

DA SUDEPE À CRIAÇÃO DA SECRETARIA ESPECIAL DE AQUICULTURA E PESCA: AS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS ÀS ATIVIDADES PESQUEIRAS NO BRASIL¹

Alcides Goularti Filho²

O objetivo deste artigo é analisar a trajetória da politização e a despolitização das atividades pesqueiras no Brasil entre 1962, com a fundação da Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (Sudepe), e 2002, quando foi anunciada a criação da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República (Seap/PR). A questão que norteia este artigo é entender o quanto esta atividade econômica e social, a pesca, tem uma estreita relação com as políticas públicas. O referencial teórico deste artigo funda-se em abordagens crítico-sociais com entradas na economia política e na longa duração. As políticas públicas, pela presença ou ausência, assumem uma centralidade neste artigo. As principais fontes utilizadas foram documentos institucionais, legislação, relatório de autarquias e anuários estatísticos.

Palavras-chave: pesca; políticas públicas; planejamento; economia.

FROM SUDEPE TO THE CREATION OF THE SPECIAL SECRETARIAT OF AQUACULTURE AND FISHERIES: THE PUBLIC POLICIES RETURNED TO FISHERIES ACTIVITIES IN BRAZIL

The aim of this paper is to analyze the trajectory of institutionalization of fishing activities in Brazil from 1962, with the creation of the Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (Sudepe), until 2002, when it announced the creation of the Ministério da Pesca e Aquicultura. The question that guides this article is to understand how this economic and social activity, fishing also depends on public policies. The theoretical framework of this article is based on critical-social approaches with entries in political economy and *longue durée*. Public policies, the presence or absence, assume a centrality in this article. The main sources used were institutional documents, legislation, authorities report and statistical yearbooks.

Keywords: fishing; public policy; planning; economy.

DE LA SUDEPE A LA CREACIÓN DE LA SECRETARIA ESPECIAL DE ACUICULTURA Y PESCA: LAS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS A LAS ACTIVIDADES PESQUERAS EN BRASIL

El objetivo de este artículo es analizar la trayectoria de la politización y la despolitización de las actividades pesqueras en Brasil entre 1962, con la fundación de la Superintendencia del Desarrollo de la Pesca (Sudepe), y 2002, cuando se anunció la creación de la Secretaria Especial de Acuicultura

1. Pesquisa financiada com recursos do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação (MCTI) e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

2. Doutor em economia pela Universidade de Campinas (Unicamp) e pesquisador do CNPq. Professor no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico da Universidade do Extremo Sul Catarinense (Unesc).
E-mail: <agf@unesc.net>.

y Pesca de la Presidencia de la República (Seap/PR). La cuestión que orienta este artículo es entender cuánto esta actividad económica y social, la pesca, tiene una estrecha relación con las políticas públicas. El referencial teórico de este artículo se funda en enfoques crítico-sociales con entradas en la economía política y en la larga duración. Las políticas públicas, por la presencia o ausencia, asumen una centralidad en este artículo. Las principales fuentes utilizadas fueron documentos institucionales, legislación, informe de autarquías y anuarios estadísticos.

Palabras clave: pesca; políticas públicas; planificación; economía.

DU SUDEPE À LA CRÉATION DU SECRÉTARIAT SPÉCIAL DE L'AQUACULTURE ET DE LA PÊCHE: LES POLITIQUES PUBLIQUES RETOURNÉES AUX ACTIVITÉS DE PÊCHE AU BRÉSIL

L'objectif de cet article est d'analyser la trajectoire de la politisation et de la dépolitisation des activités de pêche au Brésil entre 1962, avec la fondation de la Superintendance du Développement des Pêches (Sudepe) et 2002, date à laquelle il a été annoncé la création du Secrétariat Spécial de l'Aquaculture et Pêches de la Présidence de la République (Seap/PR). La question qui guide cet article est de comprendre comment cette activité économique et sociale, la pêche, entretient une relation étroite avec les politiques publiques. La référence théorique de cet article est basée sur des approches critiques-sociales avec des entrées dans l'économie politique et la longue durée. Les politiques publiques, en présence ou en absence, assument une place centrale dans cet article. Les principales sources utilisées ont été les documents institutionnels, la législation, les rapports des municipalités et les annuaires statistiques.

Mots-clés: pêche; politiques publiques; planification; économie.

JEL: N46; O21; H11.

1 INTRODUÇÃO: INSTITUIÇÃO E REGULAÇÃO DA PESCA

A criação da Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (Sudepe), por meio da Lei Delegada nº 10, de 11 de outubro de 1962, foi o resultado final de uma trajetória de institucionalização e regulamentação das atividades pesqueiras no Brasil, que tiveram seu início em meados do século XIX. Desse período mais longínquo podemos destacar a criação das capitânicas dos portos, em 1846, que eram responsáveis por efetuar a matrícula dos pescadores e registrar as embarcações, e a promulgação dos Decretos nºs 876, de 10 de setembro de 1856, e 8.338, de 17 de dezembro de 1881, que criaram benefícios fiscais e financeiros para fomentar a pesca marítima. No início do século XX, entre as ações estatais mais estruturantes, sobressaem-se a criação da Inspeção da Pesca, em 1912, e a aprovação do primeiro Regulamento da Pesca, em 1923. A partir de 1930, com a ampliação das funções do Estado e a maior intervenção da esfera econômica, a pesca foi encampada como um projeto prioritário dentro das estratégias de ampliação da oferta de alimento para os centros urbanos. O início da industrialização brasileira comandada pelo Estado trouxe consigo a pesca por meio da introdução de aparatos técnicos nas feitorias e entrepostos de pesca construídos nas principais cidades portuárias.

A Inspeção da Pesca teve vida curta, tendo sido dissolvida dois anos após sua criação. No entanto, com o fortalecimento e a centralização do comando estatal no governo Vargas, o Ministério da Agricultura encampou uma série de ações antes dispersas em vários órgãos ou não contempladas com políticas públicas. Em uma reforma institucional ocorrida em 1934 no ministério, foi criado o Departamento Nacional de Produção Animal (DNPA), constituído de sete órgãos, entre eles o Serviço da Caça e Pesca (SCP). Em 1938, duas importantes medidas foram tomadas em prol das atividades pesqueiras: a aprovação do Código da Pesca e a criação da Caixa de Crédito da Pesca. Nas décadas de 1940 e 1950, no embalo do crescimento acelerado da economia brasileira, as atividades pesqueiras desfrutaram dos avanços institucionais e regulatórios que organizaram o setor, capacitando-o para dar saltos produtivos.

Dentro dessa trajetória secular de regulamentação das atividades pesqueiras no Brasil, também se deve destacar a constante preocupação das autoridades públicas em coibir a prática ilegal da pesca predatória. Desde o Decreto nº 2.756, de 27 de fevereiro de 1861, que regulamentava a construção de “currais de peixes” nas proximidades dos portos, passando pelo Decreto nº 8.338, de 17 de dezembro de 1881, que proibia o uso de “drogas ou substâncias venenosas” que embriagasse os peixes, sob multa de 50 a 200 mil réis e prisão de um a três meses. Nas décadas seguintes, os mecanismos proibitivos aprovados em leis, decretos e regulamentos foram cada vez mais rígidos e amplos, com multas maiores e punições mais severas. Nos relatórios do Ministério da Agricultura dos anos de 1940, era muito comum alertas de técnicos do SCP, apontando para a possível extinção de espécies aquáticas caso fosse mantido o mesmo ritmo acelerado de captura e utilizados os mesmos instrumentos de pesca.

Ocorre nesse longo período (do século XIX até o final dos anos de 1950) um lento e contínuo movimento de institucionalização e regulamentação das atividades pesqueiras no Brasil. Com o crescimento da pesca, o Estado também passou a atuar em duas novas frentes: na assistência social aos pescadores e seus familiares e nas pesquisas oceanográficas e biológicas.

Foi durante o desenvolvimentismo dos anos de 1950 que se abriram novas oportunidades para o setor pesqueiro ampliar sua participação na esfera estatal. O Plano de Metas (1956-1960) de Juscelino Kubitschek, que havia acumulado conhecimento com as experiências de planejamento nos governos de Getúlio Vargas, abriu um leque de opções para a economia e a sociedade brasileiras, centrado no crescimento acelerado da produção industrial. O Estado planejador consagrou-se como o timoneiro do desenvolvimento, e, no bojo do plano, foram criadas novas instituições públicas e abertas novas linhas de crédito, bem como dado amparo legal para a consolidação de diversos setores estratégicos para a economia brasileira.

A partir desse movimento político, foram lançadas as bases para um novo marco institucional e regulatório da pesca nacional. As elites nativas ligadas ao setor pesqueiro capitalizaram o momento propício e cristalizaram seus anseios na criação da Sudepe. Na verdade, podemos classificar o ato de criação da Sudepe como um processo de politização da pesca. Uma atividade de subsistência aos poucos foi esvaindo-se das mãos do pescador artesanal, deslocando-se para o mercado concorrencial, concentrando-se nas mãos de poucos capitalistas com a complacência do Estado.

Por politização entendemos a ampliação das funções do Estado junto à sociedade e à economia, por meio da criação de instituições, medidas regulatórias e políticas públicas de apoio e fomento. É a primazia da política sobre a economia. A despolitização resume-se na diminuição da esfera estatal em favor da ampliação do poder do mercado em decidir sobre os rumos da sociedade e da economia. Na politização, o Estado ganha robustez e coloca os interesses coletivos acima dos particulares; na despolitização, os agentes privados ditam os rumos da economia e os interesses particulares prevalecem (Poulantzas, 1985).

O objetivo deste artigo é discutir a história econômica e a institucionalização da pesca no Brasil, a partir de 1962, quando foi criada a Sudepe, até 2002, quando foi anunciada a criação da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República (Seap/PR). Partindo de uma perspectiva da história econômica, o texto funda-se teoricamente na heterodoxia econômica (que dá ênfase ao papel do Estado na economia) e na longa duração (as estruturas e as permanências). A questão central que orienta o artigo é a tentativa de compreender o quanto as atividades pesqueiras ainda dependem de políticas públicas para sua manutenção e expansão. Para tanto, será historicizada a trajetória das políticas públicas com ênfase nos planos e nas legislações de fomento à pesca dos seguintes órgãos: Sudepe, entre 1962 e 1989; Departamento de Pesca e Aquicultura (Depaq), vinculado ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), entre 1990 e 1998; e Departamento de Pesca e Aquicultura (DPA), vinculado ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), entre 1998 e 2002.

A metodologia utilizada foi qualitativa com análise documental. Com o olhar da história econômica heterodoxa, as principais fontes utilizadas foram documentos institucionais (Sudepe e Ibama), legislação (Senado Federal), relatórios de autarquias (Sudepe, Ibama, Mapa e Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA) e anuários estatísticos (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE). Foram realizadas pesquisas nas seguintes bibliotecas em Brasília: Mapa, Ibama, Senado Federal e Câmara dos Deputados. Em Itajaí, na biblioteca do Centro Nacional de Pesquisa e Conservação da Biodiversidade Marinha do Sudeste e Sul (Cepsul).

Para efeitos de análise, neste artigo adotamos a definição de pesca artesanal e pesca industrial como consta na Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009, que dispôs sobre o Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura no Artigo 8º:

- a) artesanal: 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;
- b) industrial: quando praticada por pessoa física ou jurídica e envolver pescadores profissionais, empregados ou em regime de parceria por cotas-partes, utilizando embarcações de pequeno, médio ou grande porte, com finalidade comercial.

2 A PESCA NA DÉCADA DE 1950: O ALARGAMENTO DAS FUNÇÕES POLÍTICAS

Em sua primeira mensagem enviada ao Congresso Nacional, em 1956, Juscelino Kubitschek afirmava que, entre as mudanças que estavam ocorrendo no Brasil, uma era a “nova mentalidade pesqueira”. As condições políticas e materiais estavam maduras, criando um ambiente com expectativas favoráveis para o setor pesqueiro dar um salto qualitativo. Os investimentos realizados até aquele momento contribuíram para ampliar a capacidade produtiva e, ao mesmo tempo, exigiam novas ações governamentais que garantissem a expansão das atividades pesqueiras. A pesca assumia cada vez mais um caráter industrial.

Iniciativas governamentais de caráter assistencial e educativo e também empreendimentos privados de envergadura modificam, de ano para ano, o quadro estatístico dessa indústria, assinalando constantes aumentos na produção de pescados, que alcançou mais de 200.000 toneladas em 1955 (Brasil, 1956, p. 316).

No período pós-1950, o ritmo acelerado de implantação das bases industriais no Brasil e a constituição de uma ossatura material mais robusta do Estado, sobretudo com a definição de novos canais de financiamento, orientavam as possibilidades de expansão industrial na pesca. A modernização técnica do setor abrangia duas frentes: *i*) a constituição de uma frota pesqueira com maior capacidade de armazenagem e captura; e *ii*) a construção de entrepostos com câmaras frigoríficas e fábricas de gelo. Em ambas as frentes, segundo a Mensagem Presidencial de 1956, o país estava avançando continuamente.

À frota pesqueira nacional têm-se incorporado novas unidades dotadas de modernos recursos técnicos que condicionam maior volume de captura. Na esfera governamental, assinala-se também uma série de oportunas medidas em relação a instalações terrestres, como a construção de entrepostos em Belém do Pará, Recife, Vitória e Santos, e de órgãos assistenciais dos pescadores como ambulatórios médicos instalados em vários estados (Brasil, 1956, p. 316).

Em 1960, já haviam ocorrido novas mudanças técnicas nas atividades pesqueiras no Brasil, uma vez que o setor tinha se engajado no crescimento do produto interno bruto (PIB), cuja média para a década de 1950 havia sido de 7,2% ao ano (Ipeadata).³ À frota pesqueira foram incorporadas modernas embarcações japonesas, norueguesas e italianas, todas financiadas com recursos da Caixa Especial da Pesca. Para a recepção e o beneficiamento dos pescados, estavam em operação dezesseis entrepostos equipados com câmaras frigoríficas e fábricas de gelo, além de dez postos de recepção, todos gerenciados e mantidos pela Divisão de Caça e Pesca (DCP) do Ministério da Agricultura (Brasil, 1961). Também havia os entrepostos estaduais, municipais e privados, que, somando-se aos federais, atendiam a costa pesqueira do país. A constituição dessa moderna estrutura técnica com apoio estatal permitiu formar no país as bases de uma indústria pesqueira com ampla capacidade de produção, cujo volume de captura em 1955 foi de 190.286 toneladas, passando para 326.432 toneladas em 1960, ampliando consideravelmente a produção em cinco anos (Giulietti e Assumpção, 1995).

Durante a execução do Plano de Metas, o Estado brasileiro assumiu formas avançadas de intervenção na economia e na sociedade. Seus objetivos estavam pautados nas políticas de desenvolvimento traçadas pelo governo federal em comum acordo com os diversos grupos executivos. Para atender às demandas do setor pesqueiro, em 1961, durante o curto governo de Jânio Quadros, foi aprovado o Decreto nº 50.872, de 28 de junho de 1961, que criou o Conselho de Desenvolvimento da Pesca (Codepe). A criação do Codepe anunciava uma nova fase para o setor, que mirava na centralização das tomadas de decisões políticas. Entre as 25 finalidades expressas no decreto, podemos destacar as seguintes:

- a) estudar e propor as diretrizes da Política Nacional da Pesca;
- b) coordenar a elaboração e execução de projetos de interesse nacional a cargo de órgãos federais que se relacionem especificamente com a pesca;
- c) elaborar o plano plurianual da pesca e promover a execução de planos de emergência, quando as condições o exigirem;
- d) promover o estudo de toda a legislação relativa à exploração dos recursos de origem aquática em seus aspectos técnicos, industriais, comerciais e profissionais e opinar sobre toda a legislação que afete qualquer aspecto do problema da pesca;
- e) elaborar, em colaboração com os órgãos competentes, os programas de formação de técnicos e profissionais da pesca e das indústrias correlatas;

3. Disponível em: <<https://goo.gl/BmzQcT>>. Acesso em: 10 nov. 2014.

- f) estudar a localização e promover, junto às entidades competentes, a construção de portos, estaleiros, frigoríficos, fábricas, escolas etc., relacionados com a pesca, diretamente ou mediante convênio ou contrato.

O Codepe era composto por um Conselho Consultivo, um Conselho Diretor e uma Secretaria Executiva. No Conselho Consultivo, além de representantes dos principais ministérios, havia membros indicados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), Banco do Brasil (BB), Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e órgãos vinculados aos armadores, à indústria da pesca e aos pescadores artesanais. A inclusão dos ministérios e, sobretudo, dos bancos de fomento, demonstrava o peso político e econômico que o setor estava tendo no Executivo federal. Dentro do movimento geral da industrialização brasileira, o setor pesqueiro buscava constituir-se como uma atividade industrial, com participação ativa nos bancos de fomento e com sua inclusão nos planos nacionais de desenvolvimento (Abdallah, 1998).

A criação do Codepe foi o prelúdio para a criação, no ano seguinte, da Sudepe, que completou o estágio superior do longo processo de politização da pesca no Brasil.

3 A PESCA NA DÉCADA DE 1960: POLITIZAÇÃO DAS RELAÇÕES ECONÔMICAS

Os anos de 1960 começam embalados pelo otimismo gerado pela euforia do Plano de Metas, que estava colocando o Brasil no rol das nações industrializadas. A expectativa era de que a formação da sólida base industrial possibilitaria gerar avanços técnicos em vários segmentos da economia brasileira, da agricultura ao setor de serviços. As demandas sociais tensionavam o Estado, que respondia com mais políticas públicas e com a ampliação de sua área de atuação. Dos pontos de vista institucional e financeiro, o setor pesqueiro estava amparado pelo Codepe, pela Caixa Especial da Pesca e pela Divisão da Caça e Pesca, que, ao mesmo tempo, isoladamente, davam assistência aos pescadores e à indústria pesqueira. Havia uma sobreposição de funções em que autarquias regionais, como o Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (DNOSC), a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba (Codevasf) e a Sudene também formulavam e executavam políticas localizadas de fomento e expansão da pesca. A exemplo de outros setores da economia que tinham uma autarquia para centralizar suas demandas, o setor pesqueiro organizado também exigia do Estado uma postura mais arrojada para que fosse criado um novo órgão que agrupasse todas as ações destinadas à pesca.

No dia 11 de outubro de 1962, foi criada a Sudepe, com base na Lei Delegada nº 10, sancionada pelo presidente João Goulart. A Sudepe resultou na incorporação do Codepe, da Caixa Especial da Pesca e da Divisão da Caça e Pesca,

que era vinculada ao Ministério da Agricultura. A Sudepe foi criada dentro de uma reforma administrativa que reorganizou o Ministério da Agricultura, quando também foram criados a Superintendência da Política Agrária (Supra), a Superintendência Nacional do Abastecimento (Sunab) e o Fundo Federal Agropecuário (FFAP). Em larga medida, a Sudepe assumiu as funções e finalidades do Codepe, criado havia apenas um ano. Entre as funções que competiam à Sudepe, podemos destacar as seguintes:

- a) elaborar o Plano Nacional de Desenvolvimento da Pesca (PNDP) e promover a sua execução;
- b) prestar assistência técnica e financeira aos empreendimentos de pesca;
- c) realizar estudos, em caráter permanente, que visem à atualização das leis aplicáveis à pesca ou aos recursos pesqueiros, propondo as providências convenientes;
- d) aplicar, no que couber, o código de pesca e a legislação das atividades ligadas à pesca ou aos recursos pesqueiros;
- e) pronunciar-se sobre pedidos de financiamentos destinados à pesca formulados a entidades oficiais de crédito;
- f) coordenar programas de assistência técnica nacional ou estrangeira;
- g) assistir os pescadores na solução de seus problemas econômico-sociais.

A estrutura dos conselhos da Sudepe (deliberativo⁴ e consultivo⁵) foi a mesma definida na lei de criação do Codepe, que garantia a participação de diversos ministérios, bancos de fomento e associações de classe. Os recursos para sua manutenção seriam provenientes de dotações orçamentárias, créditos especiais e 10% do recém-criado FFAP. Seu patrimônio foi resultado da incorporação da Caixa Especial da Pesca e da Divisão da Caça e Pesca, além da Policlínica dos Pescadores e da Escola de Pesca de Tamandaré.

Com o objetivo de propor medidas para o desenvolvimento da pesca, o Decreto nº 51.868, de 27 de março de 1963, criou o Grupo de Trabalho da Pesca, vinculado à PR. O grupo deveria atuar paralelamente à Sudepe e tinha como foco elaborar estudos para estimular as atividades pesqueiras. Na verdade, havia uma confusão de atribuições, pois ambos deveriam promover estudos para

4. O Conselho Deliberativo era composto pelos seguintes órgãos e entidades: Ministério da Agricultura, Ministério da Fazenda, Ministério da Indústria e do Comércio, Ministério da Marinha, Ministério das Relações Exteriores, Ministério de Viação e Obras Públicas, Banco do Brasil S.A., Banco Nacional de Crédito Cooperativo, Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, Superintendência da Moeda e do Crédito, Superintendência Nacional do Abastecimento, Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste e Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia.

5. O Conselho Consultivo era formado por representantes de órgãos de classe dos pescadores, armadores, industriais e comerciantes, além de outras instituições definidas pelo ministro da Agricultura.

desenvolver e melhorar as condições econômicas e sociais da pesca no Brasil. Na prática, apenas a Sudepe seguia adiante, sendo o grupo dissolvido em seguida.

Na lei de sua criação, ficou determinado, no Artigo 14, que a Sudepe deveria apresentar, a cada três anos, um PNDP definindo os investimentos públicos e as perspectivas dos investimentos privados. Também deveria ser contemplada no PNDP a realização de pesquisas científicas para promover a piscicultura, a formação e a capacitação de mão de obra, bem como a assistência técnica e financeira aos pescadores.

Para cumprir o Artigo 14, no ano seguinte, em 1963, sob a coordenação do almirante Paulo de Castro Moreira da Silva, foi elaborado o I PNDP para o período 1963-1965. Mesmo sendo um “metucioso trabalho de planejamento em nível de pré-viabilidades” (Sudepe, 1975, p. 1), o I PNDP não foi executado e não havia nenhum tipo de acompanhamento institucional, nem da própria Sudepe, que obrigasse o cumprimento das suas metas. A pesca também foi privilegiada dentro do efêmero Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social 1963-1965, elaborado pelo ministro do Planejamento Celso Furtado, para ser executado durante o governo de João Goulart. Mesmo tendo sido feito apenas um breve diagnóstico recente das atividades pesqueiras, foram reforçadas as prioridades previstas na Lei Delegada de criação da Sudepe (Furtado, 2011).

A ruptura democrática causada pelo golpe civil-militar de abril de 1964 inviabilizou tanto a execução do Plano Trienal quanto a construção de uma Sudepe mais transparente, aberta e plural. No período pós-1964, a exemplo de toda a estrutura estatal, a indicação de seu superintendente passou a ser definida pelos militares. Nessa “nova estrutura”, ganharam mais voz os interesses dos empresários, que levaram adiante o projeto de “industrialização da pesca”. Nos primeiros anos após o golpe, houve uma reestruturação administrativa na Sudepe, com a fusão dos antigos órgãos e a definição dos novos cargos e atribuições aos servidores remanejados. O objetivo era centralizar as políticas de incentivo à pesca apenas na Sudepe, uma vez que ela ainda concorria com as autarquias regionais, as quais insistiam em promover ações regionais voltadas para a pesca.

A primeira grande mudança apresentada pela Sudepe sob a égide militar foi a proposta do novo regulamento da pesca, aprovado por meio do Decreto-Lei nº 221, de 28 de fevereiro de 1967. A exemplo dos regulamentos aprovados em 1912 e 1938, esse novo regulamento definiu os vários tipos de pesca, normatizou a prática da pesca e a utilização de instrumentos e equipamentos (incluindo as embarcações) e declarou a “indústria da pesca” como uma “indústria de base”. Com essa definição, a pesca passou a gozar dos mesmos privilégios que tinham os setores estratégicos da indústria, a saber: incentivos e isenções fiscais. Com isso, o governo atendia a uma reivindicação do setor empresarial, que almejava sonegar de forma legal e vantajosa.

Foi concedida, até o ano de 1972, a isenção de Imposto de Importação (II) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para as seguintes mercadorias: embarcações de pesca, equipamentos, máquinas, aparelhos, instrumentos, ferramentas para a pesca. Também isentava as empresas pesqueiras do pagamento do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ). Todos os projetos de isenção deveriam ser aprovados pela Sudepe.

Outra novidade apresentada ainda nessa década foi a aprovação, com base no Decreto nº 60.401, de 11 de março de 1967, do Programa de Pesquisa e Desenvolvimento Pesqueiro (PDP), realizado mediante o convênio estabelecido entre o Ministério da Agricultura e a Sudepe com o Programa do Fundo Especial para a Pesca vinculado à Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO). Previsto para ser executado em um prazo de dois anos e envolvendo uma equipe de técnicos brasileiros e estrangeiros, o PDP tinha como objetivo básico dar assistência ao governo brasileiro no desenvolvimento da indústria de pesca, por meio do treinamento de pessoal, por intermédio dos serviços de consultoria e assessoria. Estava prevista, no PDP, uma verba de US\$ 849.100,00, dos quais US\$ 421.400,00 eram provenientes da FAO e US\$ 428.100,00 representavam a contrapartida do governo brasileiro.

Durante a execução do PDP, foi elaborado, pela Sudepe, o II PNNDP, em 1969, que, comparando-se com o I PNNDP, apresentava avanços do ponto de vista das técnicas de planejamento, “mas também por apresentar projeções preliminares e fixação de metas globais” (Sudepe, 1975, p. 2). Contudo, a exemplo do anterior, o II PNNDP também não foi executado. “O I PNNDP não foi implantado e somente seis anos após a sua elaboração, isto é, em 1969, foi concluído o II PNNDP, que também não foi implantado integralmente devido à instabilidade administrativa da Sudepe” (Carvalho e Santos, 1980, p. 9).

Os obstáculos em criar os procedimentos necessários para a execução das metas definidas tanto no I quanto no II PNNDP estavam circunscritas nas dificuldades gerenciais e administrativas da autarquia. A falta de um quadro de técnicos com nível superior e as constantes trocas de superintendentes eram apontadas como os maiores entraves para a Sudepe avançar e cumprir seus objetivos estatutários. As tentativas de reformar a Sudepe, dando-lhe mais flexibilidade e agilidade, sobretudo a realizada por meio do Decreto nº 62.759, de 22 de maio de 1968, eram quase inócuas, pois a falta de profissionais técnicos era um dos seus maiores empecilhos (Carvalho e Santos, 1980). O quadro de funcionários da Sudepe era uma herança da antiga Caixa Especial da Pesca, e, sobretudo, da Divisão de Caça e Pesca, sendo que ambas já eram deficientes quando de sua extinção: “uma estrutura humana voltada mais para a área de previdência social do que para a pesca propriamente dita” (Sudepe, 1976, p. 6). Essa deficiência deveria ser resolvida com a qualificação profissional prevista no convênio com a FAO.

Numa análise crítica desde a sua criação, em 1962, até 1971, a Sudepe não concretizou nenhum resultado de ação administrativa que consubstanciasse os dispositivos da Lei Delegada nº 10, demonstrando sua atuação nesse período, que a autarquia estava despreparada para o exato cumprimento das suas atribuições legais decorrendo esse despreparo de uma série de equívocos e fatos (Sudepe, 1975, p. 20).

Sem a qualificação profissional da Sudepe, não bastava apenas criar mecanismos fiscais e financeiros para fomentar a pesca industrial. A melhoria de seu quadro funcional tornou-se uma condição *sine qua non* para o bom desempenho das políticas públicas destinadas à pesca. Essa era uma das grandes tarefas do Ministério da Agricultura para a década seguinte.

4 A PESCA NA DÉCADA DE 1970: PLANEJAMENTO E RETOMADA DO CRESCIMENTO

A década de 1970 começa sob a égide do Ato Inconstitucional nº 5 (AI-5), comandada pela “linha dura” das Forças Armadas. Os anos de terror da ditadura combinaram com um crescimento virtuoso da produção nacional para a década, com crescimento médio do PIB de 8,8% ao ano (a.a.) (Ipeadata). O bom desempenho da indústria e da agropecuária brasileiras era seguido pela expansão da infraestrutura social básica e das funções do Estado, e os resultados positivos colocaram o Brasil em um patamar de país industrializado. Contudo, as políticas sociais de caráter transformador foram negligenciadas, fazendo aumentar ainda mais o fosso que separava os ricos dos pobres. O Brasil chegou ao final da década de 1970 com uma sólida e ampla base industrial, combinando com uma estrutura social muito desigual e uma elite nativa individualista. São as marcas da modernização conservadora no Brasil.

Foi nesse cenário que a Sudepe operou durante a década de 1970. Por um lado, o fortalecimento da base industrial favorecia os empresários da pesca, que vislumbravam melhorias técnicas com a modernização das estruturas produtivas para a captura e o beneficiamento dos pescados. Por outro, o descaso com as políticas sociais teve repercussão negativa entre os pescadores artesanais, que viram suas condições de vida piorar, mesmo com as tentativas de incluí-los em programas de fomento à pesca artesanal. Ampliar a ossatura material do Estado para formular políticas públicas e financiar as atividades pesqueiras não significou uma melhoria nas condições de vida dos pescadores e seus familiares.

A principal política econômica destinada à pesca na década foram os incentivos fiscais. Dentro do regulamento da pesca aprovado em 1967, estavam previstos incentivos fiscais por meio da isenção de impostos de importações e de IPI, além de abate sobre o Imposto de Renda (IR). Todos os incentivos previstos no decreto foram prorrogados por mais cinco anos, por meio do Decreto-Lei nº 1.217, de 9 de maio de 1972. Outro incentivo foi aprovado por meio do

Decreto-Lei nº 1.376, de 12 de dezembro de 1974, que criou e regulamentou diversos fundos de investimento. Foram instituídos o Fundo de Investimentos do Nordeste (Finor), o Fundo de Investimentos da Amazônia (Finam) e o Fundo de Investimentos Setoriais (Fiset). O Fiset seria operado pelo BB e destinaria recursos para a Empresa Brasileira de Turismo (Embratur), o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) e a Sudepe. Para a autarquia da pesca seriam destinados até 25,0% do Fiset.

Os dois programas de incentivo – isenção de imposto e Fiset – constituíram-se na pedra angular da política econômica pesqueira no Brasil durante a década de 1970, ambos ancorados em renúncia fiscal. Na verdade, programas dessa natureza nortearam diversas políticas de desenvolvimento regional vinculadas às autarquias regionais, de expansão da fronteira agrícola e de estímulo às exportações. Após uma década de implementação, como resultado, a política de incentivo, como era de se esperar de um regime autoritário, favoreceu a pesca industrial em detrimento da pesca artesanal, ou seja, o capital foi o mais beneficiado. Mesmo assim, seus resultados ficaram aquém do esperado pela Sudepe. Em termos de produção, em 1970 foram capturadas 517 mil toneladas, passando para 858 mil em 1979 (anexo A), um aumento considerável, porém abaixo das expectativas da Sudepe, que previa a ampliação do mercado interno com o aumento do consumo de pescados pelas famílias brasileiras, por meio de um crescimento anual médio de 7,0%, chegando ao final da década em 2 milhões de toneladas (anexo A).

Durante a execução dos incentivos, ocorreram distorções que prejudicaram o andamento dos programas e comprometeram a idoneidade da autarquia gestora. Entre as “graves distorções”, podemos citar a “intermediação entre as pessoas jurídicas investidoras e as empresas detentoras dos projetos aprovados pela Sudepe” (Sudepe, 1978a, p. 31). Do total dos recursos deduzidos, 20,0% eram absorvidos em forma de comissão de corretagem. O máximo permitido era de apenas 5,0% do valor do projeto.

Na prática, a empresa recebia 20% a menos do total captado e não podia declarar esse déficit nos seus demonstrativos de despesa, desfalcando seus recursos de investimento e, sobretudo, para capital de giro e sendo conivente com flagrante irregularidade (Sudepe, 1978a, p. 32).

Na verdade, ocorria um desvio de recursos, com a conivência das empresas e intermediado por agentes financeiros. O ônus político dessa falcatrua foi repassado à Sudepe, que somava, em seu passivo político, dificuldades administrativas e técnicas desde sua criação. Houve uma tentativa de corrigir esse “desvio” por meio da criação do Fiset, que, segundo a Sudepe, eliminaria “a categoria de sócio privilegiado” (Sudepe, 1976, p. 9).

Com relação aos recursos do Fiset/Pesca, aplicados pós-1975, grande parte foi aplicada no saneamento financeiro de empresas e para financiar o processo de fusão e/ou incorporação liderado pelas grandes indústrias pesqueiras já consolidadas, localizadas nas regiões Sul e Sudeste.

Tal opção foi criticada pelo risco de limitar a ação governamental apenas à tentativa de atacar os efeitos das distorções políticas dos incentivos sem a correção de suas causas mais profundas. E, ainda, de que seria temerário 'misturar' empresas saudáveis com empreendimentos reconhecidamente comprometidos em termos financeiros e sem viabilidade econômica de recuperação (Sudepe, 1978a, p. 33).

O Fiset/Pesca tentou corrigir uma distorção, porém teve como resultado uma distorção ainda mais grave, com o aumento dos privilégios às grandes empresas que tinham acesso livre à Sudepe. Mesmo assim, dentro desse desvio de recursos públicos orquestrado pelos agentes privados, os incentivos fiscais permitiram certa modernização do parque industrial pesqueiro: coma renovação parcial da frota pesqueira, alargou-se o mercado para produtos industrializados e elevou-se o volume exportado. No lado mais fraco da corda, os pescadores artesanais e as cooperativas ficaram de fora da política de incentivos. Ao contrário do que se esperava, os incentivos foram concentrados mais no estímulo às exportações do que na ampliação do consumo doméstico de pescados.

Seguindo as orientações da lei de criação da Sudepe, em 1975 foi apresentado o III PNDP (1975-1979). Esse plano estava em consonância com o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) (1975-1978), que orientava distintos setores da economia na formulação de suas metas de crescimento. Dentro do II PND, a meta geral era manter o crescimento acelerado da produção industrial, o que desencadearia efeitos positivos em diversos segmentos da economia. Uma das primeiras etapas a serem superadas seria dentro da própria Sudepe, pois já havia a experiência de dois planos não executados. Na introdução do documento, temos a seguinte afirmação:

o III Plano Nacional de Desenvolvimento da Pesca, consciente de suas deficiências e das dificuldades para a sua implementação, procura, no entanto, corrigir esse descompasso ao estar montado num sentido eminentemente prático e voltado inteiramente à ação executiva (Sudepe, 1975, p. 3).

Com uma previsão de gastos de 1,25 bilhão de cruzeiros, o plano estava dividido em seis áreas: *i*) pesquisa de recursos pesqueiros (180.360 cruzeiros); *ii*) formação e capacitação de recursos humanos (40.440 cruzeiros); *iii*) valorização da pesca artesanal (68.626 cruzeiros); *iv*) terminais pesqueiros (227.000 cruzeiros); *v*) fiscalização da pesca (47.465 cruzeiros); e *vi*) fortalecimento da pesca industrial e ação administrativa (690.000 cruzeiros). Percebe-se que havia uma diferença considerável entre os valores destinados à pesca artesanal e à pesca industrial, refletindo a orientação política da Sudepe.

Os dois objetivos centrais do III PNNDP eram:

eleva a produção e a produtividade pesqueira, visando ao atendimento das necessidades alimentares do mercado interno e ao aumento das possibilidades de exportação; adequar e complementar o setor pesqueiro de condições capazes de corresponder aos investimentos realizados e aos investimentos oriundos da ação governamental (Sudepe, 1975, p. 1).

Entre os objetivos específicos do III PNNDP, podemos destacar: *i*) incentivo ao melhor aproveitamento dos recursos pesqueiros sem prejudicar a sua procriação; *ii*) obtenção de melhores tecnologias da pesca (barcos, equipamentos e instrumentos de pesca); *iii*) melhoria das instalações e dos serviços de suporte à frota pesqueira; *iv*) qualificar o serviço de distribuição da pesca, fazendo chegar até o interior do país; e *v*) qualificar os recursos humanos (Sudepe, 1975).

A combinação do III PNNDP com os incentivos fiscais e financeiros resultaram em um alargamento da indústria pesqueira, sobretudo por meio do processo de fusão e incorporação de empresas. Esse processo de fusão foi apoiado pela Sudepe, que almejava aumentar a produção nacional (Sudepe, 1977). Esta passou de 759,7 mil toneladas, em 1975, para 858,2 mil toneladas, em 1979 (anexo A), porém um resultado abaixo do esperado. Na verdade, esse ritmo reduzido de crescimento, abaixo das previsões de captura de pescado, acompanhou a desaceleração da economia brasileira, que começava a agonizar com crises fiscais e financeiras, resultado do endividamento externo.

Para a estrutura administrativa da Sudepe, o III PNNDP foi fundamental para oxigenar e qualificar sua equipe técnica e executiva. A realização de concurso público, para aumentar e renovar seu quadro técnico e administrativo, e de diversos cursos de qualificação profissional criou um novo ambiente de trabalho. Somou-se a esses eventos a inauguração da sua nova sede em Brasília, em 2 de setembro de 1976, que ficou conhecida como o “edifício da pesca” (Sudepe, 1977; Sudepe, 1978b). As expectativas estavam se revertendo, gerando resultados positivos para o setor.

Para fomentar a pesca artesanal, foi criado, em abril de 1973, o Plano de Assistência à Pesca Artesanal (Pescart), por meio de um convênio realizado entre a Sudepe, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incrá) e o Banco Nacional de Crédito Cooperativo (BNCC). O objetivo do Pescart era dar mais assistência financeira e social aos pescadores artesanais e a seus familiares, por meio do fortalecimento do associativismo e integração de programas assistenciais. As ações do Pescart eram realizadas por meio da extensão pesqueira em parceria com as empresas estaduais de assistência técnica e extensão rural (Ematers). Os recursos eram provenientes da Sudepe e do Incra e repassados às Ematers. Eram realizados cursos de qualificação, financiada a compra de motores para barcos e dado apoio à construção de sedes das cooperativas (Sudepe, 1976).

Os anos de 1970 significaram o fortalecimento e a modernização das estruturas técnico-administrativas da Sudepe. Seu aparelhamento dava-lhe mais condições para executar suas metas de crescimento constante. O futuro parecia promissor, mas a realidade da década seguinte frustrou muitos dos objetivos da Sudepe.

5 A PESCA NA DÉCADA DE 1980: O DESMONTE INSTITUCIONAL

Na década de 1980, do ponto de vista político, tivemos dois movimentos: a abertura política, com o fim da ditadura, e a redemocratização (Nova República). A nova Constituição de 1988 foi o ponto culminante desse movimento de ampliação dos direitos civis e garantiu ao Estado a função de promover o desenvolvimento econômico. Do ponto de vista econômico, tivemos três curtos ciclos: recessão (1981-1983), com taxa de crescimento negativa de -2,12%; retomada do crescimento (1984-1986), com um crescimento médio de 6,91%; e desaceleração (1987-1989), com crescimento médio para o triênio de 2,21%. A crise fiscal e financeira, causada pelos desdobramentos do endividamento externo, engessou o Estado, impedindo-o de formular medidas anticíclicas para evitar uma desaceleração na economia. Como resultado, tivemos uma ampliação da fragilidade financeira, aumento das incertezas comum à alta preferência pela liquidez, resultando em um processo inflacionário desestabilizador. O Estado perdeu sua capacidade de planejar e ficou à mercê da agenda macroeconômica conjuntural. Estatais, autarquias e fundações, além de ministérios e secretarias, foram penalizadas com os constantes cortes orçamentários que inviabilizavam a execução de suas metas de crescimento (Carneiro, 2002).

Foi nesse cenário de incertezas que a Sudepe operou suas políticas de fomento à pesca brasileira nos anos de 1980. A Sudepe começa a década reeditando as experiências positivas do PNDP, seguindo para uma reestruturação gerencial e culminando com sua extinção.

Como resultado, sobretudo do III PNDP, a década começa com uma estrutura física mais equipada, com doze entrepostos, quinze postos de recepção de pescado, cinco terminais pesqueiros (Fortaleza, Recife, Laguna, Rio Grande, Santos e Rio de Janeiro) e 340 empresas responsáveis por refrigeração, congelamento, salga, enlatados, defumados e produção de farinha-óleo. Os entrepostos eram administrados pela Empresa Brasileira de Armazenamento (Cibrazem), que havia assumido sua gestão desde 1975, função antes destinada à Sudepe. Com relação à estrutura portuária, nas cidades portuárias em que não havia nenhuma estrutura para embarque e desembarque do pescado, a Sudepe comprometeu-se em construir um terminal pesqueiro (Sudepe, 1979).

A disponibilidade de facilidade portuária aproveitável para a frota pesqueira no Brasil é algo irregular. Em certos locais existem instalações adequadas e até exclusivas para as necessidades dos barcos pesqueiros. Em outros, inclusive naqueles em que é maior a concentração de frota, as instalações são insuficientes (Sudepe, 1979, p. 15).

Essa estrutura produtiva teve um avanço considerável nos anos de 1970, fruto da expansão acelerada da economia brasileira e das políticas de incentivos fiscais coordenadas pela Sudepe, que provocou distorções e concentração espacial.

A política de incentivos fiscal, implementada em larga escala ao final dos anos 60, veio agravar as limitações existentes, concentrando o parque fabril nas regiões Sul e Sudeste e possibilitando o surgimento de estruturas industriais com o consequente aumento exponencial da capacidade instalada, sem qual correlação aparente com o potencial capturado conhecido (Sudepe, 1979, p. 6).

Outra herança dos anos de 1970 foi a diversidade de autarquias, que, entre tantas funções, também formulavam e executavam políticas destinadas à pesquisa, à assistência técnica e à capacitação, como era o caso do Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento Pesqueiro (PDP) e da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), além das autarquias regionais (Codevasf, Sudene e DNOSC). O PDP, que havia sido criado a partir de convênio com a FAO para a formação técnica de pessoal, atuou com autonomia em relação à Sudepe até 1980, quando foi incorporado pela autarquia.

Na época da sua incorporação, o PDP tinha um quadro funcional de 847 trabalhadores, que se somaram a outros 839 da Sudepe, totalizando 1.686 trabalhadores voltados para a formulação e a execução de políticas pesqueiras para um país com aproximadamente 8.400 km de litoral e com cinco regiões de consideráveis bacias hidrográficas (Sudepe, 1979). A Sudepe contava com seis agências localizadas em Paranaguá (Paraná), Parnaíba (Piauí), Santos (São Paulo), Rio Grande (Rio Grande do Sul), Itajaí (Santa Catarina) e Distrito Federal, além da sua sede em Brasília (Sudepe, 1982).

Na reunião do Conselho Deliberativo, em 11 de novembro de 1979, foi aprovado o IV PNPD, com previsão para ser executado entre 1980 e 1985. Dadas a instabilidade monetária e financeira e a experiência dos planos passados – em que muitos dos objetivos não foram alcançados –, o IV PNPD não apresentou nenhuma meta de produção com previsão orçamentária. O plano era composto de 58 páginas, quarentadas quais dedicadas a um amplo diagnóstico sobre a pesca no Brasil, algo que naquele momento já era conhecido entre especialistas e autoridades públicas. Nas dezoito páginas finais, foram apresentados os prognósticos em que o primeiro objetivo era “aumentar a oferta e o consumo interno de pescado” (Sudepe, 1979, p. 41). Havia mais outros oito objetivos, como: aprimorar o sistema de comercialização e distribuição do pescado, melhorar e qualificar socialmente a oferta de emprego, desenvolver novas tecnologias, preservar os recursos hídricos e

hidróbios e consolidar a desburocratização. Para a execução desses objetivos foram traçadas dez estratégias, como a racionalização da produção e do abastecimento, a divulgação do pescado no mercado consumidor, a melhoria da assistência social e o fortalecimento das instituições e das ações governamentais para o setor pesqueiro. Com relação às necessidades financeiras para a execução do plano, ficou definido que seriam utilizados os recursos alocados do orçamento, o crédito captado em instituições financeiras no país e os financiamentos externos (Sudepe, 1979).

Na modalidade de financiamento externo, foi assinado, com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), um empréstimo de US\$ 65 milhões, com contrapartida do mesmo valor aportada pelo governo brasileiro, totalizando US\$ 130 milhões (Dias Neto, 2003). O Programa de Desenvolvimento Pesqueiro BID/Sudepe, como foi denominado, estava dividido em três subprogramas: subprograma A (linha global de crédito – Propesca), operado pelo BNCC (instituição bancária vinculada ao Ministério da Agricultura); subprograma B (terminal pesqueiro do Maranhão); e subprograma C (apoio setorial) (Sudepe, 1984). Com um rígido controle dos gastos, o programa era monitorado trimestralmente por meio de publicação de relatórios de análise técnico-financeira.

Entre 1984 e 1986, a economia brasileira passou por um curto intervalo de crescimento, mesmo inserida em um ambiente de instabilidades fiscal e financeira. O ano de 1985 marcou o fim da ditadura militar e o início da Nova República, que trouxe consigo o debate da democratização do Estado, dando-lhe melhores condições para formular e promover novas políticas públicas de caráter mais inclusivo. À Sudepe foi solicitada a elaboração de um novo marco político que redefinisse suas estratégias, concentrando-se mais nas políticas de extensão da pesca artesanal. Na ditadura, durante a execução dos PNDPs, houve um apoio mais contundente à pesca industrial, beneficiada tanto pelas políticas de incentivos fiscais e creditícias quanto pela disponibilidade das estruturas públicas, como portos e entrepostos. Nem mesmo os acordos com a FAO e o BID trouxeram mais benefícios aos pescadores descapitalizados (Sudepe, 1985a).

No embalo da redemocratização, foi apresentada ao Executivo federal uma nova política de pesca que seria incorporada ao I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República. A nova política fazia críticas ao modelo de gestão anterior, acusando-o de estar assentado no tripé modernização, industrialização e exportação, comandado pelo capital pesqueiro e pelo Estado autoritário, sem um compromisso social com a pesca artesanal (Sudepe, 1985b).

A responsabilidade da Nova República em corrigir essas distorções é contingência imediata. A Sudepe tem determinação e consciência de que a sua prioridade primeira é a de eliminar os óbices que impedem a retomada do crescimento da produção pesqueira e atender, sem demora, o artesanato pesqueiro, mais duramente atingido pela crise econômica que gera a marginalização social e êxodo permanente (Sudepe, 1985b, p. 17).

Dentro das linhas de ação, a primeira em destaque era, novamente, a modernização administrativa da Sudepe, com o objetivo de agilizar e tornar mais eficientes as funções de execução e coordenação. Para a pesca artesanal, o foco principal do plano, definiu-se o seguinte: “este segmento merecedor de absoluta prioridade deverá fortalecer o espírito associativo como meio essencial para o desdobramento das demais atividades engajadas para a melhoria do perfil socioeconômico desses pescadores” (Sudepe, 1985b, p. 19).

Para alcançar esse objetivo estavam previstas a elaboração de um novo código de pesca, a criação de linhas de crédito de acesso fácil aos pescadores, a combinação de diversas políticas sociais com as da Sudepe e a reabilitação da infraestrutura de comercialização existente, voltando-a também para a pesca artesanal. A exemplo do anterior, esse novo plano também não definia metas de produção nem fazia previsão orçamentária.

A prioridade à pesca artesanal foi reafirmada pela Sudepe em seu Plano de Trabalho Anual de 1986, que tinha como horizonte ampliar sua produtividade para melhor abastecer os mercados interno e externo, melhorando sua comercialização e preservando os recursos hidrobiológicos (Sudepe, 1986). Como medida para ampliar o consumo familiar associado à pesca artesanal e industrial, foi proposta a criação do Programa de Abastecimento do Pescado (Propeixe), que tinha como objetivo modernizar a frota pesqueira e a armazenagem. No entanto, dado o agravamento da crise econômica, o programa não chegou a ser executado (Sudepe, 1987).

No final da década de 1980, a desaceleração econômica, associada à instabilidade monetária que resultava em inflação desestabilizadora, inibiu os agentes econômicos em minimamente planejarem suas ações. Além da crise econômica, a falta de credibilidade política dos últimos anos do governo Sarney inviabilizou as tomadas de decisões no âmbito das diversas autarquias que necessariamente tinham que cumprir suas funções estatutárias. Com o descrédito da ação estatal, ganhou força o discurso liberal que defendia a redução da intervenção do Estado na economia, por meio do fechamento de vários órgãos e autarquias e, sobretudo, pela privatização das estatais.

Nesse cenário de expectativas negativas e de incerteza radical, as autarquias operavam tentando manter-se como uma instituição importante para o setor em que atuavam e/ou para sua área de abrangência. O “fantasma da privatização” rondava Brasília. A Sudepe, que vinha acumulando resultados não muito favoráveis a cada plano que elaborava, agonizava em um processo letárgico de “desmoralização política”, mesmo com as sucessivas tentativas de revisão de seu foco de atuação.

Na adequação orçamentária realizada pela Sudepe em 1988, diante de um corte de 69,2% realizado pelo Tesouro Nacional, de 3,9 bilhões de cruzados para 1,2 bilhão, temos um quadro geral desolador da autarquia, que chegava ao final da década com problemas financeiros, administrativos e políticos. Um dos motivos atribuídos à falta de credibilidade era que muitas das políticas pesqueiras também eram executadas por outras instituições federais, sobrepondo-se às funções “naturais” da Sudepe.

[...] a pulverização de recursos, a multiplicidade de ações – desordem no conjunto – a diluição dos esforços setoriais e a Sudepe como simples testemunha da própria inoperância, porquanto impotente em função da constante e crônica escassez de recursos (Sudepe, 1988a, p. 2).

O documento segue afirmando que havia um “total descompasso” entre o orçamento destinado à Sudepe e aquilo que se esperava ou se exigia dela. Em 1988, havia 2.472 trabalhadores no quadro funcional da Sudepe, distribuídos em 22 unidades administrativas, o que absorvia 74,7% do orçamento geral. Estava prevista, na área de pesquisa, a execução de dois projetos: o Programa Nacional de Desenvolvimento Anual Integrado Hidrográfico e o Projeto de Arrecifes Artificiais. Como de praxe, previam-se melhorias e ampliações das instalações de recepção e distribuição dos pescados nos terminais pesqueiros.

Nas considerações finais da adequação orçamentária, temos um panorama da situação da Sudepe, em 1988:

a Sudepe, criada pela Lei Delegada nº 10, de 11 de outubro de 1962, como autarquia vinculada ao Ministério da Agricultura, vem sofrendo nos últimos anos um processo de desgaste de sua imagem, em decorrência de não atingimento da eficiência requerida pelo setor pesqueiro (Sudepe, 1988a, p. 17).

As sucessivas administrações de curtíssima duração, fazendo da Sudepe apenas um trampolim político para superintendentes carreiristas que almejavam cargos maiores e melhores, geraram na autarquia uma descontinuidade dos processos racionais político-administrativos:

[...] o crédito orçamentário ora provado alivia os graves problemas estruturais e a uma sucessão de administrações efêmeras que, por não disporem de tempo suficiente para, sequer, conhecer a complexidade do setor, levou-as a imprimir, algumas vezes, ações conflitantes com os interesses da pesca, impossibilitando resgatar a Sudepe desse quadro de ineficiência e inoperância (Sudepe, 1988a, p. 18).

Em uma tentativa hercúlea de salvar a autarquia de uma possível extinção, foi apresentada uma proposta para elaborar um novo PNDF, porém descentralizado. O novo plano seria coordenado pela Sudepe, mas seria elaborado a partir das demandas estaduais, ou seja, haveria Planos Estaduais de Desenvolvimento Pesqueiro. Também foi definido que quatrocentos trabalhadores seriam colocados

à disposição da Secretaria de Administração Pública da Presidência da República (Sedap/PR) e outros seriam redistribuídos internamente. Cogitava-se a possibilidade de transformar a Sudepe em uma “autarquia especial”, com plano de cargos e salários próprio (Sudepe, 1988b). Toda essa tentativa de reestruturar a Sudepe revelava-se um trabalho de Sísifo, inócuo.

Por fim, o esperado aconteceu: a Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, extinguiu a Sudepe. Na mesma lei, também foram extintos a Superintendência da Borracha (Sudhevea), o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) e a Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema). Todos os órgãos extintos foram incorporados pelo Ibama, criado pela mesma lei. Essa tomada de decisão política fazia parte de um movimento que começava a ganhar força entre as elites conservadoras e liberais que defendiam a redução da participação do Estado na economia, por meio de um forte ajuste fiscal. Extinção de órgãos públicos, privatização e restrição orçamentária passaram a dominar a agenda política do Executivo federal.

6 A PESCA NA DÉCADA DE 1990: O VAZIO ENTRE LACUNAS

Iniciamos a década de 1990 aprofundando o endividamento externo e a crise fiscal e financeira, acrescidos da abertura econômica (comercial e financeira). A tônica da década foi o ajuste fiscal com privatizações, desnacionalizações, fechamento de autarquias e cortes orçamentários nos investimentos. A dinâmica especulativa, com elevada mobilidade de capitais e juros altos, ditava a agenda da economia nacional. As políticas industriais e de desenvolvimento foram suplantadas pelos objetivos da conjuntura macroeconômica. A recessão, que já havia prejudicado a economia brasileira nos anos de 1980, seguiu sua trajetória, acrescida do aumento exponencial do desemprego (Carneiro, 2002).

Os anos de 1990 inauguraram uma nova fase para a economia brasileira. Durante um longo período, que se iniciou em 1930 e estendeu-se até o final dos anos de 1970, o Estado brasileiro teve uma ampla margem de manobra sobre as políticas econômicas em prol da industrialização. As tentativas malfadadas de estabilizar os preços agravaram o quadro de instabilidade econômica, que estava sendo orientado pelas finanças especulativas. Os efeitos das reformas econômicas dos anos de 1990 atingiram diretamente as atividades pesqueiras. Com já havia certa falta de credibilidade em relação à Sudepe, com a recessão econômica e a falta de planejamento, o setor pesqueiro saiu ainda mais prejudicado. Era o Estado perdendo sua ossatura, tanto material quanto institucionalmente.

A extinção da Sudepe em 1989 antecipava o “espírito” das mudanças na década seguinte. O Ibama não tinha a função de fomentar a pesca, mas sim de normatizar e fiscalizar, por meio de medidas restritivas e punitivas, algo que faltava – e muito – para o setor. Estava posto o conflito para desenvolver novas

políticas públicas para a pesca: como pode o mesmo órgão fiscalizar e fomentar? A Sudepe fomentava mais do que fiscalizava, o Ibama nasceu para fiscalizar e punia mais do que fomentava. A Sudepe tornou-se um estorvo para o Estado, e sua ausência um problema para a pesca brasileira. O Ibama consolidou-se como uma conquista para a sociedade civil.

Segundo Dias Neto (2003, p. 138), “a pesca passou a ser gerida por um órgão que considerava os recursos pesqueiros como parte dos recursos ambientais e cuja atuação estava predominantemente informada pelo interesse público”.

As atividades relacionadas à pesca foram distribuídas no Ibama em diversas diretorias, sem unidade das ações, até a criação, em 1990, do Depaq, setor vinculado ao Ibama. Atuando como órgão fiscalizador, o Ibama, durante quase toda a década de 1990, optou por realizar atividades de recuperação dos recursos pesqueiros, dada a sua situação de sobrepesca, inclusive com espécies ameaçadas de extinção. O conflito de interesses entre o setor privado pesqueiro, que almejava ver seus lucros aumentados, e os agentes do Ibama, que tinham como objetivo proteger os recursos naturais, foi amenizado com a publicação da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que criou, no Mapa, o DPA, semelhante ao que já existia no Ibama, porém com o objetivo de fomentar a pesca e manter o diálogo com os empresários.

Por meio do Decreto nº 1.697, de 13 de novembro de 1995, foi criado o Grupo Executivo do Setor Pesqueiro (Gespe), subordinado à Câmara de Políticas dos Recursos Naturais, com o objetivo de:

- a) propor à Câmara de Políticas dos Recursos Naturais a Política Nacional de Pesca e Agricultura e coordenar, em nível nacional, a implantação de suas ações;
- b) propor a atualização da legislação do setor de pesca e da aquicultura;
- c) implementar as diretrizes estabelecidas pela Câmara de Políticas dos Recursos Naturais relacionadas com o setor pesqueiro.

Segundo Dias Neto (2003), com a criação do DPA, instalou-se uma “anarquia oficializada” para o setor da pesca. Não houve uma adequação das estruturas e das funções entre Mapa e Ibama, deixando o DPA ser gerenciado por grupos de interesses vinculados ao capital pesqueiro. Não era por menos, pois o setor pesqueiro viu sua produção cair a cada ano: de 971,5 mil toneladas, em 1985, a produção caiu para 638,5 mil, em 1990 (próximo da produção capturada no início dos anos de 1970), e para 606,7 mil toneladas, em 1995 (anexo A), ou seja, o setor estava em uma trajetória descendente. Na tentativa de retomar a produção, a Medida Provisória nº 1.517, de 30 de agosto de 1996, concedeu subvenção econômica ao preço do óleo diesel utilizado por barcos pesqueiros de empresas nacionais.

A criação do Ibama permitiu ao país iniciar um lento processo de defesa e proteção do meio ambiente e dos recursos renováveis. Não se poderia mais deixar ao bel-prazer do setor privado decidir sobre os rumos de setores que estão diretamente (ou indiretamente) vinculados à utilização dos recursos naturais.

Talvez a maior contribuição nesse período tenha sido a criação do seguro-desemprego concedido aos pescadores artesanais durante a época do defeso, por meio da Lei nº 8.287, de 20 de dezembro de 1991. Contudo, para o setor como um todo, os anos de implementação das políticas neoliberais (reduzir a participação do Estado na economia e na sociedade) significaram uma despolitização das relações econômicas vinculadas às atividades pesqueiras. O barco ficou à deriva da mão invisível, ou seja, sem rumo.

7 INÍCIO DOS ANOS 2000: O “CABO DE GUERRA INSTITUCIONAL”

Segundo Dias Neto (2010), a criação do DPA, que atendia a uma demanda do setor empresarial, enfraqueceu a capacidade de intervenção do Ibama junto ao setor pesqueiro industrial. Com o distanciamento do DPA do Ibama houve uma “divisão do indivisível” e inaugurou-se um “cabo de guerra institucional”, em que o setor empresarial, que era potencializado pelo Mapa, fazia *lobby* político-parlamentar para “destravar” as amarras jurídicas e punitivas que regulamentavam a pesca predatória. Para o setor empresarial, o predatório é a queda na acumulação.

ODPA introduziu três mudanças significativas no setor pesqueiro empresarial no Brasil. O primeiro diz respeito à divisão das atribuições legais sobre a “gestão do uso dos recursos pesqueiros entre MMA e Mapa” (Dias Neto, 2010, p. 70). Foram definidas novas regras para o Registro Geral da Pesca que versa sobre concessões, permissões e autorizações das atividades pesqueiras. Foram delegadas ao DPA atribuições legais sobre o regime da pesca no Brasil, algo inconcebível para os técnicos e ambientalistas do Ibama. A segunda mudança está relacionada com a definição das competências entre os dois ministérios (MMA e Mapa) e os dois órgãos (Ibama e DPA). Os pescados ameaçados de sobrepesca ficariam sob a responsabilidade do Ibama, já os que eram subexplorados e migratórios ficariam com o DPA. Por fim, a terceira mudança foi a permissão para que armadores nacionais pudessem contratar barcos estrangeiros para praticar a pesca oceânica (Dias Neto, 2010).

Essa constante tensão entre DPA e Ibama, entre 1998 e 2002, era apenas um prelúdio do que poderia acontecer com a criação de uma Secretaria ou de um Ministério da Pesca voltado para o setor empresarial. Porém, deve-se levar em conta também a necessidade que o setor pesqueiro tradicional tinha de políticas públicas para defender suas tradições e fomentar seus negócios. A tensão seria constante entre ambientalistas, empresários e comunidades pesqueiras.

Ao Estado, que assume a posição de forma superior que condensa as contradições na sociedade, era delegado o papel de árbitro e contemporizador desta tensão ambiental, econômica e cultural. O resultado desta arbitragem sempre irá depender da composição hegemônica que se instala no seio da sociedade estatal.

Quando observamos o anexo A, podemos ver que, após a criação do DPA, iniciou-se uma trajetória de ascensão do volume total de pescado no Brasil, saltando de 606,5 mil toneladas, em 1998, para 755,6 mil, em 2002. Este aumento pode ser pensado como resultado das mudanças institucionais que flexibilizaram as concessões, permissões e autorizações, antes monitoradas pelo Ibama e que, agora, pós-1998, passam também a serem gerenciadas pelo setor empresarial, e da possível recuperação de estoques, que antes era sobrepescado.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisando a trajetória das políticas públicas destinadas às atividades pesqueiras no Brasil, percebe-se que há quatro momentos distintos: *i*) uma primeira aproximação da politização (pré-1962); *ii*) a trajetória da politização (1962-1989), com a criação da Sudepe, dos planos nacionais de desenvolvimento da pesca e dos programas de incentivos fiscais e subsídios; *iii*) a trajetória da despolitização (1989-1998), com a extinção da Sudepe e o fim dos programas de fomento financeiro; e *iv*) a criação do DPA (1998-2002), e, especialmente, da Seap/PR (pós-2003), retorna a política de incentivos, subsídios e fomento.

Do ponto de vista ambiental, temos um paradoxo nesses dois momentos. Quanto maiores eram os incentivos ao desenvolvimento da pesca industrial, maior era a produção, levando à sobre-exploração dos recursos marinhos. O desmonte parcial das políticas de fomento gerou uma queda na produção, abrindo possibilidades de recomposição do cardume na costa brasileira. Pós-1990, muitas embarcações reduziram suas atividades produtivas, pois não era mais rentável manter a pesca sem os incentivos e subsídios (Dias Neto, 2003).

O problema da sobre-exploração não pode ser associado apenas aos resultados das políticas públicas comandadas pela Sudepe, mas sim à lógica capitalista da busca pela acumulação incessante. Sem mecanismos regulatórios e proibitivos que limitem as iniciativas dos empresários ligados às atividades pesqueiras, suas ações sempre serão pautadas na maior produção possível. A extinção da Sudepe – que tinha a função de fomentar – e a criação do Ibama – que por natureza é um órgão fiscalizador – geraram um impasse no setor. O problema foi reposto a partir de 2003, com a criação da Seap/PR.

Sudepe e Ibama, duas importantes instituições, trazem uma trajetória de aprendizado para ser aplicado nas atividades pesqueiras no Brasil: o fomento regulado. A grande lacuna deixada pela Sudepe foi o pouco incentivo destinado à

pesca artesanal e o apoio às comunidades pesqueiras. O choque de interesses entre a pesca industrial e a artesanal sempre era repostado quando a Sudepe elaborava seus planos nacionais de desenvolvimento da pesca. Como o poder de barganha dos industriais era maior, portanto, boa parte das ações (sobretudo financeira) da Sudepe estava voltada para a pesca industrial.

Os (des)caminhos das políticas públicas voltadas às atividades pesqueiras no Brasil foram fruto de uma mudança de modelo de política de desenvolvimento posta em marcha no Brasil entre os anos de 1962 e 2002. Nos anos de 1960 e 1970, o Estado brasileiro estava alargando suas funções, atingindo as esferas econômicas e sociais. Nos anos de 1980, houve um arrefecimento das ações estatais, e a função mais relevante do Estado foi manter a estrutura pública montada ao longo das décadas anteriores. Pós-1990, o governo brasileiro optou por reduzir a atuação do Estado nas esferas econômica e social, com amplo programa de privatização, fechamento de autarquia e restrição orçamentária.

REFERÊNCIAS

ABDALLAH, P. R. **Atividade pesqueira no Brasil: política e evolução**. 1998. Tese (Doutorado) – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Piracicaba, 1998.

BRASIL. **Mensagem ao Congresso Nacional enviada pelo presidente da República Juscelino Kubitschek de Oliveira**. Rio de Janeiro: CRL, 1956. Disponível em: <<https://goo.gl/z59rWW>>. Acesso em: 10 nov. 2013.

_____. **Relatório do Ministério da Agricultura**. Rio de Janeiro: Serviço de Informação Agrícola, 1961. Disponível em: <<https://goo.gl/HmMzgr>>. Acesso em: 10 nov. 2013.

CARNEIRO, R. **Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX**. São Paulo; Campinas: Editora da Unesp; IE/Unicamp, 2002.

CARVALHO, E. M. T.; SANTOS, E. S. **Análise conjuntural dos dezoito anos da Sudepe**. Brasília: Sudepe, 1980.

DIAS NETO, J. **Gestão do uso dos recursos pesqueiros marinhos no Brasil**. Brasília: Ibama, 2003.

_____. Pesca no Brasil e seus aspectos institucionais: um registro para o futuro. **Revista Cepsul: Biodiversidade e Conservação Marinha**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 66-80, 2010.

FURTADO, C. **O Plano Trienal e o Ministério do Planejamento**. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado, 2011.

GIULIETTI, N.; ASSUMPÇÃO, R. Indústria pesqueira no Brasil. **Agricultura em São Paulo**, São Paulo, v. 42, n. 2, p. 95-127, 1995.

POULANTZAS, N. **O estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

SUDEPE – SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA PESCA. **III Plano Nacional de Desenvolvimento da Pesca 1975-1979**. Brasília: Sudepe, 1975.

_____. **Plano anual de trabalho**. Brasília: Sudepe, 1976. (Série completa).

_____. **Relatório de atividade**. Brasília: Sudepe, 1977. (Série completa).

_____. **Nova estratégia operacional da Sudepe: um enfoque sistêmico do setor pesqueiro**. Brasília: Serviço Público Federal, 1978a.

_____. **Relatório período 1974-1978**. Brasília: Sudepe, 1978b.

_____. **IV Plano Nacional de Desenvolvimento da Pesca 1980-1985**. Brasília: Ministério da Agricultura, 1979.

_____. **Principais ações**. Brasília: Sudepe, 1982.

_____. **Programa de Desenvolvimento Pesqueiro Sudepe/BID**. Brasília: Ministério da Agricultura, 1984.

_____. **Sudepe: uma discussão sobre suas atividades e o seu compromisso na Nova República**. Brasília: Ministério da Agricultura, 1985a.

_____. **Sudepe e o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República**. Brasília: Ministério da Agricultura, 1985b.

_____. **Plano anual de trabalho**. Brasília: Ministério da Agricultura, 1986.

_____. **Diretrizes da política pesqueira**. Brasília: Ministério da Agricultura, 1987.

_____. **Orçamento da Sudepe para 1988 e situação desejada e atual**. Brasília: Ministério da Agricultura, 1988a.

_____. **A pesca no Brasil: palestra proferida pelo Superintendente da Sudepe, Aécio Moura da Silva, na Escola de Guerra Naval em 25/07/1988**. Brasília: Sudepe, 1988b.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. _____. Ministério da Agricultura. **Relatório do Projeto Programa de Desenvolvimento Pesqueiro**. Brasília: Ministério da Agricultura, 1979.

SICON – SISTEMA DE INFORMAÇÕES DO CONGRESSO. Sicon – Pesquisa Básica. **Senado Federal**, Brasília, [s.d.]. Disponível em: <<https://goo.gl/GLZEX1>>.

ANEXO A

TABELA A.1

Produção total de pescado de águas continentais e marítimas no Brasil (1960-2002)

Ano	Águas continentais		Águas marítimas		Total (t mil)	Órgão gestor
	(t mil)	(%)	(t mil)	(%)		
1960	54,0	19,0	220,0	81,0	274,0	DCP/Ministério da Agricultura
1961	60,0	18,6	263,0	81,4	323,0	
1962	66,0	16,4	337,0	83,6	403,0	
1963	78,0	18,7	339,0	81,3	417,0	
1964	95,0	25,2	282,0	74,8	377,0	
1965	94,5	24,2	294,8	75,8	388,8	
1966	87,3	22,2	305,8	77,8	393,1	
1967	91,8	21,9	327,9	78,1	419,7	
1968	106,9	21,6	388,2	78,4	495,1	
1969	112,2	22,8	380,0	77,2	492,2	
1970	103,5	20,0	413,7	80,0	517,2	
1971	97,4	16,8	483,3	83,2	580,7	
1972	116,4	19,1	492,5	80,9	608,9	
1973	84,1	12,0	614,6	88,0	698,7	
1974	168,1	23,2	557,8	76,8	725,9	
1975	173,5	22,8	586,2	77,2	759,7	
1976	144,8	22,0	514,0	78,0	658,8	
1977	168,4	22,4	584,2	77,6	752,6	
1978	160,1	19,9	646,2	80,1	806,3	
1979	126,7	14,8	731,5	85,2	858,2	
1980	186,7	22,7	636,0	77,3	822,7	
1981	197,3	23,7	635,8	76,3	833,1	
1982	206,4	24,8	627,5	75,2	833,9	
1983	205,4	23,3	675,3	76,7	880,7	
1984	211,5	22,1	747,4	77,9	958,9	
1985	221,1	21,7	760,4	78,3	971,5	
1986	207,2	22,0	734,5	78,0	941,7	
1987	230,2	24,6	704,2	75,4	934,4	
1988	205,2	24,7	624,9	75,3	830,1	
1989	219,5	27,5	579,1	72,5	798,6	Depaq/Ibama
1990	203,1	31,8	435,4	68,2	638,5	
1991	202,0	30,2	467,7	69,8	669,7	
1992	198,1	29,7	469,8	70,3	667,9	
1993	201,6	29,9	472,3	70,1	673,9	
1994	217,7	31,2	479,7	68,8	697,4	
1995	187,6	30,9	419,1	69,1	606,7	
1996	201,8	31,9	430,7	68,1	632,5	
1997	168,7	26,2	475,9	73,8	644,6	
1998	158,6	26,2	447,9	73,8	606,5	
1999	158,9	26,3	445,0	73,7	603,9	
2000	160,9	24,1	506,0	75,9	666,9	
2001	167,6	22,9	562,7	77,1	730,3	
2002	168,3	22,3	587,3	77,7	755,6	

Fonte: Sudepe, IBGE e Ibama.

Data de submissão: 23/05/2016

Primeira decisão editorial em: 21/06/2016

Última versão recebida em: 08/07/2016

Aprovação final em: 11/07/2016