
Surgimento, crescimento e decadência da pesca industrial gaúcha: uma abordagem da nova economia institucional

 Marco Aurélio Alves de Souza¹
<https://orcid.org/0000-0002-7641-5283>

Recebido em: 14/12/2021

Aprovado em: 22/06/2022

Resumo

Apesar da existência das políticas desenvolvimentistas do Governo Federal para o surgimento da pesca industrial, a posterior diminuição da produção foi uma realidade que prejudicou o crescimento do setor industrial e pode ter sido resultado de instituições inadequadas, pois a intervenção governamental através de políticas públicas são elementos (regras) institucionais que condicionam o funcionamento da pesca e influenciam na preservação dos recursos pesqueiros. Nessa contextualização, este estudo teve como objetivo caracterizar e identificar a importância das instituições na industrialização da atividade pesqueira no Rio Grande do Sul. Para tanto, foi feito uso do marco teórico e analítico da Nova Economia Institucional. Pelos resultados, constatou-se que, até a década de 1960, predominava no Rio Grande do Sul a atividade pesqueira artesanal com preponderância das regras estabelecidas pelos pescadores na regulamentação dos direitos de uso dos recursos pesqueiros, mas, a partir desse período, inicia a intervenção direta do governo para o desenvolvimento da atividade pesqueira por meio de políticas de incentivo fiscal e crédito rural, as quais possibilitaram o surgimento de indústrias de transformação e geraram o crescimento da produção, dada a maior necessidade de produtos pesqueiros, mas por não haver preocupação com a capacidade natural de reposição dos recursos pesqueiros, acarretou posterior diminuição dos estoques pesqueiros com queda da produção, prejudicando o próprio setor pesqueiro industrial com a falência de inúmeras indústrias.

Palavras-chave: Pesca industrial; Instituições; Nova economia institucional.

Código JEL: I25; C54; H52

¹ Doutor em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professor na Universidade Federal do Pampa - UNIPAMPA. E-mail: marcoadesouza@yahoo.com.br

Emergence, growth and decay of gaúcha industrial fisheries: an approach to the new institutional economy

Abstract

Despite the existence of the Federal Government's developmental policies for the emergence of industrial fishing, the subsequent decrease in production was a reality that hampered the growth of the industrial sector and may have been the result of inadequate institutions, as government intervention through public policies are elements institutional (rules) that condition the functioning of fishing and influence the preservation of fishery resources. In this context, this study aimed to characterize and identify the importance of institutions in the industrialization of fishing activity in Rio Grande do Sul. For this purpose, the theoretical and analytical framework of the New Institutional Economics was used. From the results, it was found that, until the 1960s, artisanal fishing activity predominated in Rio Grande do Sul, with a preponderance of the rules established by fishermen in regulating the rights of use of fishery resources, but from that period onwards, direct government intervention for the development of fishing activity through fiscal incentive and rural credit policies, which enabled the emergence of transformation industries and generated production growth, given the greater need for fishery products, but because there was no concern with the natural capacity to replace fishery resources, it resulted in a subsequent decrease in fish stocks with a drop in production, harming the industrial fishing sector itself with the bankruptcy of numerous industries.

Keywords: *Industrial fishing; Institutions; New institutional economics.*

JEL CODE: L66, O13, Q22.

Introdução

Desde os primórdios da humanidade, o uso dos recursos pesqueiros, a partir de atividade pesqueira extrativa, é responsável por importante fonte de proteína animal para alimentação humana. No Brasil a pesca era uma atividade de subsistência praticada pelos nativos que aqui habitavam e tornou-se uma das atividades comerciais mais antigas, fazendo-se presente desde o período colonial, proporcionando como atividade econômica, emprego e renda aos que se dedicavam a esta atividade, tornando os pescadores um grupo social de importância econômica e cultural dentro da sociedade brasileira.

Em virtude do tamanho da costa e da quantidade de águas interiores, existe historicamente um potencial produtivo que possibilita a prática dessa atividade em todas as regiões do território nacional. Porém, até os anos 60, do século XX, a atividade pesqueira no Brasil assim como no Rio Grande do Sul, era predominantemente artesanal e sua produção estava voltada basicamente para atender o mercado interno. A partir de então, através da política de incentivos fiscais à pesca, desenvolve-se a pesca industrial, voltada, preferencialmente, para o mercado externo (SOUZA, 2004).

Todavia, a evolução do parque industrial pesqueiro no estado do Rio Grande do Sul foi irregular, pois no ano de 1980, havia 31 indústrias pesqueiras. Porém, em 1990 e em 2000, o número de indústrias pesqueiras era, respectivamente, de 17 e 9 indústrias (SOUZA, 2001).

A diminuição do número de indústrias pesqueiras no Rio Grande do Sul, a partir dos anos 80, está relacionada à diminuição do volume de produção do pescado, que passou das 13.838 toneladas em 1947, para 105.456 toneladas (maior volume) no ano de 1973, com tendência decrescente nos anos seguintes, até que em 2007 a produção pesqueira não ultrapassou as 35.000 toneladas (SOUZA, 2010).

O decréscimo da produção pesqueira, por sua vez, está relacionado, segundo Souza (2001), a sobrepesca de algumas espécies, devido ao processo de captura do recurso pesqueiro ocorrer livremente, sem a preocupação da reposição do mesmo, pois essa fica a cargo da natureza.

Portanto, as dificuldades enfrentadas pela pesca, como sobrepesca, diminuição da produção e do número de indústrias pesqueiras, podem ser resultado de instituições atuantes na atividade pesqueira do estado do Rio Grande do Sul de forma inadequada, por isso existe a necessidade de instituições, como políticas de incentivo ao desenvolvimento pesqueiro capazes conforme Ostrom (1990), de regular as interações entre os agentes, possibilitando o desenvolvimento sustentável desse setor.

A partir do exposto a hipótese que norteia essa pesquisa compreende: A realidade de sobrepesca, diminuição da produção pesqueira, bem como o desmonte parque industrial pesqueiro refletem as falhas no ambiente institucional e a falta de instituições consolidadas no Rio Grande do Sul.

Dessa forma, o que se pretende responder com essa pesquisa é: O ambiente institucional não foi capaz de gerar e consolidar o desenvolvimento da atividade pesqueira industrial do Rio Grande do Sul?

Portanto, em decorrência da realidade apresentada, bem como, da hipótese e problema de pesquisa este estudo tem por objetivo compreender os fatores institucionais que afetaram o desenvolvimento da pesca industrial no Rio Grande do Sul.

Referencial Teórico

Por suas várias peculiaridades a pesca industrial é caracterizada como aquela que envolve uma estrutura com investimentos em instalações terrestres, e que opera com embarcações acima de 20 toneladas, utilizando aparelhagem e técnicas modernas (SUDEPE, 1988).

A pesca industrial, para Schmitt (1998), não difere da caracterização anterior, já que, na pesca industrial, a mão-de-obra é qualificada e os pescadores dispõem de equipamentos sofisticados.

Segundo Dias Neto e Dornelles (1996), a pesca industrial pode ser de dois tipos: costeira e oceânica. A costeira é caracterizada por apresentar embarcações com mecanização e equipamentos eletrônicos, os quais são capazes de operar em áreas distintas da costa, sendo responsável, atualmente, por um significativo volume capturado dos principais recursos pesqueiros no país. Enquanto, a pesca oceânica

caracteriza-se por apresentar embarcações bem mais sofisticadas que as costeiras, podendo industrializar o pescado a bordo. Esse tipo de pesca, entretanto, ainda é incipiente no Brasil.

Já o recurso pesqueiro, produto da pesca extrativa de origem marítima e de água doce, é caracterizado por ser um recurso natural renovável, de propriedade comum e de livre acesso. Por essas características, a pesca extrativa, se não for controlada racionalmente, pode levar à sobrepesca do recurso.

Segundo Abdallah (1998), a sobrepesca ocorre quando se captura o pescado além de um nível máximo de rendimento biologicamente sustentável, gerando a redução do estoque natural do mesmo.

Neste sentido, Paez (1993) declara que sobrepesca decorre da ineficiência na alocação dos estoques pesqueiros, os quais mantêm naturalmente um rendimento sustentável, ou seja, as perdas devido à mortalidade natural são compensadas pela reprodução e pelo crescimento natural, mantendo o equilíbrio dos estoques naturais de peixes.

E, por sua vez, instituições são mecanismos sociais que têm como objetivo controlar o funcionamento da sociedade e dos indivíduos, ou seja, são produtos do interesse social que refletem as experiências quantitativas, qualitativas dos processos socioeconômicos e são organizadas sob a forma de regras e normas que visam à ordenação das interações entre os indivíduos e suas respectivas formas organizacionais e, portanto, as instituições são responsáveis pela organização das interações sociais, analisando sua evolução e desenvolvendo métodos que as associem a um ambiente favorável à alocação racional de recursos que otimizem a satisfação das necessidades sociais (MAFUD *et al.*, 2007).

Na concepção de Veblen, instituições devem ser entendidas como hábitos mentais, adquiridos no processo de evolução da sociedade, no qual os instintos humanos vão gradativamente se cristalizando em instituições. Hodgson (2001) segue a compreensão vebleniana de instituições como hábitos mentais, definindo instituições como regras, restrições, práticas e ideias que podem moldar as preferências individuais. Essa maleabilidade das preferências individuais pode ajudar na estabilidade institucional na medida em que pode reforçar certos comportamentos, ou seja, as instituições são regras sociais estabelecidas que estruturam as interações sociais (HODGSON, 2006).

O problema da economia institucional consiste, segundo Hodgson, como as instituições moldam os hábitos dos indivíduos, neles inculcando certos comportamentos potenciais. Um ponto importante é a ideia de reconstituição dos hábitos individuais, o que aponta para a ideia de um processo de causalidade que segue não apenas dos indivíduos para as instituições, mas também pode tomar o caminho inverso, das instituições para os indivíduos (HODGSON, 2001).

Conforme North (1990), as instituições constituem as regras de uma sociedade, as quais podem ser formais, como leis, direito de propriedade e regulamentações, e informais como cultura, tradições e costumes, que por fim, influenciam nas relações humanas ao definirem e limitarem o conjunto das escolhas dos indivíduos, mas agindo contra os custos que ocorrem nas transações.

Ao definir instituição como um sistema de regras sociais duráveis que estruturam as interações sociais Hodgson (2006) aproxima-se da compreensão de

North (1990) de instituição como regras formais e informais que estruturam a interação humana.

O institucionalismo de Chang compreende as instituições como responsáveis pelo molde do comportamento e dos modelos mentais dos sujeitos. Desta forma, o autor pretende se afastar da ideia de instituições como restrições, o que não implica que as instituições não possam funcionar como mecanismos restritivos. As instituições precisam ser entendidas como mecanismos capazes de, ao mesmo tempo, restringir, constituir e possibilitar a ação humana (CHANG; EVANS, 2005).

Uma instituição é um complexo de regras formais e informais mantidas e/ou transformadas por agentes intencionais, em que as instituições políticas, o mercado e o Estado se inter-relacionam, moldando o sistema econômico capitalista. Desta forma, Chang (2004) estabelece a importância da ação humana na mudança institucional, pois em última análise são as pessoas que transformam, assim como reproduzem, as instituições, sem, contudo, reduzir as instituições aos indivíduos. Tal ciência estaria comprometida com a explicação dos processos de causação cumulativa, nos quais ações presentes, fundadas em instituições existentes, dão continuidade ou eventualmente transformam as instituições futuras, que por sua vez servirão de base para ações humanas subsequentes. Importante notar que as ações presentes, as escolhas dos sujeitos, podem abrir novos caminhos de ação futura ou interditá-los – é precisamente o que atualmente se denomina como path-dependence.

A alternativa institucionalista de Chang se contrapõe à nova economia institucional de Douglass North, que, segundo o autor, teria considerado as instituições como apenas mais uma restrição ao comportamento individual maximizador. De acordo com Chang, as instituições consistem não apenas em restrições à ação humana, mas possuem um importante papel em sua habilitação e constituição. Ademais, o autor advoga uma perspectiva que parte das instituições, não da ação humana livre de instituições, o que o aproxima do pensamento de Hodgson e do modelo reconstitutivo (SOUZA, 2010).

Por fim, Chang reconhece o papel das instituições como responsáveis pelo molde do comportamento individual, unindo-se a Hodgson na defesa de uma prioridade ontológica das instituições sobre os indivíduos, mas isso não implica que indivíduos não podem transformar as instituições.

Para Conceição (2002), as mudanças nas regras formais só ocorrem caso o interesse de certos indivíduos ou agentes com maior grau de capacidade de negociação, prevaleça no sentido de melhorar seus respectivos ganhos ou posição. Já as limitações informais são mais complexas e suas mudanças se definem historicamente com o avanço e desenvolvimento da sociedade. Aqui é importante para os novos institucionalistas o conceito de path dependence, pois a evolução de dada sociedade e suas mudanças informais, que leva a transformação institucional, estaria condicionada as respostas em termos de comportamentos, condutas e valores que as novas gerações possam dar aos novos tempos e situações históricas, mas as sociedades contemporâneas seguem uma trajetória dependente de suas antecessoras, por isso a mudança institucional informal ser lenta e gradual.

Para Burfisher (1999), as instituições são o centro da atividade econômica, sendo consideradas as regras que dão sustentação aos mercados e aos arranjos organizacionais estabelecidos dentro de um ambiente institucional.

Neste contexto, as instituições surgem como resposta para solucionar conflitos e/ou controvérsias entre indivíduos ou grupos, mas o governo é quem fica

encarregado por seu desenho e operacionalização. Adaptando para a atividade pesqueira pode-se citar como, por exemplo, os programas de promoção à atividade pesqueira, financiamentos e assistência técnica; ou quando o governo impõe regulamentos contra a vontade de alguns indivíduos, agindo coercitivamente caso não houver cumprimento das regras estabelecidas como ocorre com a utilização de apetrechos e artes de pesca proibidos.

Portanto, as instituições surgem nas sociedades, para Espino (1999), pois estas reduzem os riscos e a incerteza econômica e social, ou seja, as instituições podem: favorecer a difusão e barateamento da informação; promover o cumprimento dos contratos e direitos de propriedade. Com estas características as instituições podem baixar os custos das transações econômicas e solucionar controvérsias dos agentes envolvidos na atividade econômica como direitos de propriedade ou uso de um bem público como é o caso da atividade pesqueira.

Todavia, Zerbielli e Waquil (2005), relatam que a maioria das instituições necessita da ação do Estado, para vigiar e obrigar o cumprimento das funções de cada instituição, favorecendo a redução dos riscos e da incerteza, assim sendo, o Estado é responsável por dar segurança às trocas e favorecer a criação de um ambiente econômico que propicie um melhor funcionamento da atividade econômica.

Para Espino (1999), segundo sua origem, as instituições podem ser sociais e estatais. As primeiras são as convenções que se estabelecem em determinada sociedade e de criação espontânea observadas de forma simultânea pelos indivíduos, ou seja, sem a necessidade do poder público forçar de forma coercitiva o seu cumprimento. As segundas têm origem na iniciativa de uma terceira parte, e assim, imposta externamente aos indivíduos, e seu cumprimento é forçado coercitivamente pelo Estado.

Procedimentos Metodológicos

Neste estudo foi utilizado o enfoque institucionalista para desenvolver o objetivo proposto de compreender os fatores institucionais que afetaram o desenvolvimento da pesca industrial, ou seja, o papel das instituições no desenvolvimento econômico da pesca e utilizando os pressupostos da Nova Economia Institucional, sendo possível interpretar o papel das regras formais na influência das relações do setor pesqueiro com o meio ambiente e com o funcionamento do sistema produtivo pesqueiro e, nisto, no processo de desenvolvimento pesqueiro.

Nesse sistema, a relação mais importante identificada foram os elementos institucionais, organizacionais, que definem o ambiente organizacional como: a questão da definição dos direitos de propriedade, as diversas formas contratuais, o processo de regulação dos mercados e a definição de políticas públicas.

Inicialmente, foi realizado uma pesquisa descritiva que buscou entender a relação histórica do ambiente institucional com a realidade da atividade pesqueira de escassez dos recursos pesqueiros, e assim, entender a reestruturação do ambiente institucional com a redefinição dos direitos de propriedade dos recursos pesqueiros, após a industrialização.

Em termos gerais, a pesquisa descritiva – analítica, mostrou-se adequada, pois o objetivo do trabalho consistiu na descrição do ambiente institucional e

organizacional que influencia a atividade pesqueira industrial tais como as transações, estrutura de governança, as políticas de promoção e de regulamentação da atividade pesqueira, bem como, as organizações de fiscalização, ou seja, a análise da evolução do ambiente institucional que influenciaram o processo evolutivo da pesca industrial, apoiando-se no referencial teórico da Nova Economia Institucional.

O uso da pesquisa descritiva – analítica para identificar o papel das instituições no processo de desenvolvimento pesqueiro industrial foi justificado, pois a finalidade deste tipo de pesquisa é desenvolver e esclarecer conceitos como é o caso dos estudos das instituições relacionadas à pesca. Cabe destacar, ainda, que para a realização de pesquisa descritiva – analítica foi necessário a realização de levantamento bibliográfico, documental para proporcionar a geração de informações necessárias da industrialização pesqueira (GIL, 1991).

Resultados e Discussões

Na década de 1960, teve início a formação do complexo industrial pesqueiro, devido as estimativas sobre o potencial favorável para o crescimento da produção pesqueira no litoral gaúcho, que poderia chegar a 550 mil toneladas (NEIVA; MOURA, 1977), e devido ao conhecimento da piscosidade das águas gaúchas, do alto valor proteico do peixe, das divisas que o parque industrial poderia dar ao Estado, levaram o governo a valorizar a pesca industrial (FONTOURA, 1984).

Por interessar muito à economia nacional e regional, a indústria pesqueira, deveria ser devidamente incrementada, pois havia a concepção, nesse período, conforme retratado por Vassão (1966), de que apenas a pesca industrial poderia suprir as necessidades de grandes centros consumidores ao ter capacidade de realizar capturas em alto mar e atuar com embarcações de grande porte, com capacidade de capturar grandes quantidades de pescado com alto valor comercial, ou seja, o setor somente cresceria com o surgimento e o crescimento do número de indústrias pesqueiras.

Esse processo de industrialização da pesca não estava isolado no setor, mas inserido em uma ideologia desenvolvimentista, via industrialização, que marcou a economia brasileira na década de 1960 e 1970, através da ação direta do governo no processo de desenvolvimento industrial.

No caso da pesca, a primeira ação do governo foi a criação do Conselho de Desenvolvimento da Pesca (CODEPE), pelo Decreto-Lei nº 50.872, de 1961 (BRASIL, 1961), a fim de impulsionar o desenvolvimento da atividade pesqueira industrial por meio de isenções fiscais, dando condições tanto para a criação de novas indústrias, como para o desenvolvimento das que já existiam, e a construção de novos barcos pesqueiros.

A primeira iniciativa do CODEPE foi estabelecer as bases do programa de emergência para o desenvolvimento da Pesca no Brasil, e que objetivava aproveitar as potencialidades da indústria pesqueira, bem como criar condições para o seu desenvolvimento em escala industrial, dentro da política de longo prazo, implantando a pesca industrial. Como exemplo, menciona-se a exploração de algumas espécies de peixes na costa marítima brasileira e a utilização de técnicas de secagem e salga para, com tais espécies, obter produto similar ao bacalhau importado (VASCONCELLOS *et al.*, 2005).

A Tabela 1 expõe de maneira sintética a evolução histórica da atividade pesqueira industrial, iniciada na década de 1960, para melhor apresentar os resultados que serão descritos neste trabalho, no que diz respeito ao surgimento, crescimento das indústrias de transformação do pescado, bem como, do seu processo falência e reestruturação.

Tabela 1 – Evolução da atividade pesqueira industrial no Rio Grande do Sul, no período de 1960 a 2022

Período	Evolução da pesca industrial
1960-70	Surgimento da indústria de transformação devido, sobretudo, as políticas desenvolvimentistas do governo através de incentivo fiscal, gerando aumento do volume de pescado capturado.
1970-80	Crescimento do número de industriais de transformação, decorrente do crescente incentivo do governo via políticas de incentivo com crescimento do volume de captura e de importação para atender a capacidade produtiva.
1980-90	Falência de inúmeras indústrias de transformação, diminuição dos incentivos do governo via políticas de incentivo, bem como, queda acentuada da captura do pescado, decorrente da sobrepesca gerada.
1990-00	As poucas indústrias de transformação que permaneceram foram decorrentes de organização e reestruturação do seu processo produtivo. Mudança das ações do governo com mais políticas de regulamentação.
2000-10	Crescimento da oferta de pescado via piscicultura com uma nova perspectiva de crescimento do setor industrial para atender a demanda. Reestruturação do setor pesqueiro industrial decorrente da
2010-22	Crescente oferta do pescado criado e das políticas de regulamentação do governo.

Fonte: Elaborado pelo autor (2022)

Dando continuidade ao ordenamento e desenvolvimento da atividade pesqueira, devido ao crescimento da atividade pesqueira, em 1962, pela Lei Delegada nº 10 (BRASIL, 1962), o governo cria a Superintendência de Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE), uma autarquia ligada ao Ministério da Agricultura, a qual substitui a CODEPE, passando a coordenar as atividades pesqueiras durante os anos de 1963 a 1988 (SOUZA, 2005).

Especificamente, a SUDEPE foi constituída em um quadro de desenvolvimento do setor pesqueiro proposto, que tinha como objetivo criar um setor moderno e dinâmico pela utilização dos programas de incentivo fiscal para todas as atividades que envolvessem a captura, a industrialização, o transporte e a comercialização do pescado, ou seja, para o desenvolvimento das atividades voltadas à exploração dos recursos naturais renováveis (ABDALLAH, 1998).

Outra intervenção do Governo Federal, na década de 1960, no desenvolvimento da atividade pesqueira nacional foi o Decreto-Lei nº 221, de 1967 (BRASIL, 1967b). Esse Decreto não tratava somente dos incentivos fiscais para o desenvolvimento industrial da atividade pesqueira nacional, mas como afirmam Dias

Neto e Dornelles (1996), contempla também definições básicas sobre a atividade pesqueira e o embasamento legal para o seu ordenamento.

Com a criação da SUDEPE e do Decreto-Lei nº 221/67 (BRASIL, 1967b), o governo federal passa a ter maior influência na gestão dos recursos pesqueiros, sendo consolidada jurídica e institucionalmente, segundo Vasconcellos *et al.* (2005), a pesca nacional.

A Tabela 2 apresenta as intervenções direta do governo federal relacionadas exclusivamente com a pesca industrial, no período de 1961 a 2019, as quais compreendem, conforme o arcabouço metodológico utilizado, as regras formais de intervenção governamental na atividade pesqueira industrial.

Tabela 2 – Ações do governo federal na atividade pesqueira industrial, no período de 1961 a 2019

Período	Intervenções do governo federal na pesca industrial
1961	Criação do CODEPE, pelo Decreto-Lei nº 50.872, de 1961
1962	Criação da SUDEPE pela Lei Delegada nº 10, de 1962
1966	Decreto 58.696/66, que incluiu a pesca como indústria de base
1967	Decreto-Lei 221/67, que dispõe sobre a proteção e estímulos à pesca Decreto 60.401/67, que o PPDP
1968	Decreto 63.124/68, que tratou da exploração nas águas do mar territorial Atividade pesqueira contemplada no SNCR
1969	Decreto 64.063/69 regulamentou a Lei nº 2.419/55 e criou a SINPESQ Decreto 65.005/69, que regulamentou as operações de pesca comercial
1971	Decreto 68.459/71, que regulamentou a atividade pesqueira
1974	Criação da CIRM pelo Decreto 74.557/74
1989	Criação do IBAMA
1995	Criação do GESPE
1997/1998	Criação do Departamento de Pesca e Aquicultura DPA/MAPA Medida Provisória 1549-35/97 e posteriormente a Lei 9649/98
1998	Decreto nº 2.869/98, que regulamenta a exploração da aquicultura
2003	Criação da SEAP Medida Provisória nº 103, convertida na Lei 10.683/2003
2004	Criação do CONAPE
2009	Criado do MPA pela Lei 11.958/2009 e Decreto 6.972/2009 Criada Lei da Pesca pela 11.959 /2009
2015	Extinção do MPA. Criada a SAP ligada ao MAPA. Lei 13.266/2016 Transferência da SAP do MAPA para o MIDC
2017	Transferência da SAP do MIDC e cria novamente a SEAP ligada à Presidência da República Lei 13.502 de 1/11/2017
2018	Transferência da SEAP da Presidência para a SGP
2019	Extinção da SEAP e criada da SAP dentro do MAPA (novamente)

Fonte: Elaborado pelo autor (2022)

Nesse processo de intervenção do Governo Federal no desenvolvimento da atividade pesqueira, surgiram, no decorrer dos anos 1960, decretos relacionados ao incentivo da produção industrial e ao uso de forma racional dos recursos pesqueiros. Entre eles, destacam-se o Decreto nº 58.696, de 1966 (BRASIL, 1966a), que incluiu a pesca como indústria de base (adquirindo o direito da atividade pesqueira ser financiada por órgãos governamentais); o Decreto nº 60.401, de 1967 (BRASIL, 1967a), que criou o Programa de Pesquisa e Desenvolvimento Pesqueiro do Brasil (PPDP); o Decreto nº 63.124, de 1968 (BRASIL, 1968), que tratou da pesquisa e exploração nas águas do mar territorial do Brasil; o Decreto nº 65.005, de 1969 (BRASIL, 1969b), que regulamentou as operações de pesca comercial, as quais dispõem sobre o Registro Geral da Pesca; e, o Decreto nº 68.459, de 1971 (BRASIL, 1971), que regulamentou a pesca, tendo em vista o aproveitamento racional e a conservação dos recursos vivos do mar territorial brasileiro. Quando entrou em vigor esse último Decreto, foi revogado o Decreto nº 58.696, de 22/06/66 (BRASIL, 1966a; ABDALLAH, 1998; ABDALLAH; BACHA, 1999).

Apenas em 1969, sete anos depois da criação da SUDEPE e dois anos depois de assinado o Decreto nº 221, de 1967 (BRASIL, 1967b), o Decreto Federal nº 64.063 (BRASIL, 1969a) regulamentou a Lei nº 2.419 (BRASIL, 1955), ratificando que os navios empregados no Serviço de Patrulha Costeira devem realizar visitas periódicas a locais do litoral onde existam populações desprovidas de recursos, de modo a prestar-lhes assistência médica, farmacêutica e profilática. Esse Decreto Federal também criou o Sistema Nacional de Informações da Pesca e Aquicultura (SINPESQ), com objetivo de coletar, processar, analisar, intercambiar e disseminar informações sobre o setor pesqueiro nacional, cabendo ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) coordenar a implantação, o desenvolvimento e a manutenção desse Sistema (VASCONCELLOS *et al.*, 2005).

Em 1974, segundo Ishisaki (2021), foi criada a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) pelo Decreto 74.557/74 (BRASIL, 1974), com a finalidade de coordenar os assuntos relativos à consecução da Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM). Dentre as ações da comissão destaca-se a liberação de recursos financeiros para incrementar o desenvolvimento das atividades relativas aos recursos do mar.

Assim sendo, além desses decretos, a indústria pesqueira foi beneficiada, no período de 1967 a 1986, pelo incentivo fiscal, disponibilizado via Decreto nº 221/67 (BRASIL, 1967b) e, desde 1969, pelo Crédito Rural do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), o qual surgiu em 1965, pela Lei nº 4.829 (BRASIL, 1965), e foi regulamentado pelo Decreto nº 58.380, de 10 de maio de 1966 (BRASIL, 1966b). Esses recursos eram destinados pelo Governo Federal ao desenvolvimento da pesca industrial (SOUZA, 2004).

Esses recursos financeiros estatais fornecidos pelo governo às indústrias pesqueiras, bem como, os decretos de regulamentação da atividade pesqueira ocasionaram, segundo Souza (2001), no decorrer da década de 1960, no surgimento e no crescimento das indústrias de transformação do pescado e, desse modo, a matéria-prima da pesca agregou valor, contribuindo para o aumento do Valor da Produção Pesqueira Industrial (VPPI), no período de 1960 para 1980, o qual passou de R\$ 25,78 milhões para R\$ 208,06 milhões, em valores de agosto de 1994,

respectivamente, gerando crescimento do número de empregados na indústria pesqueira, que nesse intervalo de 20 anos, passou de 1.357 para 3.583 empregados, além de melhorias na infraestrutura de desembarque, na produção e na comercialização do pescado.

Pode-se afirmar, ao observar apenas essas variáveis, que as políticas de promoção à atividade pesqueira, no Rio Grande do Sul, atuaram positivamente no sentido de promover o crescimento dessa atividade; e, com isso, o setor industrial pesqueiro teve capacidade de fornecer volumosas quantidades de pescado em diferentes modalidades de beneficiamento, ampliando a comercialização para o mercado do Sudeste e Nordeste do Brasil devido aos novos produtos industrializados (SOUZA, 2004).

Nesse processo de desenvolvimento industrial pesqueiro, o Rio Grande do Sul, no início da década de 1980, era responsável por 25% do pescado industrializado do país, concentrando no município de Rio Grande, em específico, e na região do estuário da Lagoa dos Patos, como um todo, mais de 80% dos resultados das indústrias pesqueiras do Estado (MARTINS, 2002a).

Todavia, a crescente demanda de recursos pesqueiros das indústrias de transformação do pescado, que surgiram no final da década de 1960 e durante toda a década de 1970, ocasionaram, juntamente com a precária avaliação do potencial de captura dos recursos pesqueiros, o crescimento do volume de produção, que passou das 59 mil toneladas, em 1969, para 105.456 toneladas (maior volume) em 1973, mas com tendência decrescente nos anos seguintes, ou seja, o potencial de produção de pescados capturados alcançou o seu máximo nos primeiros anos da década de 1970, mas ainda acima das 60 mil toneladas no decorrer dessa década e com tendência decrescente até ficar muito próximo das 40 mil toneladas no decorrer do século XXI.

Esse comportamento da produção pesqueira está diretamente relacionado com o comportamento histórico de distribuição, não homogênea, dos recursos de crédito oriundos do SNCR e dos incentivos fiscais. De acordo com Abdallah (1998), o volume total dos recursos captados via incentivos fiscais à pesca chegou a R\$ 1.015,8 milhões, em reais de agosto de 1994, dos quais, 97,4% (R\$ 989,6 milhões) foram captados no período de 1967 a 1979.

Portanto, o crescimento acentuado da captura do pescado no período de 1969 a 1973 está relacionado com o volume de recursos via incentivo fiscal e crédito do SNCR, que conforme Souza (2001) totalizou, nesse período, R\$ 40 milhões, em valores de agosto de 1994, dos quais 69% foram para o custeio. No período de 1974 a 1979, o total de recursos de crédito do SNCR chegou a R\$ 10.450,28 milhões, em valores de agosto de 1994, sendo apenas 10% desses recursos para custeio, ou seja, o crédito do SNCR ficou concentrado em investimento e em comercialização, contribuindo para manter a produção pesqueira em 60 mil toneladas no decorrer da década de setenta.

Dessa forma, a industrialização do setor pesqueiro gaúcho aconteceu e só foi possível graças ao grande volume de crédito liberado na década de setenta por intermédio dos depósitos à vista, porém, o aumento da inflação, em 1979, ocasionou, por um lado a elevação das taxas de juros, e, por outro, um decréscimo dos depósitos à vista, nisto, o governo decide que a emissão de moeda deixaria de ser usada para atender à demanda de crédito e realiza algumas mudanças na política de crédito do SNCR, a partir de 1980, como aumento da taxa de juros aos empréstimos de crédito rural e os recursos do SNCR deveriam ficar atrelados ao custeio para benefício direto

na produção (SANTOS, 1988).

Como resultado, na década de 1980, os únicos anos que superaram a produção de 60 mil toneladas foram os anos de 1984 até 1987, período em que houve grande liberação de recursos do crédito rural, acumulando pouco mais de R\$ 45,5 milhões de reais, dos quais 85% foram para o custeio da captura. Na década de 1990, a produção continuou com tendência decrescente, sendo os anos de 1993 e 1994 os únicos anos, dessa década, em que a produção alcançou 60 mil toneladas. Também nesses anos houve grande liberação de crédito rural à pesca, chegando a 52 milhões de reais, de agosto de 1994, sendo 93% desse valor para o custeio da captura (SOUZA, 2001).

O período a partir de 1980 se caracteriza pelo crédito do SNCR para pesca, predominante para o custeio e com uma tendência de queda no volume dos recursos disponibilizados. A diminuição dos recursos financeiros para a manutenção do processo de modernização do setor pesqueiro caracteriza o fim do estado desenvolvimentista, apresentando também a presença da sobrepesca e esgotamento do recurso pesqueiro do Rio Grande do Sul.

Para Dias Neto e Dornelles (1996), a liberação de recursos financeiros para a atividade pesqueira até 1973 foi realizada sem um plano de desenvolvimento para melhor alocação dos recursos. Contribuindo, portanto, na distorção entre a capacidade instalada das indústrias e o potencial dos recursos naturais e gerando maior esforço de pesca sobre determinadas espécies, já que não havia preocupação com o suprimento de matéria-prima por causa de estimativas irreais de estoque pesqueiro para a captura.

O crescente esforço de pesca e, conseqüentemente, a despreocupação com a reprodução natural do pescado pode ser constatada, segundo Moraes (1989), no aumento da frota industrial. Em 1961, havia, no Estado, 20 arrasteiros simples e 5 parelhas; aumentando, em 1989, o número de parelhas para 79; conforme Martins (2002b), o número barcos industriais gaúchos também aumentou, passando para 315, além dos barcos de outros Estados, atuantes no litoral gaúcho.

Ainda no sentido de ampliar a produção, mas com objetivo de capturar outras espécies comercializáveis, em 1979, conforme Silva (1990), com incentivos das indústrias e órgãos oficiais, foi construído um barco de madeira para a pesca artesanal, o qual se caracterizava por ter convés fechado, dotado de sistema de navegação, destinado à pesca de espécies demersais na região costeira. No entanto, no início da década de 1990, por falta de fiscalização e controle adequado das autoridades, esses barcos somavam uma centena, contribuindo também para o esforço de pesca das principais espécies capturadas na região.

Conforme Maciel (1997), a sobrepesca foi também causada pela ampliação, nos períodos de safra, de embarcações de outros Estados, sobretudo de Santa Catarina, que se deslocaram para a Lagoa dos Patos, bem como de barcos industriais do Rio Grande do Sul, capturando próximo a costa e colaborando para a redução progressiva dos estoques pesqueiros, tanto no mar como no estuário da Lagoa dos Patos.

Com o aumento do esforço de pesca e o resultante decréscimo da produção pesqueira, a saída das indústrias pesqueiras para manter o processo produtivo de modo eficiente foi a importação de pescado, que conforme Souza (2001), passou de 26 toneladas nos primeiros anos da década de 1970 para 19 mil toneladas em 1974, até chegar ao nível máximo de importação, em 1979, com 47 mil toneladas,

evidenciando que a demanda interna (produção mais importação) do pescado, no período de 1973 até 1979 ficou acima das 100.000 toneladas.

Este aumento das importações apresenta dois aspectos: o primeiro, o grau de crescimento do parque industrial pesqueiro gaúcho, propiciado pelas políticas governamentais para a pesca na década de 1970; e, o segundo, a falta de conhecimento sobre o potencial produtivo, ocasionou a diminuição da produção pesqueira gaúcha (SOUZA, 2001).

A partir dos anos oitenta, além da falta de matéria-prima, as indústrias pesqueiras gaúchas se encontravam defasadas tecnologicamente, com mão-de-obra desqualificada e sem recursos financeiros para superar a crise, assim estas empresas estavam sem condições apropriadas para atender principalmente aos diferentes nichos de mercado (produtos de alto valor agregado) que começam a surgir no mundo (SOUZA, 2010).

Portanto, os resultados gerados de diminuição da produção demonstram que o governo foi incapaz de regular a pesca, pois o livre acesso significou “sem controle”, ao estarem as estratégias de manejo atreladas ao estoque de peixes e à sua capacidade de regeneração (RUFINO, 2005). No entanto, devido à falta de conhecimento do estoque e de reposição da natureza, dada pela complexidade e dificuldade de estimar qual o rendimento sustentável da atividade pesqueira, não foi possível retratar qual deveria ser a capacidade de processamento do recurso pesqueiro.

Nesse sentido, Pasquotto (2005) na década de oitenta, a redução da captura do pescado provocou a quebra de grande parte das indústrias de beneficiamento e as que permaneceram ampliam ainda mais o esforço de pesca, caracterizando a crise econômica e socioambiental do setor.

Após já estar consolidado o processo de descapitalização do pescador artesanal, a falência das indústrias pesqueiras, a diminuição crescente do valor da produção pesqueira e a impossibilidade de manutenção do estado desenvolvimentista, o governo federal, através da Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989 (BRASIL, 1989), extingue a SUDEPE, passando suas atribuições e competências da gestão da pesca e da aquicultura ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal (SOUZA, 2005).

Portanto, houve um período de 15 anos sem intervenção direta do governo ao setor pesqueiro industrial, desde o Decreto 74.557/74 (BRASIL, 1974), que tinha dentre outros objetivos incentivar o setor pesqueiro industrial até a criação do IBAMA, que não tinha como princípio base a promoção da atividade pesqueira industrial, mas incentivar a pesquisa, a divulgação, a normatização, o controle e a fiscalização relativos ao meio ambiente e aos recursos naturais renováveis do Brasil, caracterizando com a criação do IBAMA a mudança de papel do governo que deixa de ser um agente de incentivo à industrialização do pescado.

Todavia, apesar do colapso da produção pesqueira provinda da pesca extrativa, a demanda por produtos pesqueiros continuou a crescer, ocasionando um déficit na oferta de pescado, a qual só seria atendida em função do crescimento da produção advinda da aquicultura (DIAS NETO, 2002).

Devido à crescente demanda por pescado, a aquicultura torna-se, em escala global, a atividade capaz de atender a demanda por produtos pesqueiros, devido aos

índices médios anuais de crescimento que essa atividade, em nível mundial, vem apresentando a partir de 1970, comparados com o insignificante crescimento mundial da pesca extrativa (SOUZA, 2010).

Neste cenário de potencialidade de crescimento do setor pesqueiro para atender a demanda crescente, a regulação sobre a atividade pesqueira colocada pelo IBAMA nunca foi bem aceita no setor industrial, levando o governo a criar em 1995 um Grupo Executivo do Setor Pesqueiro (GESPE) ligado à Casa Civil com a missão de equilibrar ações de fiscalização com fomento ao setor, sendo essa a maior das reivindicações dos diversos atores restante do setor produtivo pesqueiro. E, ainda, neste mesmo sentido de minimizar 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, o governo federal estrutura em 1998, o Departamento de Pesca e Aquicultura (DPA) junto ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) (ISHISAKI, 2021).

A criação do DPA tinha principalmente por objetivo atender ao Decreto nº 2.869, de 1998 (BRASIL, 1998), que regulamenta a cessão de águas públicas para exploração da aquicultura e concede a esse Ministério a competência para autorizar e monitorar os empreendimentos aquícolas, representou uma tendência do Governo Federal de que a aquicultura poderá ser uma alternativa para aumentar a oferta pesqueira e diminuir o esforço de pesca na atividade extrativa, ou seja, estas políticas que foram realizadas pelo governo tinham o propósito de resolver a situação da pesca extrativa no que tange à sobrepesca e à falta de matéria-prima para atender a demanda interna, pois a produção da pesca extrativa continuou a declinar na década de 1990, buscando, assim, conciliar área biológica, econômica e social voltando a gerar desenvolvimento da pesca (SOUZA, 2010).

Neste contexto, conforme Abdallah e Bacha (2003), a dificuldade de se criar a solução de mercado para a exploração dos recursos naturais, além de reconhecer a exaustão de algumas espécies de pescado marítimo e, também, por procurar ampliar a produção nacional de pescado, o governo federal deu origem a uma série de instrumentos regulatórios, criados e administrados pelo estado na década de 90, que tinha como foco a aquicultura como segmento para atender a demanda crescente por pescado.

A preocupação com a realidade de diminuição dos estoques pesqueiras e a necessidade de aumentar a oferta do pescado continuou e em 2003 o Governo editou a Medida Provisória 103, posteriormente transformada em Lei 10.683 (BRASIL, 2003), na qual foi criada a Secretaria Especial da Aquicultura e Pesca (SEAP), ligada à Presidência da República. A SEAP/PR tinha *status* de Ministério e atribuições para formular a política de fomento e desenvolvimento para a aquicultura e pesca no Brasil, permanecendo a gestão compartilhada do uso dos recursos pesqueiros com o Ministério do Meio Ambiente (SOUZA, 2010).

A gestão estatal da pesca ficou a cargo da SEAP, com a preocupação da ampliação da oferta do pescado para comercialização, modernizando a capacidade produtiva da aquicultura por meio de melhorias em sua infraestrutura, tais como construções de indústrias modernas, apoio à comercialização do pescado, ou seja, a SEAP foi criada com marcos de uma nova política de gestão e ordenamento do setor ao manter o compromisso com a sustentabilidade ambiental.

Para alcançar esses objetivos, conforme Ostrensky *et. al.* (2008), em 15 de setembro de 2004 foi criado o Conselho Nacional da Aquicultura e Pesca (CONAPE),

cujo objetivo é servir de fórum para o setor da aquicultura e da pesca no âmbito do Governo Federal, acompanhando a formulação de políticas públicas voltadas para o setor, sendo um órgão consultivo da SEAP, bem como um espaço onde a sociedade civil e o Governo discutem os problemas do setor e suas soluções, ou seja, o CONAPE auxilia a SEAP na formulação das políticas públicas para o setor, sendo composto por representações de pescadores, aquicultores, empresários, armadores, pesquisadores e Ministérios que têm intersecção com a área da aquicultura e pesca.

Ainda na perspectiva de desenvolvimento dos setores de pesca e aquicultura, de forma sustentável, com autonomia jurídica, administrativa e financeira na área pesqueira e com foco no aumento de produção do pescado, especialmente proveniente da aquicultura, através da Lei nº 11.958, publicada em 26 de junho de 2009 (BRASIL, 2009), o governo cria o Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), o qual fica responsável pelas atribuições da SEAP, que, por sua vez, assumiu as responsabilidades que eram do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDE). Sendo um dos objetivos básicos do governo com a criação desse Ministério foi estimular a atividade econômica do pescado relacionado diretamente com a exploração indiscriminada do estoque pesqueiro natural, com a crescente diferença entre oferta e a demanda de pescado capturado, tornando a aquicultura uma das alternativas mais viáveis economicamente (SOUZA, 2010).

Porém, apesar das ações do governo federal a partir da década de 1990, como afirma Souza (2010), não houve nenhuma ação significativa ao setor industrial da pesca extrativista, onde as indústrias que conseguiram sobreviver, sem os recursos financeiros do governo e com queda na oferta do pescado capturado, foram aquelas que, por conta própria, iniciaram um processo de organização estrutural conforme a realidade.

Apesar do entendimento da necessidade de aumentar o esforço para organizar o segmento pesqueiro ligada a pesca extrativa e a aquicultura e estruturar o setor produtivo para atender a demanda, em 2016, o MPA, por meio da Lei n.º 13.266, de 5 de abril de 2016 (BRASIL, 2016), foi extinto e a atividade pesqueira voltou a integrar o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e, ainda, em 2017 houve a transferência da Secretaria de Aquicultura e Pesca (SAP) do MAPA para o Ministério da Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), por meio do Decreto n.º 9.004, de 13 de março de 2017 (BRASIL, 2017), e em 2018, novamente, a SAP foi transferida, agora, para a Secretaria Geral da Presidência da República por meio do Decreto n.º 9.330 de 2018 (BRASIL, 2018) e em 2019 ocorreu a reestruturação do MAPA e a criação da Secretaria de Aquicultura e Pesca/SAP/MAPA por meio do Decreto n.º 9.667, de 2 de janeiro de 2019 (BRASIL, 2019), representando essas mudanças dos responsáveis pelo setor pesqueiro, por parte do governo, uma falta de gestão e ações políticas concretas do governo e confirmando a ideia de vulnerabilidade do setor pesqueiro para atender ao mercado (MIRANDA; MARQUES; VERBICARO SOARES, 2021).

Para Caldasso (2008), ao longo de cinco décadas, não foi traçada uma linha política consistente que atendesse às necessidades básicas e anseios da atividade pesqueira e que permitisse o desenvolvimento do setor em bases sustentáveis. De qualquer forma a oferta do pescado vem crescendo no Brasil, vinculado este crescimento a capacidade de organização e ação dos agentes que fazem parte da cadeia produtiva do segmento pesqueiro.

Conclusão

Com o início do processo de industrialização do pescado, na década de 1960, aumentou a necessidade de recursos pesqueiros para atender o potencial produtivo das indústrias pesqueiras que cresceram por meio dos incentivos fiscais e linhas de crédito liberadas pelo governo, mas não foi levado em conta que os recursos pesqueiros, além de serem renováveis, são limitados e precisam ser submetidos a uma ordenação pesqueira adequada, para manter o estoque pesqueiro, ou seja, não houve a devida verificação da capacidade de suporte de atender a demanda do setor industrial, pois ocorreu uma deficiente coleta e levantamento de dados pesqueiros pelos órgãos oficiais, gerando previsão de oferta pesqueira acima da capacidade de reposição pela natureza.

Devido às expectativas irreais do potencial de captura e à falta de estudos sobre a capacidade de reprodução natural das espécies pesqueiras capturadas, levando, a princípio, ao crescimento do volume da captura, com posterior queda da produção, sobretudo, nos anos 1980, indicando o aparecimento da sobrepesca.

Portanto, o resultado gerado foi que logo após o processo de industrialização da atividade pesqueira houve degradação ambiental gerando um processo de agravamento da pobreza dos ecossistemas e, juntamente, com a diminuição dos recursos pesqueiros necessários para atender a demanda do setor pesqueiro industrial e sem nenhuma intervenção consistente por parte do governo, culminaram, inevitavelmente, em menor uso da capacidade instalada do setor industrial pesqueiro, ocasionando a quebra de várias indústrias, demonstrando a incapacidade do Estado desenvolvimentista de criar os arranjos institucionais de regulamentação do setor pesqueiro.

O Governo Federal ciente da realidade do setor pesqueiro, que apresentava um quadro de falência de inúmeras indústrias pesqueiras e um crescente esforço de pesca foi responsável, no decorrer da década de 1990, com um processo de criação e/ou mudança das regras formais para gerar/levar o processo de crescimento sustentável da atividade pesqueira, via piscicultura e sem intervenção significativa e direta à industrialização da pesca extrativa, em parte, para minimizar o efeito da redução dos estoques pesqueiros.

Neste processo de buscar um novo modelo de gestão para o uso dos recursos pesqueiros, em 2003 o Governo cria a Secretaria Especial da Aquicultura e Pesca (SEAP), com marcos de uma nova política de gestão e ordenamento do setor ao ter o compromisso com a sustentabilidade ambiental.

Na perspectiva de desenvolvimento dos setores de pesca e aquicultura, de forma sustentável, com autonomia jurídica, administrativa e financeira na área pesqueira e com foco no aumento de produção do pescado, especialmente proveniente da aquicultura o governo cria, em 2009, o Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), mas estas ações políticas ficaram mais no papel do que em ações claras e consistentes ao setor e, ainda, essas políticas e as regras de regulamentação da atividade piscícola, que surgiram no decorrer dos anos 1990, não representam um instrumento de política de incentivo ao setor, devido ao baixo aporte financeiro disponibilizado, se comparado com o setor pesqueiro.

E apesar do conhecimento da realidade de aumentar a oferta para atender a demanda crescente e de buscar uma ação política com desenvolvimento sustentável,

o governo extinguiu o MPA, em 2016, e pode-se afirmar que não foi traçada uma linha política consistente que atendesse às necessidades básicas e aos anseios dos produtores, ao longo de cinco anos (2016 a 2020), gerando assim uma falta de política de fomento a atividade pesqueira.

Nesse cenário atual são necessários alguns aprimoramentos institucionais por parte do governo no sentido de realizar um planejamento de longo prazo com políticas para atender a demanda crescente através da oferta via piscicultura, mas sem deixar de lado a pesca extrativa que ainda tem sua importância na geração da produção pesqueira. Conjuntamente a essas medidas, são essenciais novos investimentos no monitoramento e incremento dos estoques de pescado de águas marinhas e doces.

Portanto, devido à realidade da atividade pesqueira, é necessário que a produção seja acompanhada por um aparato institucional, como políticas adequadas a promoção dessa atividade, ou seja, torna-se importante conhecer as peculiaridades dos segmentos produtivo que compreende o segmento dos pescadores e piscicultores, as indústrias ligadas a pesca extrativa e a piscicultura envolvidos no processo de produção e comercialização na atividade pesqueira, pois o desconhecimento poderá gerar resultados econômicos não esperados, visto que, a falta de compreensão de funcionamento da atividade pesqueira e a realização de políticas de desenvolvimento sem o pleno conhecimento do setor pesqueiro, poderá levar a equívocos, como por exemplo, ao visualizar o setor como atividade homogênea.

Sendo necessário entender a lógica, os valores, as dinâmicas, as motivações de cada segmento que possuem relação com o setor pesqueiro, enfim, os fatores que fazem parte de cada segmento envolvido no sistema produtivo da atividade pesqueira, para que futuras políticas elaboradas e implantadas contemplem essas percepções e, nisto, possam ter maior probabilidade de alcançar os resultados desejados, ou seja, as informações coletadas sobre a atividade pesqueira precisam gerar conhecimento para que sirvam de base para a tomada de decisão dos diferentes segmentos envolvidos.

Especificamente ao setor pesqueiro industrial ligado a pesca extrativa, são sugeridas três medidas importantes para a realidade da atividade pesqueira de modo a garantir a exploração racional dos recursos:

a) ampliar os programas de formação e treinamento de mão-de-obra por meio de investimentos em pesquisa e em capital humano, fomentando pesquisas no setor pesqueiro, cursos de capacitação aos agentes envolvidos na atividade;

b) ampliar a inter-relação das políticas de regulamentação do uso de recursos naturais renováveis estabelecidas pelo governo, de forma a desenvolver conjuntamente atividades que envolvam os demais agentes que utilizam o recurso pesqueiro, sobretudo, o pescador e as indústrias pesqueiras, para a realização de um planejamento integrado. Dessa forma, não apenas o governo, mas os demais agentes poderão colaborar para a manutenção dos estoques através da criação de regras claras de conservação e de mecanismos de fiscalização da exploração do recurso pesqueiro;

c) dinamizar o segmento industrial do pescado por meio da aquicultura, uma alternativa rentável para o país e que pode gerar uma oferta estável no mercado, estabilizando ou diminuindo os esforços da pesca extrativa e dentro do possível interligar as indústrias do pescado capturado com o segmento da piscicultura afim de processarem não apenas o pescado capturado, mas também o pescado criado.

Referências

- ABDALLAH, P. **Atividade pesqueira no Brasil: política e evolução**. 1998. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade de São Paulo, Piracicaba, 1998.
- ABDALLAH, P. R. ; BACHA, C. J. C. Las políticas de reglamentación de la pesca en Brasil. **Revista Cubana de Investigaciones Pesqueras**, Ciudad De La Habana - Cuba, v. 23, n. enero-jun, p. 21-25, 2003.
- ABDALLAH, P. R.; BACHA, C. J. C. Evolução da atividade pesqueira no Brasil: 1960-1994. **Teoria e Evidência Econômica**, Passo Fundo, v. 7, n. 13, p. 9-24, 1999.
- BRASIL. Decreto nº 2.869, de 9 de dezembro de 1998. Regulamenta a cessão de águas públicas para exploração da aquicultura, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 10 dez. 1998.
- BRASIL. Decreto nº 50.872, de 28 de junho de 1961. Cria o Conselho de Desenvolvimento da Pesca e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 5849, 28 jun. 1961.
- BRASIL. Decreto nº 58.696, de 22 de junho de 1966. Fixa medidas de incentivo ao desenvolvimento da pesca e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 6860, 24 jun. 1966a.
- BRASIL. Decreto nº 60.401, de 11 de março de 1967. Aprova o Programa de Pesquisa e Desenvolvimento Pesqueiro do Brasil, constitui a Comissão Nacional de Pesca e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 3176, 16 maio 1967a.
- BRASIL. Decreto nº 63.912, de 26 de dezembro de 1968. Regula o pagamento da gratificação de Natal ao trabalhador avulso e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 11203, 27 dez. 1968.
- BRASIL. Decreto nº 64.063, de 5 de fevereiro de 1969. Regulamenta a lei nº 2.419, de 10 de fevereiro de 1955, que instituiu a patrulha costeira. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1243, 6 fev. 1969a.
- BRASIL. Decreto nº 65.005, de 18 de agosto de 1969. Regulamenta as operações para a pesca comercial. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 7062, 20 ago. 1969b.
- BRASIL. Decreto nº 68.459, de 1º de abril de 1971. Regulamenta a pesca, tendo em vista o aproveitamento racional e a conservação dos recursos vivos do mar territorial brasileiro. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 2571, 2 abr. 1971.
- BRASIL. Decreto nº 9.004, de 13 de março de 2017. Transfere a Secretaria de Aquicultura e Pesca do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e a

Secretaria Especial da Micro e Pequena Empresa da Secretaria de Governo da Presidência da República para o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 50, p. 19, 14 mar. 2017.

BRASIL. Decreto nº 9.667 de 02 de janeiro de 2019. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, remaneja cargos em comissão e funções de confiança, transforma cargos em comissão e funções de confiança e altera o Decreto nº 6.464, de 27 de maio de 2008, que dispõe sobre a designação e atuação de adidos agrícolas junto a missões diplomáticas brasileiras no exterior. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 1-B, p. 35, 02 jan. 2019.

BRASIL. Lei nº 2.419, de 10 de fevereiro de 1955. Institui a Patrulha Costeira e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 17 fev. 1955.

BRASIL. Ministério da Agricultura. Decreto-lei nº 221, de 28 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a proteção e estímulos à pesca e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 2413, 28 fev. 1967b.

BRASIL. Ministério da Agricultura. Lei delegada nº 10, de 11 de outubro de 1962. Cria a Superintendência do Desenvolvimento da Pesca e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 11 out. 1962.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Decreto nº 58.380, de 10 de maio de 1966. Aprova o Regulamento da Lei que institucionaliza o Crédito Rural. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 52391, 10 maio 1966b.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Lei nº 4.829, de 5 de novembro de 1965. Institucionaliza o crédito rural. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 11465, 9 nov. 1965.

BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio e Serviços. Decreto nº 9.330, de 5 de abril de 2018. Transfere a Secretaria Especial da Aquicultura e da Pesca da Presidência da República para a Secretaria-Geral da Presidência da República, remaneja cargos em comissão e funções de confiança, substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE e altera o Decreto nº 9.038, de 26 de abril de 2017, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Secretaria-Geral da Presidência da República. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 155, n. 66, p. 1, 06 abr. 2018.

BRASIL. Ministério da Justiça. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 2, 28 maio 2003.

BRASIL. Ministério da Justiça. Lei nº 13.266, de 5 de abril de 2016. Extingue e transforma cargos públicos; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que

dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e a Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007; e revoga dispositivos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 153, n. 65-A, p. 1, 06 abr. 2016.

BRASIL. Ministério da Marinha. Decreto nº 74.557, de 12 de setembro de 1974. Cria a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 10594, 13 set. 1974.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Lei nº 11.958, de 26 de junho de 2009. Altera as Leis nos 7.853, de 24 de outubro de 1989, e 10.683, de 28 de maio de 2003; dispõe sobre a transformação da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República em Ministério da Pesca e Aquicultura; cria cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS e Gratificações de Representação da Presidência da República; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 26 jun. 2009.

BRASIL. Senado Federal. Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989. Dispõe sobre a extinção de órgão e de entidade autárquica, cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 2729, 23 fev. 1989.

BURFISHER, M. E. The institutional environment for agricultural trade in the FTAA. *In*: AGRICULTURAL AND FOOD POLICY SYSTEMS INFORMATION WORKSHOP, 5., 1999, [s. l.]. **Proceedings** [...]. [S. l.]: Farm Foundation, 1999. p. 190-206. Disponível em: <https://ideas.repec.org/p/ags/ffaf99/16793.html>. Acesso em: 21 nov. 2021.

CALDASSO, L. P. **Gestão compartilhada para a pesca artesanal**: o caso do Fórum da Lagoa dos Patos/RS. 2008. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2008.

CHANG, H. J. **Chutando a escada**: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: UNESP, 2004.

CHANG, H. J.; EVANS, P. The role of institutions in economic change. *In*: DYMSKI, G.; PAULA, S. (ed.). **Reimagining growth**: towards a renewal of development theory. London: Zed Press, 2005. p. 99-129.

CONCEIÇÃO, O. A. C. O conceito de instituição nas modernas abordagens institucionalistas. **Revista Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 119-146, 2002.

DIAS NETO, J. **Gestão do uso dos recursos pesqueiros marinhos no Brasil**. 2002. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2002.

DIAS NETO, J.; DORNELLES, L. **Diagnóstico da pesca marítima do Brasil**. Brasília: IBAMA, 1996.

ESPINO, J. A. **Instituciones y economia**: una introducción al neoinstitucionalismo económico. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

FONTOURA, N. **A linguagem pesqueira no município do Rio Grande**. 1984. Dissertação (Mestrado em Língua Portuguesa) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1984.

GIL, A. C. **Técnicas de pesquisa em economia**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

HODGSON, G. M. **How economics forgot history**: the problem of historical specificity in social science. London: Routledge, 2001.

HODGSON, G. M. What are institutions?. **Journal of Economic Issues**, Sacramento, v. 40, n. 1, p. 1-25, 2006.

ISHISAKI, F. T. **Pesca por inteiro**: histórico, panorama e análise das políticas públicas federais. Rio de Janeiro: Instituto Talanoa, 2021.

MACIEL, M. **Desequilíbrio ambiental, educacional, social, da pesca artesanal em Rio Grande**. 1997. Dissertação (Mestrado em Educação Ambiental) – Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande, 1997.

MAFUD, M. D.; ROSSI, R. M.; CAMPOS, E. M.; NEVES, M. F.; SCARE, R. F. Não-conformidade na cadeia produtiva do leite: problemas institucionais. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 45., 2007, Londrina. **Anais [...]**. Londrina: SOBER, 2007. p. 1-15. CD-ROM.

MARTINS, C. A. A. No trabalho dos pescadores artesanais a Lagoa dos Patos vive e dá vida. **Scripta Nova - Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, Barcelona, v. 6, n. 119, 2002a. Disponível em: <https://raco.cat/index.php/ScriptaNova/article/view/59088>. Acesso em: 18 ago. 2021.

MARTINS, C. A. A. No trabalho dos pescadores artesanais: a Lagoa dos Patos vive e dá vida. *In*: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA – EL TRABAJO, 4., 2002, Barcelona. **Anais Eletrônicos [...]**. Barcelona: Universidad de Barcelona, 2002b. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn119-47.htm>. Acesso em: 15 jul. 2021.

MIRANDA, E. B.; MARQUES, E. E.; VERBICARO SOARES, D. A legislação brasileira sobre a pesca: repetição de padrões. **Revista DI@LOGUS**, Cruz Alta, v. 10, n. 1, p. 3-24, 2021.

MORAES, A. S. **Dimensionamento econômico da frota industrial de arrasto de fundo do Rio Grande do Sul**. 1989. Dissertação (Mestrado em Economia Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1989.

NEIVA, G. S.; MOURA, S. J. C. **Sumário sobre a exploração de recursos marinhos do litoral Brasileiro**: situação atual e perspectivas. Brasília:

PDP/SUDEPE, 1977. v. 27.

NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OSTRENSKY, A.; BORGHETTI, J.; SOTO, D. **Aqüicultura no Brasil: o desafio é crescer**. Brasília: Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação, 2008.

OSTROM, E. **Governing the commons: the evolution of Institutions for collective action**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PAEZ, M. Exploração de recursos pesqueiros no Brasil. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 28, n. 4, p. 51-61, 1993.

PASQUOTTO, V. F. **Pesca artesanal no Rio Grande do Sul: os pescadores de São Lourenço do Sul e suas estratégias de reprodução social**. 2005. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

RUFFINO, M. L. **Gestão do uso dos recursos pesqueiros na Amazônia**. Manaus: IBAMA, 2005.

SANTOS, R. F. O crédito rural na modernização da agricultura brasileira. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 26, n. 4, p. 393-404, 1988.

SCHMITT, L. **Um estudo sobre a capacidade tecnológica da indústria pesqueira do Rio Grande do Sul**. 1998. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1998.

SILVA, J. **Perfil pesqueiro da frota artesanal do Rio Grande do Sul de 1945 a 1989**. Rio Grande: IBAMA, 1990.

SOUZA, M. A. A. Formação, desenvolvimento e realidade da atividade pesqueira artesanal no Rio Grande do Sul. *In*: ENCONTRO DE ECONOMIA GAÚCHA, 2., 2004, Porto Alegre. **Anais [...]**. Porto Alegre: FEE, 2004. CD-ROM.

SOUZA, M. A. A. **Influência do ambiente institucional na atividade pesqueira do Rio Grande do Sul**. 2010. Tese (Doutorado em Economia e Desenvolvimento) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

SOUZA, M. A. A. O crédito do SNCR ao setor pesqueiro do Rio Grande do Sul em perspectiva histórica. *In*: COLÓQUIO INTERNACIONAL DA CÁTEDRA UNESCO-UNISINOS, 2., 2005, São Leopoldo. **Anais [...]**. São Leopoldo: Unisinos, 2005.

SOUZA, M. A. A. **Política e evolução da atividade pesqueira no Rio Grande do Sul: 1960 a 1997**. 2001. Dissertação (Mestrado em Economia Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

SUDEPE - SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA PESCA.
Diagnóstico do setor pesqueiro do Rio Grande do Sul. Brasília, DF: SUDEPE, 1988.

VASCONCELLOS, M.; DIEGUES, A. C.; SALES, R. R. KALIKOSKI, D. C. **Relatório integrado PNUD:** diagnóstico da pesca artesanal no Brasil como subsídio para o fortalecimento institucional da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca. Brasília: Secretaria de Aquicultura e Pesca, 2005.

VASSÃO, C. **Estudos sobre a pesca no Rio Grande do Sul:** porto pesqueiro de Rio Grande – estudo e anteprojeto. Porto Alegre: CODESUL, 1966.

ZERBIELLI, G.; WAQUIL, P. O papel das instituições e do ambiente institucional na inserção da fruticultura Brasileira no Mercosul. *In:* CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 43., 2005, Ribeirão Preto. **Anais [...].** Ribeirão Preto: SOBER, 2005, CD-ROM.