por isso, segundo ela, a interculturalidade é algo muito mais radical que a simples ideia de interrelação ou comunicação. (WALSH, 2007, p. 46)

No contexto da análise das regulações e regulamentações jurídicas sobre as gentes do mar, importa tecer considerações sobre os desafios colocados para que Estados impulsionem e promovam a interculturalidade, bem como sobre a diferença entre o multi e o pluriculturalismo e suas implicações para o campo jurídico. (WALSH, 2002)

Pluriculturalidade ou multiculturalidade e interculturalidade jurídica e política, conforme ensina WALSH (2002), não são a mesma coisa. A multi ou pluriculturalidade parte da pluralidade étnico-cultural da sociedade e do direito à diferença e desempenha um papel mais descritivo ao simplesmente promover o reconhecimento pelo Estado dos povos indígenas, afrodescendentes e demais coletividades tradicionais. Nesse sentido, a pluri ou multiculturalidade acaba se transformando em uma estratégia de fortalecimento da sociedade hegemônica frente às outras culturas<sup>75</sup>. (Idem)

A interculturalidade, por sua vez,

se funda en la necesidad de construir relaciones *entre* grupos, como también *entre* prácticas, lógicas y conocimientos distintos, con el afán de confrontar y transformar

75 É nesse ponto que também se situa a crítica apresentada no tópico a respeito do problema da construção e reconhecimento de identidades (3.2).

las relaciones del poder (incluyendo las estructuras e instituciones de la sociedad) que han naturalizado las asimetrías sociales. (Ibidem, p. s/n)

O conceito de jusdiversidade pode ser um importante referencial para que se busque o adequado reconhecimento pelo Direito da diversidade dos grupos tradicionais. Conforme asseverou SOUZA FILHO (2011, p. 69):

O simples fato de adotar para estes povos o sistema jurídico ocidental, imaginado como um conjunto de valores universais, não garante uma convivência pacífica e harmônica, mas tão somente um retorno ao surrado conceito de integração. Os princípios universais de reconhecimento integral dos valores de cada povo somente podem ser formulados como liberdade de ação segundo suas próprias leis, o que significa, ter reconhecido o seu direito e sua jurisdição. Poderíamos chamar isto de jusdiversidade.

Ainda que Souza Filho (Idem) estivesse se referindo aos povos originários, é salutar a existência de “práticas jurídicas” específicas entre os diversos grupos sociais (SHIRAISHI, 2004, p. 139):

Os índios, os quilombos, as quebradeiras, os seringueiros entre outros grupos, por sua vez, são guiados por outra racionalidade. Essa especificidade levou à necessidade de se refletir o Direito que se encontra dotado de universalidade. Para a situação desses grupos, há que se admitir as “práticas jurídicas” tal como ela se dá para garantir e assegurar o fazer desses grupos sociais sob pena de pôr em risco a sua própria reprodução física e social.(...) toda vez que o reconhecimento de direitos se realizou a partir dos direitos individuais e sociais, ao invés de levar ao reconhecimento, levou ao desconhecimento de direito dos grupos sociais.

Compreender a diferença entre a pluralidade e interculturalidade política e jurídica auxilia no enfrentamento à problemática de se buscar o reconhecimento e defesa dos povos e comunidades tradicionais, em especial de seus direitos territoriais, por meio das estruturas políticas e aparatos ideológicos já dados. (WALSH, 2002)

Um dos grandes ensinamentos da trajetória da institucionalização das Reservas Extrativistas, e que pode orientar a luta de todas as comunidades tradicionais pelo reconhecimento jurídico de seus direitos territoriais é que o Direito do Estado, por si só, não garante a efetivação dos direitos socioambientais. Ainda que seja um importante instrumento, especialmente diante de situações de conflito e de violações dos direitos socioambientais, o diálogo com o Estado por meio do Direito só será, de fato, emancipador para as gentes do mar, da floresta e para os demais povos e comunidades tradicionais caso estes sujeitos

coletivos permaneçam vigilantes e atentos às forças e interesses envolvidos.



## CONCLUSÃO

No tema sobre os direitos territoriais dos povos e comunidades tradicionais, é preciso considerar o Direito na perspectiva da alteridade. Todavia, para isso, é necessário também compreender os mecanismos que mantêm as relações de opressão e que buscam anular, invisibilizar e integrar aqueles sujeitos coletivos.

O direito hegemônico, conforme visto, está inserido no que pode ser chamado de lógica da totalidade, a qual é produzida e realimentada pela lógica da colonialidade do saber e do poder. Segundo Celso Ludwig, a perversidade e inadequação do direito hegemônico se dá na medida que ele reduz a alteridade à mesmidade.

Pensar em tratar do tema dos direitos socioambientais das gentes do mar, que é aquele que reconhece as suas especificidades em relação à natureza, e da sua efetivação, envolve a busca por mecanismos jurídicos que permitam a permanência desses grupos em seus territórios tradicionais.

A criação das Reservas Extrativistas foi uma proposta e uma realidade emancipatória. Os seringueiros conseguiram pautar a relação específica que possuíam com a natureza e estabelecer um instrumento jurídico que reconhecia a territorialidade seringueira.

Todavia, o pacto que havia sido feito com os ambientalistas e com o Estado restou fortemente abalado quando aquelas reservas tornaram-se unidades de conservação e foram inseridas no SNUC. O Estado impôs às gentes a sua concepção colonial de meio ambiente, de gestão e de saber.

Ainda que as RESEX tenham mudado, em muito, no tocante à sua proposta original, estas continuam sendo espaços de resistência. Isso porque permanecem ainda fora do mercado e nelas também permanecerem as gentes. Interpretar o marco legal das RESEX a partir da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho é medida que se impõe para a disputa da interpretação dessa categoria de área protegida.

Além disso, ainda que a autonomia das comunidades tradicionais em sua gestão tenha diminuído com o SNUC, o fato de se tratarem de áreas “públicas”, é um dos fatores que auxilia na manutenção de certa proteção desse bem socioambiental.

O meio ambiente, ou o “que sobrou da natureza”, conforme denunciava Davi Kopenawa, é de todos. Acontece que “todos”, naquele viés, não inclui os “outros”, os povos e comunidades tradicionais. Por isso, faz-se necessário a afirmação da diversidade e do direito à

diferença como ferramenta de devolução aos povos de seu direito de terem seus próprios projetos de futuro.

No caso das gentes do mar, o histórico da relação entre elas e o Estado, sobretudo a partir do século XX, marca a imposição de uma territorialidade colonial e da tentativa de transformação desses pescadores e pescadoras artesanais em instrumento (ora para formação de reserva naval, ora para criação de um proletariado pesqueiro) para a concretização de interesses hegemônicos.

O fato do mar ser um bem público de uso comum do povo, poderia ser uma justificativa para o reconhecimento adequado de seu território tradicional e de sua territorialidade.

Todavia, a natureza de bem público não obsta que o Estado dele livre disponha. Ao contrário, faz com que ele seja tratado como bem de livre disposição, para o capital.

Por isso, qualquer opção pela via do Direito, que depende do Estado para ser formalizado, exige cautela, organização e consciência das relações de poder envolvidas.

Como demonstrado, a legislação específica existente sobre os pescadores artesanais não dá conta da diversidade dessas gentes. Mas a pergunta que também deve ser feita é: mas o Direito ditado pelo Estado pode ser eficaz na promoção e defesa dos direitos socioambientais dos povos e comunidades tradicionais? Ou, neste caso específico, da regularização dos territórios tradicionais pesqueiros?

Essa é uma resposta que não foi possível encontrar. Todavia, o fato é que diversas comunidades tradicionais apostam na ferramenta jurídica como instrumento de realização de seus direitos e de manutenção e promoção de suas realidades. Por isso, é preciso percorrer caminhos que, ao menos, aproximem-se desse propósito, sob pena de conformar-se com um Direito que é apenas a manutenção dos interesses das classes hegemônicas.

Para que seja possível, ao menos, uma aproximação do Direito no sentido do reconhecimento e promoção dos direitos socioambientais dos povos e comunidades tradicionais, é preciso investigar como ele serve e serviu de instrumento para manutenção das relações sociais e de poder.

Estabelecer relações interculturais e caminhar no sentido de uma jusdiversidade pode servir à realização da crítica de um Direito que nomeia e se apossa, mas também à esperança de criação de instrumentos jurídicos que permitam o exercício da territorialidade dos povos e

comunidades tradicionais. Nesse sentido, não há de se perder de vista a experiência inovadora e de luta que foi a criação das Reservas Extrativistas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALLEGRETTI, M.H. **A construção social de políticas ambientais: Chico Mendes e o Movimento dos Seringueiros**. Tese (Doutorado) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2002.

ALBERT, Bruce. **Prólogo**. In: O ouro canibal e a queda do céu: uma crítica xamânica da economia política da natureza. Brasília: 1995.

ALMEIDA, A.W.B. de. **Terras Tradicionalmente Ocupadas: Processos de Territorialização e Movimentos Sociais**. In: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, V.6, N.1 / Maio, 2004, p. 09 - 32.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. **Terra de quilombo, terras indígenas, “babaçuais livre”, “castanhais do povo”, faxinais e fundos de pasto: terras tradicionalmente ocupadas**. 2.<sup>a</sup> ed, Manaus: pgsca–ufam, 2008.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. **Apresentação**. In: SHIRAISHI NETO, Joaquim (org.). Direito dos povos e das comunidades tradicionais no Brasil: declarações, convenções internacionais e dispositivos jurídicos definidores de uma política nacional. Manaus: uea, 2007. P. 9-18.

AZEVEDO, Natália Tavares de; PIERRI, Naína. **A política pesqueira atual no Brasil: a escolha pelo crescimento produtivo em detrimento da pesca artesanal**. In: Samudra Report, No 64, p. 34-41, de março de 2013. Disponível em: <http://www.cppnac.org.br/wp-content/uploads/2013/08/A-pol%C3%ADtica-pesqueira-atual-no-Brasil.pdf>. Acesso: 19 jan. 2018.

BRASIL. **Decreto n. 23.672, de 2 de janeiro de 1934. 1934. Código de Caça e Pesca**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/D23672.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D23672.htm). Acesso em: 27 dez. 2017.

BRASIL. **Constituição Federal. 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: 15 set. 2015.

BRASIL. **Lei n. 9985, de 18 de julho de 2000**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9985.htm). Acesso: 7 jul. 2017. 2000a.

BRASIL. **Mensagem n. 967, de 18 de julho de 2000**. Disponível: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/Mensagem\\_Veto/2000/Mv0967-00.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/Mensagem_Veto/2000/Mv0967-00.htm). Acesso em: 2 jan. 2018. 2000b.

BRASIL. **Decreto nº 5051, de 2004. Promulga A Convenção no 169 da Organização Internacional do Trabalho - Oit Sobre Povos Indígenas e Tribais**. Brasil, Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm). Acesso em: 24 set. 2017.

BRASIL. **Decreto nº 6040, de 7 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília-DF, 7 fev. 2007. 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 22 set. 2015.

BRASIL. **Lei n.º 11.959/2009. 2009.** 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: 15 set. 2017.

BRASIL. **Decreto Federal n.º 8425/2015. 2015.** Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2015/decreto-8425-31-marco-2015-780439-normaatualizada-pe.html>. Acesso em: 15 set. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão nº 59.** IMPTE.(S): Paulo Roberto Jacques Coutinho Filho. IMPDO.(A/S) PRESIDENTE DA REPÚBLICA. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. **Dje.** Brasília,. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2424768>.>. Acesso em: 02 jan. 2018.

BALDI, César Augusto. **Comunidades negras e novo constitucionalismo: pluralismo jurídico, territorialidade e *buen vivir*.** In: VAL, Eduardo Manuel; BELLO, Enzo (Orgs.). O pensamento pós e descolonial no novo constitucionalismo latino-americano - Caxias do Sul, RS : Educs, 2014. p. 26-51.

BALDI, César Augusto. **Pescadores artesanais, justiça social e justiça cognitiva: acesso à terra e à água.** Revista Colombiana de Sociología, 37(2), 2014. 91-119.

BAZZO, Juliane. **O Estado-nação em confronto com sua diversidade interna: uma análise da política nacional de desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais a partir de um estudo de caso.** In: Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais, Curitiba, 16 (2011): 307-331 vol.3 ISSN 1678 – 2933. Disponível em: <http://revistas.unibrasil.com.br/cadernosdireito/index.php/direito/article/viewFile/790/745>. Acesso em: 27 fev. 2018.

BEGOSSI, A. **Áreas, Pontos de pesca, pesqueiros e territórios na pesca artesanal.** In: BEGOSSI, A. (Org.); A. LEME, C. S. SEIXAS, F. DE CASTRO, J. PEZZUTI, N. HANAZAKI, N. PERONI e R. A.M. SILVANO (Eds). Ecologia de Pescadores da Mata Atlântica e da Amazônia. São Paulo: HUCITEC, 2004. Disponível em: <http://sites.unisanta.br/fisheriesandfood/pdf/2004/2004-Ecologia-de-Pescadores-da-Mata-Atlantica-e-da-Amazonia.pdf>. Acesso em: 3 jan 2018.

BRAGATO, Fernanda Frizzo; CASTILHO, Natalia Martinuzzi. **A importância do pós-colonialismo e dos estudos descoloniais na análise do novo constitucionalismo latino-americano.** In: VAL, Eduardo Manuel; BELLO, Enzo (Orgs.). O pensamento pós e descolonial no novo constitucionalismo latino-americano - Caxias do Sul, RS : Educs, 2014. p. 11-25.

BRUNDTLAND, Gro Harlem. **Report to the World Comission on Environment and Development: Our Common Future.** 1987. Disponível em: <<https://ambiente.files.wordpress.com/2011/03/brundtland-report-our-common-future.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

CARDOSO, Eduardo Schiavone. **Geografia e Pesca: Aportes para um Modelo de Gestão.** Revista do Departamento de Geografia, 14 (2001) 79-89. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rdg/article/view/47315>. Acesso: 2 dez. 2017.

CARDOSO, Eduardo Schiavone. **O vento, o fundo, a marca: a apropriação da natureza no universo pesqueiro.** In: DIEGUES, Antonio Carlos Sant'Ana (Org.) In: Enciclopédia Caiçara. Volume I: O olhar do pesquisador. São Paulo: HUCITEC: NUPAUB: CEUC/USP, 2004. 133-146p.

CARDOSO, Eduardo Schiavone. **Pescadores artesanais: natureza, território e movimentos sociais.** Tese apresentada junto ao programa de pós graduação em geografia física. São Paulo: 2011.

CARVALHO, Gustavo de Lemos Campos. **O mar territorial brasileiro de 200 milhas: estratégia e soberania, 1970-1982.** In: Rev. bras. polít. int. vol.42 no.1 Brasília Jan./June 1999. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73291999000100005](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73291999000100005). Acesso: 10 jan. 2018.

CASTRO-GÓMEZ, Santiago. **Ciências sociais, violência epistêmica e o problema da “invenção do outro”.** En libro: A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas. Edgardo Lander (org). Colección Sur Sur, CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. setembro 2005. pp.169-186. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lander/pt/CastroGomez.rtf>. Acesso em: 5 jan. 2018.

CORDELL, John. **Remapeando as águas: o significado dos sistemas de apropriação social do espaço marítimo.** Berkeley, EUA, 2000. Disponível em: <http://nupaub.fflch.usp.br/sites/nupaub.fflch.usp.br/files/color/remapeando.pdf>. Acesso: 10 jan. 2018

CUNHA, Claudia Conceição; LOUREIRO, Carlos Frederico Bernardo. **Reservas extrativistas: limites e contradições de uma territorialidade seringueira.** In: XIX ENCONTRO NACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA, São Paulo, 2009, pp. 1-25.

CUNHA, Cláudia Conceição. **Reservas Extrativistas: Institucionalização e implementação no Estado brasileiro dos anos 1990. 2010.** 308 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social – Eicos, Ufrj, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://pos.eicos.psicologia.ufrj.br/wp-content/uploads/claudiacunha.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2017.

CUNHA, Lúcia Helena de Oliveira. **Significados Múltiplos das Águas.** In: DIEGUES, Antonio Carlos. (Org.). A imagem das Águas. São Paulo: Hucitec, Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras/USP, 2000. p 15-25

CUNHA, Lucia Helena de Oliveira. **Reservas Extrativistas: uma alternativa de produção e conservação da biodiversidade.** [20--]. Disponível em: <<http://nupaub.fflch.usp.br/sites/nupaub.fflch.usp.br/files/color/resex.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. **Saberes patrimoniais pesqueiros.** In: DIEGUES, Antonio Carlos Sant'Ana (Org.) **Enciclopédia Caiçara. Volume I: O olhar do pesquisador.** São Paulo: HUCITEC: NUPAUB: CEUC/USP, 2004. p. 105-115.

CUNHA, Manuela Carneiro da.; ALMEIDA, Mauro W. Barbosa de. **Populações Indígenas, Povos Tradicionais e Preservação na Amazônia.** In: CAPOBIANCO, et. al. **Biodiversidade na Amazônia Brasileira. Avaliação e Ações Prioritárias para a Conservação, Uso Sustentável e Repartição de Benefícios,** São Paulo, Instituto Socioambiental e Estação Liberdade, 2001, pp. 184-193.

CONFREM, Comissão Nacional para o Fortalecimento das Reservas Extrativistas e dos Povos Extrativistas Costeiros Marinhos (Org.). **Quem Somos.** [2014]. Disponível em: <<https://confrem.wordpress.com/2015/01/27/teste-2teste/>>. Acesso em: 8 jan. 2018.

DIEGUES, Antonio Carlos Sant'Ana. **Pescadores, camponeses, e trabalhadores do mar.** São Paulo: Ática, 1983.

\_\_\_\_\_. **Povos e mares: leituras em sócio-anthropologia marítima.** São Paulo: NUPAUB-USP, 1995.

\_\_\_\_\_. **Ilhas e Mares: simbolismo e imaginário.** São Paulo: Hucitec, 1998.

\_\_\_\_\_. **Comentários sobre o Código de Conduta para a Pesca Responsável.** [199?]. Disponível em: <<http://nupaub.fflch.usp.br/sites/nupaub.fflch.usp.br/files/color/pescarespons.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. (org.). **Povos e Águas: inventário de áreas úmidas.** 2a. ed. - São Paulo: Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras, USP, 2002. 597p: il.

\_\_\_\_\_. **A pesca construindo sociedades. Leituras em antropologia marítima e pesqueira.** São Paulo: Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras, USP, 2004a. 315p.

\_\_\_\_\_. **Conhecimento Tradicional e Apropriação Social do Ambiente Marinho.** In: RODRIGUES, E.; PAULA, A. C.; ARAUJO, C. M. (Org.) **Roteiros Metodológicos: plano de Manejo de Uso Múltiplo das Reservas Extrativistas Federais.** Brasília: IBAMA, p. 125-157, 2004b. Disponível em: <http://nupaub.fflch.usp.br/sites/nupaub.fflch.usp.br/files/color/conhectradicapro.pdf>.

\_\_\_\_\_. (Org.) **Enciclopédia Caiçara. Volume I: O olhar do pesquisador.** São Paulo: HUCITEC: NUPAUB: CEUC/USP, 2004.

\_\_\_\_\_. **O mito moderno da natureza intocada. 6. Ed. ampliada.** São Paulo: Hucitec: Nupaub – USP/CEC, 2008.

DUPRAT, Deborah. **O Direito sob o marco da pluriethnicidade/multiculturalidade.** In: **DUPRAT, Deborah (Org.). Pareceres Jurídicos: Direito dos povos e comunidades tradicionais.** Manaus: Universidade do Estado do Amazonas (UEA), 2007. p. 9-19.

ESCOBAR, Arturo. **Mundos y conocimientos de otro modo: El programa de investigación de modernidad/colonialidade latinoamericano.** In: Tabula Rasa. Bogotá – Colombia, n.1: 51-86, enero-diciembre de 2003.

ESCOBAR, Arturo. **Construction Nature: Elements for a post-structuralist political ecology.** In: *Futures*. Vol. 28, No. 4. pp. 325-343, 1996.

FAJARDO, Raquel Z. Yrigoyen. **Pueblos Indígenas. Constituciones y Reformas Políticas en America Latina.** 1.<sup>a</sup> ed, Lima, 2010. p. 9-14.

\_\_\_\_\_. **Modelos de Estados.** In: Simposio: Pluralismo jurídico y derechos humanos. Anuario de Derechos Humanos, No. 9, 2013, p. 69.

FAO. **Code of Conduct for Responsible Fisheries. 1995.** Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/005/v9878e/v9878e00.htm>>. Acesso em: 14 set. 2017.

FAO. **Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura. Directrices voluntarias para lograr la sostenibilidad de la pesca en pequeña escala en el contexto de la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza.** 2015. Disponível em: . Acesso: 14 set. 2017.

FEENY, David.; et. al. **A tragédia dos Comuns: vinte e dois anos depois.** In: DIEGUES, Antonio Carlos; MOREIRA, André de Castro C. Espaços e recursos naturais de uso comum. São Paulo: NUPAUB-USP. 2001

GARGARELLA, Roberto; COURTIS, Christian. **El nuevo constitucionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes.** Santiago de Chile: Naciones Unidas, Introducción, 2009.

GEDIEL, José Antônio Perez. MILANO, Giovanna Bonilha. **Movimentos Sociais, a luta pela terra e os caminhos da invisibilidade.** In: GEDIEL, J.A..P. [et. al]. (Org.). Direitos em Conflito. Movimentos Sociais, Resistência e Casos Judicializados: artigos e ensaios v. 2. Curitiba: Kairós Edições, 2015. p.63-82.

GEISTDOERFER, A. 1989. **Anthropologie Maritime: appropriation technique, sociale et symbolique des resoucers maritimes.** Paris, CNRS. Disponível em: . Acesso: 4 jan. 2018.



GODOI, Emília Pietrafesa de. **Territorialidade**. *in*: FURTADO, Cláudio Alves; SANSONE, Lívio (orgs.). Dicionário crítico das ciências sociais dos países de fala oficial portuguesa. Salvador: EDUFBA, 2014.

GREENBLAT, Stephen. **Possessões Maravilhosas: o deslumbramento do Novo Mundo**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1996.

HAESBAERT, Rogério. **Da desterritorialização à multiterritorialidade**. *In*: Boletim Gaúcho de Geografia, 29: 11–24, jan., 2003.

\_\_\_\_\_. **Da desterritorialização à multiterritorialidade**. *In*: Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina – 20 a 26 de março de 2005 – Universidade de São Paulo. p. 6774 - 6792.

HARDIN, Garrett. **A tragédia dos comuns**. 1968. Traduzido por Jose Roberto Bonifacio. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3203283/mod\\_resource/content/2/a\\_tragédia\\_dos\\_comuns.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3203283/mod_resource/content/2/a_tragédia_dos_comuns.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2018

ICMBIO, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Instrução Normativa n.º 1. 2007**. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/o-que-somos/in012007.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2017.

ICMBio. **Unidades de Conservação: Resex**. 2018. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/unidades-de-conservacao?q=resex&limitstart=0>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

LITTLE, Paul. **Territórios Sociais e Povos Tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade**. Brasília: Universidade de Brasília, Série Antropologia n° 322, 2002. Disponível em: <http://nute.ufsc.br/bibliotecas/upload/paullittle.pdf>. Acesso em: 19 set. 2017.

LOBÃO, Ronaldo. **Cosmologias Políticas do Neocolonialismo: Como uma política pública pode se transformar em uma política do Ressentimento**. Niterói: Editora Universidade Federal Fluminense, 2010.

LUDWIG, Celso. **Direito e Alteridade**. *In*: Enciclopédia Latino Americana dos Direitos Humanos. SIDEKUM, Antonio ... [et al]. Blumenau: Edifurb; Nova Petrópolis: Nova Harmonia, 2016. p. 241-250.

MALDONADO, Simone C. **A caminho das pedras: percepção de utilização do espaço na pesca simples**. *In*: DIEGUES, Antonio Carlos. (Org.). A imagem das Águas. São Paulo: Hucitec, Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras/USP, 2000a. p. 59-68.

\_\_\_\_\_. **No mar: conhecimento e produção.** In: DIEGUES, Antonio Carlos. (Org.). A imagem das Águas. São Paulo: Hucitec, Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras/USP, 2000b. p. 95-99

MENEZES, Wagner. **O direito do mar**. Brasília : FUNAG, 2015.

MENDONÇA, Sandro Augusto Teixeira; VALENCIO, Norma Felicidade Lopes da Silva. **O papel da modernidade no rompimento da tradição: as políticas da SEAP como dissolução do modo de vida da pesca artesanal.** In: B. Inst. Pesca, São Paulo, 34(1): 107 - 116, 2008. Disponível em: ftp://. Acesso: 4 jan 2018.

MPP, Movimento dos Pescadores e Pescadoras Artesanais. **Relatório Descritivo da I Conferência Nacional da Pesca Artesanal. 2009.** Disponível em: <<http://www.cppnac.org.br/relatorios/>>. Acesso em: 12 set. 2017.

MPP, Movimento dos Pescadores e Pescadoras Artesanais. **Cartilha: Projeto de Lei de Iniciativa Popular sobre Território Pesqueiro. (2015a)** Disponível em: <http://www.cppnac.org.br/wp-content/uploads/2015/10/Cartilha-sobre-o-Projeto-de-Lei-da-Campanha-pelo-Territ%C3%B3rio-Pesqueiro.pdf>. Acesso em: 12 set. 2017.

MPP, Movimento dos Pescadores e Pescadoras Artesanais. **Cartilha para trabalho de base da Campanha pelo Território Pesqueiro. (2015b).** Disponível: <http://agb-nteroi.webnode.com.br/news/cartilha-do-territorio-pesqueiro>. Acesso: 16 set. 2017.

MPP, Movimento dos Pescadores e Pescadoras Artesanais. **Governo Brasileiro rasga direito de auto-identificação das comunidades tradicionais pesqueiras e tira direitos trabalhistas das mulheres pescadoras. (2015c).** Disponível em: <<http://peloterritoriopesqueiro.blogspot.com.br/2015/06/governo-brasileiro-rasga-direito-de.html>>. Acesso em: 15 set. 2017.

MPP, Movimento dos Pescadores e Pescadoras Artesanais. **Projeto de Lei de Iniciativa Popular. (2015d)** Disponível em: <<http://www.cppnac.org.br/wp-content/uploads/2013/08/Projeto-de-Lei-de-Iniciativa-Popular-Territ%C3%B3rio-Comunidades-Pesqueira.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2017.

NORT, Egon. **Laboratório de Controle de Qualidade em Indústrias de Pescados**. Rio de Janeiro, Programa de Pesquisa e Desenvolvimento Pesqueiro do Brasil. (PNUD/FAO - Ministério da Agricultura/SUDEPE). 1973. Disponível em: . Acesso: 21 jan. 2018.

ONU. **Convenção da Diversidade Biológica.** 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1998/anexos/and2519-98.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1998/anexos/and2519-98.pdf)>. Acesso em: 15 set. 2017.

PARLATINO - PARLAMENTO LATINO-AMERICANO E CARIBENHO. **Lei Modelo de Pesca Artesanal ou em Pequena Escala.** 2017. Disponível em: <[http://parlatino.org/pdf/leyes\\_marcos/leyes/ley-modelo-pesca-artesanal-pt.pdf](http://parlatino.org/pdf/leyes_marcos/leyes/ley-modelo-pesca-artesanal-pt.pdf)>. Acesso em: 23 maio 2017.

PORTAL YPADÊ (Ed.). **Os pescadores artesanais e a Confrem: Entrevista com Carlos Alberto Pinto dos Santos.**[2015]. Disponível em: <<https://soundcloud.com/portal-ypad/os-pescadores-artesanais-e-a-confrem>>. Acesso em: 12 dez. 2017.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **A Territorialidade Seringueira: Geografia e Movimento Social.** In: *GEOgraphia* – Ano 1 – No 2 – 1999. P. 67-68.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **A geograficidade do social: uma contribuição para o debate metodológico sobre estudos de conflito e movimentos sociais na América Latina.** In: SEOANE, José. *Movimientos sociales y conflictos en América Latina*. CLASCO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina. Programa OSAL, 2003. 288p. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/osal/seoane/seoane.html>. Acesso em: 20 dez. 2017.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **A reinvenção dos territórios: a experiência latino-americana e caribenha.** In: Ceceña, Ana Esther (coord.) *Los desafíos de las emancipaciones en un contexto militarizado*. Buenos Aires: CLACSO. 2006. p. 151-197. (46 p.).

\_\_\_\_\_. **De saberes e de territórios: diversidade e emancipação a partir da experiência latino-americana.** In: CECEÑA, Ana Esther (Coord.). *De los saberes de la emancipación y de la dominación*. 1a ed. - Buenos Aires : Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, 2008. p. 37 - 52. Disponível em: . Acesso: 01 jan. 2018.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **A Ecologia Política na América Latina: reapropriação social da natureza e reinvenção dos territórios.** In: R. Inter. Interdisc. INTERthesis, Florianópolis, v.9, n.1, p.16-50, Jan./Jul. 2012

QUADROS DA SILVA, Fernando. **Tutela das Águas do Mar.** In: FREITAS, Vladimir Passos de Freitas.(coord) *Águas: aspectos jurídicos e ambientais*. 2a. Edição. Curitiba: Juruá, 2006. p.171-199

QUIJANO, Aníbal. **Colonialidade do Poder a Classificação Social.** In: SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula (Orgs.). *Epistemologias do sul*. Coimbra: Almedina, 2009. (Série Conhecimento e Instituições). p. 73-117.

RAMOS, Alcida Rita. **Introdução.** In: RAMOS, A.R. (Org.) *Constituições Nacionais e Povos Indígenas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

RAMALHO, Cristiano Wellington Norberto. **A formação histórica da pesca artesanal: origens de uma cultura do trabalho apoiada no sentimento de arte e liberdade.** In: Cadernos de Estudos Sociais – Recife, v. 24, n. 2, p. 261-286, jul./dez. 2008.

\_\_\_\_\_. **Sentimento de corporação, cultura do trabalho e conhecimento patrimonial pesqueiro: expressões socioculturais da pesca artesanal.** In: Revista de Ciências Sociais, Fortaleza, v. 43, n. 1, jan/jun, 2012, p. 8 – 27

\_\_\_\_\_. **Estado, Pescadores e Desenvolvimento Nacional: Da reserva naval à aquícola.** In: *RURIS*. Vol. 8. N. 1. p. 31-62. Março 2014.

RAMÍREZ, Silvina. **Siete problemas del Nuevo Constitucionalismo indigenista: Pueden las matrices constitucionales latinoamericanas garantizar los Derechos de los Pueblos indígenas?** In: FAJARDO, Raquel Z. Yrigoyen (Org.). *Pueblos Indígenas. Constituciones y Reformas Políticas en America Latina*. 1.<sup>a</sup> ed, Lima, 2010. p. 273-297

SANTAMARIA, Rosembert Ariza. **El régimen jurídico de las tierras, la Convención 169 de la OIT y la actuación del poder judicial frente a los derechos del território.**

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural.** São Paulo: Fundação Peirópolis, 2005. Disponível em: <[http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/SANTILLI\\_Juliana-Socioambientalismo-e-novos-direitos.pdf](http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/SANTILLI_Juliana-Socioambientalismo-e-novos-direitos.pdf)>. Acesso em: 19 nov. 2018.

SHIRAIISHI NETO, Joaquim. **O direito das minorias: passagem do "invisível" real para o "visível" formal?.** 2004. 1 v. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, UFPR, Curitiba, 2004.

\_\_\_\_\_. **A particularização do Universal: comunidades tradicionais em face das Declarações e Convenções Internacionais.** In: SHIRAIISHI NETO, Joaquim (org.). Direito dos povos e das comunidades tradicionais no Brasil: declarações, convenções internacionais e dispositivos jurídicos definidores de uma política nacional. Manaus: uea, 2007. P. 25-52.

\_\_\_\_\_. **Caminhos para a crítica jurídica.** In: SHIRAIISHI NETO, Joaquim. (Org). Novos Direitos na América Latina: estudo comparativo como instrumento de reflexão do próprio Direito. São Luís: EDUFMA, 2016.

SILVA, Cátia Antonia. **Política Pública e Território: Passado e presente da efetivação de direitos dos pescadores artesanais no Brasil.** 2. Ed. – Rio de Janeiro: Consequência, 2015.

SILVA, Eduardo Faria. e SANTOS, Anderson Marcos. **Democracia, Desenvolvimento Humano e Multietnicidade no Brasil: da visibilidade formal à invisibilidade material.** In: *Revista Argumentum – RA*, eISSN 2359-6889, Marília/SP, V. 18, N. 1, pp. 87-107, Jan.-Abr. 2017. Disponível em: <http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/342/91>. Acesso: 30 dez. 2017.

SILVA. Gláucia Oliveira da. **Água, vida e pensamento: um estudo de cosmovisão entre trabalhadores da pesca.** In: DIEGUES, Antonio Carlos. (Org.). A imagem das Águas. São Paulo: Hucitec, Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras/USP, 2000. p. 27-37.

SILVA, Paulo de Castro Moreira da Silva. **O Problema da Pesca no Brasil.** In: SILVA, Paulo de Castro Moreira da Silva, et. all. Estudos do mar brasileiro. Rio de Janeiro: Editora Renes, 1971. p.7-44.

SILVA, Suana Medeiros; GONGALVES, Claudio Ubiratan. **Lucha y Resistencia por los Territorios Pesqueros en Brasil: Las Reservas Extractivistas como Garantía Legal.** In: SOTO. Cesar Leal; BRIDSHAW, Pablo Canelo. (Compiladores). La Movilización Social: Experiencias de Participación Territorial. 1ª Edición. Santiago de Chile, 2017. p. 65-92. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20170314033530/LaMovilizacionSocial.pdf#page=66>. Acesso: 24 out. 2017.

SILVA, Lúgia Osório. **Terras devolutas e latifúndio: efeitos da lei de terras de 1850.** Campinas: UNICAMP, 1996, p. 127-166.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **A liberdade e outros direitos: ensaios socioambientais.** Curitiba: Letra da Lei, 2011.

\_\_\_\_\_. **Terra mercadoria, terra vazia: povos, natureza e patrimônio cultural.** In: Revista InSURgência. Brasília, ano 1, v. 1, n. 1, jan./jun. 2015. p. 57-71.

\_\_\_\_\_. **Direitos dos povos indígenas na América Latina.** In: SHIRAIISHI NETO, Joaquim. (org.) Novos Direitos na América Latina: estudo comparativo como instrumento de reflexão do próprio Direito. São Luís: EDUFMA, 2016. P. 168-183

SAULE JÚNIOR, Nelson e Outros (org.). **Manual de regularização fundiária em terras da União.** São Paulo: Instituto Polis; Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2006. 120 p.

SUDEP – Superintendência do Desenvolvimento da Pesca. **Plano Nacional do Desenvolvimento da Pesca: 1975-1979.** [1980]. Disponível em: <[http://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/biblioteca/download/trabalhos\\_tecnicos/pub\\_1980\\_plano\\_Nac\\_desenv\\_pesca\\_\\_1975\\_1979\\_parte\\_I.pdf](http://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/biblioteca/download/trabalhos_tecnicos/pub_1980_plano_Nac_desenv_pesca__1975_1979_parte_I.pdf)>. Acesso em: 6 jan. 2018.

SVAMPA, Maristela. **Modelo de desarrollo e cuestión ambiental em América Latina: categorias y escenarios em disputa.** In Wanderley. F. (comp.) El desarrollo em cuestión: reflexiones em América latina. La Paz : CIDES, OXFAN y Plural. 2011. p. 411-441.

TODOROV, Tzvetan. **A Conquista da América: a questão do outro.** 4 ed. – São Paulo: Editora WNF Martins Fontes, 2010.

WALSH, Catherine. **Interculturalidad, reformas constitucionales y pluralismo jurídico.** In: Publicación mensual del Instituto Científico de Culturas Indígenas. Año 4, No. 36, marzo del 2002. Disponível em: <http://icci.nativeweb.org/boletin/36/walsh.html>. Acesso: 1 jan. 2018.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo e Crítica do Constitucionalismo na América Latina.** In: Anais IX Simpósio de Direito Constitucional da ABDConst. - Curitiba, PR : ABDConst., 2011. p. 143-155.