O PAPEL DOS INCENTIVOS FISCAIS NO DESENVOLVIMENTO DO SETOR PESQUEIRO BRASILEIRO

Gilson Leonel[1]

Resumo

Este artigo tem por objetivo analisar o processo de institucionalização da pesca no Brasil e o impacto das políticas públicas, através da concessão de incentivos fiscais, na expansão da indústria pesqueira nacional. Inicialmente, houve a implantação da Inspetoria de Pesca, em 1912, sob a responsabilidade do extinto Ministério da Marinha, para mapear a pesca no Brasil. Mas, foi na década de 1960, com a implantação da Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE) e do Código de Pesca de 1967, que houve um grande aporte de recursos, via incentivos fiscais para expandir a indústria pesqueira nacional. Essas políticas representaram a inserção das relações capitalistas no setor pesqueiro nacional. Inclusive, foram implementadas uma série de medidas sanitárias que culminou com o fechamento de unidades produtivas que não se enquadravam nas novas regras. Com a extinção da SUDEPE em 1989 e sua incorporação pelo recém-criado Ibama, a pesca passa a ser considerada, principalmente, nos aspectos de conservação dos cardumes. Por fim, são analisados os impactos da criação da Secretaria de Pesca, em 2003, que se tornou Ministério em 2009, sendo extinto em 2015 e recriado em 2023.

Palavras-chave: Pesca, Legislação, Indústria.

THE ROLE OF FISCAL INCENTIVES IN THE DEVELOPMENT OF THE BRAZILIAN FISHING SECTOR

Abstract

This article aims to analyze the process of institutionalization of fishing in Brazil and the impact of public policies, through the granting of tax incentives, on the expansion of the

[1] Doutorando em Geografia- Programa de Pós-Graduação em geografia/ UFSC, Florianópolis, Santa Catarina. gilfsc@gmail.com .

national fishing industry. Initially, the Fisheries Inspectorate was implemented in 1912, under the responsibility of the extinct Ministry of the Navy, to map fishing in Brazil. However, it was in the 1960s, with the implementation of the Superintendence of Fisheries Development (SUDEPE) and the 1967 Fisheries Code, that there was a large contribution of resources, via tax incentives, to expand the national fishing industry. These policies represented the insertion of capitalist relations in the national fishing sector. In fact, a series of health measures were implemented that culminated in the closure of production units that did not comply with the new rules. With the extinction of SUDEPE in 1989 and its incorporation by the recently created Ibama, fishing began to be considered, mainly, in aspects of shoal conservation. Finally, the impacts of the creation of the Fisheries Secretariat, in 2003, which became a Ministry in 2009, being extinguished in 2015 and recreated in 2023, are analyzed.

Keywords: Fishing, Legislation, Industry.

1 Introdução

O presente artigo tem por objetivo analisar o papel do Estado, através da concessão de incentivos fiscais, na expansão da indústria pesqueira no Brasil.

Para isso foi realizado um breve histórico dos principais regulamentos (decretos, leis) implantados pelos governos brasileiros para organizar, ou melhor, controlar a pesca no país, como a criação da Inspetoria de Pesca, em 1912, passando pela implantação da Superintendência de Desenvolvimento da Pesca-SUDEPE, e do Código de Pesca, na década de 1960, a criação Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca-SEAP, em 2003, e sua transformação em Ministério da Pesca e Aquicultura-MPA, no ano de 2009, sua extinção em 2015, e, por fim, a reativação em janeiro de 2023.

A indústria pesqueira brasileira ganhou impulso, principalmente a partir da década de 1960, através de incentivos fiscais, concedidos pelo governo brasileiro, voltados à expansão das fábricas de pescados.

Embora o Estado tenha desempenhado um papel importante na expansão da indústria pesqueira brasileira, deve-se destacar que antes das medidas de estímulo à indústria pesqueira nacional, já existiam alguns empreendimentos, como a fábricas de conserva coqueiro, fundada em São Gonçalo, Rio de Janeiro, na década de 1930, e a fábrica de conserva de sardinha e atum Gomes da Costa, implantada, nas margens da Baía de Guanabara, em 1954.

Em relação às medidas institucionais para organizar a atividade pesqueira no Brasil republicano, destaca-se, incialmente, a criação, em 1912, da Inspetoria de Pesca, através do Decreto nº 9.672 de 17 de julho de 1912, com a finalidade de "estudar e divulgar os recursos naturais das águas brasileiras, desenvolvê-los tanto quanto possível e regular a sua utilização" (Brasil, 1912). Nesse primeiro momento, foi utilizada uma estratégia militar naval com o objetivo de mapear e organizar a atividade pesqueira no litoral brasileiro.

De acordo com Silva (2014) é a partir desse momento que a categoria pesca artesanal é criada pelo Estado brasileiro. " É a partir desse período que as colônias e outras instituições criadas pelo Estado passam a exercer o controle sobre o pescador na sua espacialidade local" (Silva, 2014, p.15).

As colônias funcionam com mediadoras entre os pescadores, e as questões burocráticas, como nos pedidos de Registro de Pescador Profissional (RGP); pedidos de seguro-defeso, aposentadoria, entre outros.

Já na década de 1930 foi aprovado o Código de Caça e Pesca, através do Decreto nº 23.672, de 2 de janeiro de 1934. A partir desse decreto o governo brasileiro passou a exercer maior controle dos serviços pesqueiros, como a quantidade capturada, o número de pescadores, de embarcações, e assim poderia criar

estratégias de fiscalização, e consequentemente promover o ordenamento da atividade.

Após o Código de Pesca de 1934 foi aprovado o Decreto-Lei nº 291, de 23 de fevereiro de 1938, que criou "uma taxa, denominada "Expansão da Pesca", destinada a desenvolver a pesca e indústrias derivadas, a amparar a classe dos pescadores e a ampliar o Serviço de Caça e Pesca, do Departamento Nacional da Produção Animal, reajustando-o às necessidades do país" (Brasil, 1938).

Ao longo das décadas seguintes, o governo brasileiro continuou implementado medidas para desenvolver a indústria pesqueira nacional. Mas, foi em 1962 com a criação da Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE), por meio da Lei nº 10, de 11 de outubro de 1962, uma autarquia federal, subordinada ao Ministério da Agricultura, que o governo brasileiro passou a fomentar o desenvolvimento do setor pesqueiro, através de financiamentos e subsídios públicos.

Dessa forma, para consolidar a atuação da SUDEPE, foi aprovado o Decreto-Lei nº 221, de 28 de fevereiro de 1967, que previa, entre outras medidas, deduções tributárias para investimentos ou empreendimentos pesqueiros.

A criação da SUDEPE e a aprovação do Código de Pesca foram as principais medidas do governo brasileiro para desenvolver a indústria pesqueira nacional.

Os financiamentos concedidos ao setor pesqueiro permitiram o investimento em maquinaria, embarcações e outros equipamentos. Desse modo, várias indústrias implantaram câmaras frigoríficas, construíram embarcações maiores, com motores mais potentes.

Com todas essas medidas observou-se um revigoramento da indústria pesqueira. De acordo com Silva (1992),

> (...) os capitais valem-se dos decretos e financiamentos "presenteados" pelos governos autoritários e passam a investir em capitais constantes, tipo ecossonda, para detectar o cardume ao passar sobre ele; sonar, para detectar o pescado à distância; *power block,* instrumento auxiliar no processo de cercamento e captura do produto, além de radares, radiocomunicação e caminhões, entre outros (Silva, 1992, p.157).

Dessa forma, os empresários da pesca dispondo de grande soma de recursos, financiados pelo Estado brasileiro, armam suas embarcações com equipamentos de captura cada vez mais potentes, barcos capazes de percorrerem grandes distâncias, possibilitando à expansão da pesca industrial no Brasil. Por outro lado, verifica-se que a pesca artesanal fica cada vez mais abandonada pelas políticas públicas. O pescador artesanal, além de não ter acesso às linhas de crédito, vê seu espaço de trabalho, sendo invadido pela crescente urbanização das áreas litorâneas, em muitas partes do Brasil.

A política de concessão de recursos via decreto lei 221/1967 e da aprovação de projetos pela SUDEPE, acabou gerando um novo problema. Os financiamentos oferecidos em condições vantajosas passaram a atrair a atenção de pessoas jurídicas, de outros setores, interessadas em investir na atividade pesqueira e com isso houve uma enxurrada de projetos pesqueiros encaminhados à análise da SUDEPE para recebimento de possíveis financiamentos.

Dessa forma, no período de 1967-1972, "quando cerca de 51% foram investidos na indústria, 20% na captura, 13% na adminstração, apenas 7% na comercialização, e na pesquisa e levantamento dos recursos naturais (estoques pesqueiros) nada foi investido" (Giulietti; Assumpção, 1995, p.98).

De acordo com Abdallah e Bacha (1999), a implementação da política de incentivos fiscais acabou superdimensionando a frota e a infra-estrutura industrial, esta última, com capacidade muito superior ao abstecimento de matérias-primas.

Além disso, somada à falta de investimento em estudos sobre dinâmica dos recursos vivos da costa brasileira, havia à questão natural de que as "águas tropicais e subtropicais apresentam limitada produtividade natural" (Giulietti; Assumpção, 1995, p.98).

Com isso, dos 137 empreendimentos/projetos de pesca aprovados pelos órgãos competentes, como a SUDEPE, "a maioria das indústrias fechou suas portas logo depois de entrar em funcionamento, ou muitas delas nem chegaram a funcionar por escassez de matérias-primas e outras nem sairam do papel" (Giulietti; Assumpção, 1995, p.98).

Com a sobrepesca, os estoques pesqueiros ficaram cada vez mais escassos e distantes da costa, comprometendo significativamente o modo de vida dos pescadores artesanais. Apesar disso, a pesca de pequena escala continuou resistindo.

De acordo com Cardoso (2014), na década de oitenta, a CONFRIO "fecha suas portas da unidade de São Sebastião. Aquela que se configurou como a maior indústria pesqueira do litoral norte, encerra as suas atividades" (Cardoso, 2014, p.101). Com isso, "o setor pesqueiro de São Sebastião passa a ser caracterizado pelo predomínio da pesca de pequena escala" (Cardoso, 2014, p. 102). Evidenciando o processo de resistência dos trabalhadores da pesca artesanal.

No final da década de oitenta, ocorre uma reestruturação institucional do setor ambiental, incluindo a pesca. Desse modo, em 22 de fevereiro de 1989, é criado

o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), que passou a integrar a gestão ambiental no país.

A preocupação com a reprodução dos cardumes, através da proibição de pesca nos períodos de desova, culminaram, com a implantação de regulamentos, como o seguro-desemprego a pescadores artesanais, o chamado seguro-defeso, instituído através da Lei nº 8.287, de 20 de dezembro de 1991, que concede um benefício de um salário-mínimo aos pescadores artesanais , durante o período de defeso, que pode durar até 5 meses. A duração do defeso é definida pelo Ibama, de acordo com a época de reprodução de cada espécie. Aqui em Santa Catarina, há o defeso da anchova, entre os meses de dezembro e março.

Outra medida de regulamentação das capturas é o estabelecimento de cotas, em que há a definição da quantidade máxima a ser capturada durante a safra de uma determinada espécie, como é caso da tainha (Mugil liza) (Brasil, 2023).

Em 1995, houve a criação do Grupo Executivo do Setor Pesqueiro – GESPE, através do Decreto nº1697 de janeiro de 1995. O GESPE tinha como finalidade promover o desenvolvimento sustentado do setor pesqueiro nacional e assim fornecer subsídios para a Política Nacional da Pesca e Agricultura.

Em 1998 foi implantado o Departamento de Pesca e Aquicultura (DPA), ligado ao Ministério da Agricultura e do Abastecimento. O DPA tinha como objetivo subsidiar ações voltadas ao fomento do setor pesqueiro e controlar a produção pesqueira.

No ano de 2003, houve a criação da Secretaria da Pesca e Aquicultura (SEAP/PR), vinculada à presidência da República. Com isso, iniciou-se uma retomada de algumas políticas públicas voltadas à atividade pesqueira, inclusive a de pequena

escala. Em 2009, a SEAP é transformada em Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), por meio da Lei nº 11.958, de 26 de junho de 2009. Foi a primeira vez na história do país que a atividade pesqueira foi contemplada com um ministério próprio, afinal, ao longo do último século, a responsabilidade do setor pesqueiro transitou entre os ministérios da Marinha e da Agricultura. A SEAP/PR coordenou a implantação de programas voltados ao desenvolvimento pesqueiro como o Programa Nacional de Financiamento e Modernização da Frota Pesqueira Nacional -Profrota Pesqueira (Brasil, 2004).

Deve-se destacar a criação do PRONAF Mais Alimentos, uma linha de crédito do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) com condições facilitadas voltada aos agricultores e produtores rurais familiares para investimento em sua estrutura de produção e de serviços, que contempla também os pescadores artesanais.

O MPA foi extinto em outubro de 2015. Com isso, a pesca volta ao MAPA (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento). Dessa forma, o setor pesqueiro perdeu o status de ministério e passou a contar apenas com a Secretaria de Aquicultura e Pesca- SAP, vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento- MAPA.

Novamente, à extinção do Ministério da Pesca e a transferência dessa atividade para outro ministério, que já possuía inúmeras demandas, traz uma instabilidade institucional ao setor pesqueiro. Houve, por exemplo, a suspensão temporária da emissão do Registro Geral de Pesca (RGP), documento que equivale ao registro profissional dos pescadores artesanais. Somente no final do ano de 2017, com a publicação da Portaria nº 2.546-SEI, de 29 de dezembro de 2017, houve a regularização do processo de autorização temporária da atividade pesqueira.

Em janeiro de 2023, o Ministério da Pesca e Aquicultura é reativado com inúmeros desafios a serem superados.

2. Metodologia

Para analisar o papel desempenhado pelo Estado brasileiro na expansão da indústria pesqueira foram analisados os principais dispositivos legais (leis, decretos) implantados para ordenar a atividade pesqueira no Brasil e também as medidas criadas para regular à concessão de incentivos fiscais para fomentar a criação de empresas de pesca. Além disso, analisou-se os dados estatíticos de captura de pescados, verificando-se quais os impactos de tais medidas nos volumes capturados. Para isso, foram utlizados os dados obtidos nos boletins estatísticos da FAO/ONU e do ICMBio.

3. Referencial teórico

Para analisar o processo de institucionalização da pesca no Brasil, que culminou com a industrialização do setor pesqueiro, adota-se, inicialmente como base teórica, a categoria de formação Sócio-espacial, de Santos (1977). Dessa forma, é necessário considerar o processo de ordenamento da pesca no país, desde a criação da Inspetoria de Pesca, como o primeiro esforço para institucionalizar a pesca no país, até culminar com a política dos incentivos fiscais nas décadas de 1970 e 1980, os quais consolidaram à industrialização pesqueira nacional. Sendo assim, para interpretar uma dada realidade é necessário considerar o processo histórico que a originou.

De acordo com Pereira (2003, p.101),

> qualquer estudo fundamentado na categoria de formação sócio-espacial, segundo Santos (1982), deve iniciar tratando a gênese desta formação e definindo o processo histórico responsável por sua forma atual, ou seja, a materialidade concreta expressa no espaço.

Aliás, ao interpretar uma realidade é fundamental levar em conta, não apenas a forma com a qual ela se apresenta, mas levando em conta os processos de sua formação. Para Santos (1977), a Geografia,

> se interessou mais pela forma das coisas do que pela sua formação. Seu domínio não era o das dinâmicas sociais que criam e transformam as formas, mas o das coisas já cristalizadas imagem invertida que impede de apreender a realidade se não se faz intervir a história. (Santos, 1977, p.81).

Por isso, tal base teórica permite analisar os múltiplos aspectos que culminaram com o processo de industrialização do setor pesqueiro. Logo, não foi apenas resultado de políticas públicas, a que se considerar, inclusive os fatores de ordem natural, relacionados à disponibilidade de cardumes. Assim, sendo a pesca uma atividade que combina aspectos físicos, biológicos e humanos, a categoria de Formação Sócio-espacial, também fornece subsídios para analisar tais combinações. De acordo com Pereira (2003, p.101),

> A adoção do paradigma de formação sócio-espacial como referencial teórico manifesta uma preocupação com análises globalizantes que levam ao reconhecimento dos vários níveis na construção de diferentes realidades, sendo o primeiro nível - os alicerces - dominado pela presença do quadro natural como definidor, em menor ou maior escala, da vida humana. (Pereira, 2003, p. 101).

Já, para analisar, especificamente, o desenvolvimento da indústria pesqueira brasileira adotou-se como base teórica-conceitual a interpretação do professor Armen Mamigonian que considera a pequena produção mercantil como uma das vias para explicar o processo de industrialização brasileiro. Ao se referir

sobre o surgimento das primeiras indústrias em São Paulo, no início do século XX, Mamigonian (20000), destaca que houve

> a aceleração do crescimento industrial, pela multiplicação gigantesca das iniciativas empresariais , graças à dinâmica e numerosa pequena produção mercantil (...). Este processo correspondeu à ascenção de parte dos colonos de café à condição de pequenos proprietários rurais e dos empresários industriais imigrantes (comerciantes de importação, numerosos pequenos capitalistas, etc.) à hegemonia da transição ao capitalismo moderno (...) (Mamigonian, 2000, p. 43-44)

A fábrica de conserva coqueiro, fundada em São Gonçalo, Rio de Janeiro, na década de 1930, pelo comerciante gaúcho José Emílio Tarragó, comprova a assertiva de Mamigonian. Tarragó era um pequeno comerciante que, inicialmente, trabalhou com produção de sucos e licores de tamarindo. No entanto, em pouco tempo de empresa Tarragó viu que trabalhar com tamarindo não estava sendo lucrativo, por isso, mudou, radicalmente, sua atividade para conservas de peixes, e assim nascia a Indústria de conservas Coqueiro.

A Coqueiro que foi adquirida pela Quaker do Brasil em 1973. Passou a produzir atum, sardinha sem pele e sem espinha e ampliou ainda mais a sua liderança no mercado. Com o crescimento, a fábrica de São Gonçalo não deu conta, dessa forma, em 1982, foi implantada a fábrica em Itajaí, Santa Catarina. Em 2001, a Pepsico adquire a Quaker e, com isso, leva a Coqueiro. Por fim, em 2011, a Camil adquiri a Coqueiro.

Outra inciativa, ainda na década de 1950, que comprova a tese de Mamigonian foi a criação da fábrica de enlatar sardinha e atum Gomes da Costa, nas margens da Baía de Guanabara, pelo imigrante português e pequeno comerciante,

Rubem Gomes da Costa. Em 1998, foi inaugurada a fábrica em Itajaí, Santa Catarina. Em 2004, a empresa foi incorporada pelo grupo espanhol Calvo.

A empresa Kowalsky, sediada em Itajaí, nas margens do Rio Itajaí-Açú e da BR-101, começou como uma simples peixaria, chamada de "São Pedro", em São Francisco do Sul, implantada pelo meu pai, em 1960. Anos mais tarde, ele comprou um box no mercado público de São Francisco. Mas, a grande mudança ocorreu quando o filho mais velho começou a trazer pescados de Itajaí para revender em São Francisco do Sul e Joinville. Não demorou muito, ele comprou um caminhão. Em seguida, foram para Itajaí e instalaram a fábrica.

Outro referencial teórico que orienta esta pesquisa é a categorização da atividade pesqueira, proposta por Diegues (2004). Ele divide a pesca em três categorias: Pesca de subsistência; pesca realizada dentro dos moldes de pequena produção mercantil, nesse caso subdividida em produção mercantil simples dos pequenos produtores litorâneos: os pescadores lavradores, e pequena produção mercantil pesqueira (ampliada): o pescador artesanal; e a pesca empresarial capitalista.

Nesta pesquisa, considera-se, especificamente, a pesca empresarial (industrial).

De acordo com Diegues (2004), o pescador artesanal, apesar de manter algumas características básicas da produção mercantil simples, apresenta algumas diferenças, já que "a pesca deixa de ser uma atividade complementar para tornar-se a principal fonte de produção de bens destinados a venda, à medida que surge um excedente, utilizado na compra de embarcações motorizadas" (Diegues, 2004, p.135). Além disso, nessa forma de produção pesqueira à mão de obra utilizada, que

nem sempre é a familiar. "De acordo com as novas bases de partilhada produção introduzidas, nem sempre é interessante utilizar um parente como camarada" (Diegues, 2004, p.135). Agora, a pesca constitui-se na principal fonte de renda e os pescadores passam explorar "ambientes marinhos e costeiros mais amplos, exigindo conhecimentos mais específicos que os anteriormente usados pelo pescador lavrador" (Diegues, 2004, p.136). Em suma, segundo o mesmo autor, nesse estágio o pescador passar a viver exclusivamente de sua profissão.

Por fim, Diegues (2004), destaca uma última categoria, a pesca empresarial-capitalista, que possui as seguintes características: a propriedade dos instrumentos de produção está nas mãos de uma empresa capitalista; os pescadores são assalariados; introdução de equipamentos modernos, tais como o sonar, o que faz com que os saberes tradicionais dos pescadores sejam substituídos pelo mestre de pesca que é responsável por operar os modernos instrumentos de captura; há o aumento considerável da produção; e a atividade é totalmente voltada para a produção de mercadoria.

Os incentivos fiscais concedidos entre as décadas de 1970 e 1980 foram destinados à expansão da indústria pesqueira, ou seja, naquilo que Diegues (2004) categorizou como pesca empresarial-capitalista.

Embora as diferentes categorizações propostas por Diegues (2004), o aspecto que permite individualizar a pesca é o fato de ser uma atividade extrativa de recursos vivos das águas. De acordo com Martins (2011),

> o estudo sobre os diferentes momentos das atividades pesqueiras exige a reafirmação de que a pesca ainda é uma atividade extrativa de recursos vivos de ampla variedade e quantidade sujeitos aos ritmos naturais e suas oscilações, como o aquecimento e resfriamento provocados por fenômenos como *El niño* e *La niña* e eventos extremos como maremotos e *tsunamis*. (Martins, 2011, p. 36)

Desse modo, por ser uma atividade essencialmente extrativa de recursos naturais, a pesca marinha depende da disponibilidade dos cardumes, das condições climáticas e oceanográficas, que muitas vezes estão relacionadas ao ciclo de vida das espécies.

Sendo assim,

> em se tratando de uma atividade econômica baseada sobre a exploração de recursos móveis e que se reproduzem de uma maneira cíclica, a pesca só poderá ser entendida em relação às condições naturais em que ocorre a reprodução biológica das espécies marinhas. Ora, ao longo do litoral brasileiro as condições naturais da atividade pesqueira são bastante diferenciadas (Diegues, 1983, p.107)

Para Diegues (1983), a região Sul que dispõe de uma plataforma continental mais larga e plana a qual facilita a utilização de instrumentos de pesca e consequentemente melhora a captura, tem vantagem diante da Região Norte, que por outro lado, apresenta uma plataforma continental estreita e um fundo bastante irregular, ocasionando uma baixa produtividade de recursos.

Dessa forma, no estudo da atividade pesqueira é preciso levar em conta os diversos níveis (natural, social, econômico) os quais de relacionam na prática da pesca.

Por isso, adota-se o conceito de combinações geográficas de Cholley (1964), segundo o qual a interpretação dos fenômenos na superfície terrestre precisa levar em conta a combinação de diferentes fatores (biológicos, físicos e humanos), que aliás, para ele, devem ser o objeto de estudo da geografia.

4. Resultados e discussão

Após a criação da Sudepe e da aprovação do Código de Pesca, na década de 1960, houve um grande aporte de recursos no setor pesqueiro, principalmente na pesca industrial.

Os recursos chamados de incentivos fiscais da pesca, eram os seguintes:

> a) isenção para as pessoas jurídicas que exerçam atividades pesqueiras, do Imposto de Renda em relação aos resultados financeiros obtidos de empreendimentos econômicos, cujos planos tenham sido aprovados pela SUDEPE; b) isenção de impostos e taxas federais de qualquer natureza sobre produtos de pesca industrializados ou não; c) isenção do Imposto de Importação, do Imposto de Produtos Industrializados (IPI), de taxas aduaneiras e impostos de qualquer natureza sobre embarcações de pesca, equipamentos, máquinas, aparelhos, instrumentos e acessórios para captura, comercialização, industrialização e transporte de pescado, desde que importados de acordo com projetos aprovados pela SUDEPE (Giulietti; Assumpção, 1995, p. 97).

De acordo com Abdallah e Bacha (1999), entre o final da década de 1960 e o início da década de 1970,

> (...) foram concedidos R$ 793,49 milhões (a preços de agosto de 1994) como incentivos fiscais pesca, com volume médio anual de R$ 99,19 milhões. Esses recursos permitiram um grande aumento na produção nacional de pescado. Destaca-se, entretanto, que, dos R$ 688 milhões captados pela atividade pesqueira no período de 1967 a 1972 (via política de incentivos fiscais), cerca de 70% foram investidos na indústria e captura do pescado, mas nada foi investido em pesquisa e levantamento de dados sobre estoques pesqueiros (Abdallah; Bacha, 1999, p.12).

Algumas indústrias pesqueiras catarinenses foram contempladas com os recursos federais. A Empresa Krauser a qual atuava no setor de captura, beneficiamento e comercialização de pescados foi a que mais recebeu incentivos, até 1974, concedidos pela SUDEPE (Borges, 2008). A Krauser comprava camarão do pequeno pescador e para garantir o fornecimento de matéria-prima, financiava a aquisição de redes e equipamentos de pesca aos pescadores (Borges, 2008). Além da

Krauser, outras empresas de pesca catarinenses acessaram os recursos oriundos da SUDEPE. Entre elas destacam-se as seguintes: Sopesca, José Vasques Martinez, David Gregório, Sul Atlântico, Mipesca.

Com todas essas medidas observou-se um revigoramento da indústria pesqueira. Desse modo,

> (...) os capitais valem-se dos decretos e financiamentos "presenteados" pelos governos autoritários e passam a investir em capitais constantes, tipo ecossonda, para detectar o cardume ao passar sobre ele; sonar, para detectar o pescado à distância; *power block,* instrumento auxiliar no processo de cercamento e captura do produto, além de radares, radiocomunicação e caminhões, entre outros (Silva, 1992, p.157).

Houve um aumento significativo na produção de pescados. Segundo Abdallah e Bacha (1999), em 1960, antes da criação da Sudepe, a produção nacional de pescados de origem marítima era de 220.566 toneladas. Em 1970, o total capturado alcançou 526.282 toneladas. Em 1985, atingiu o máximo de 971.537 toneladas capturadas

Todavia, a distribuição desequilibrada dos recursos, via incentivos fiscais, já que a maior parte foi empregada na indústria e na captura, acabou provocando um esforço de pesca acima da capacidade de reprodução dos cardumes e, consequentemente a diminuição dos estoques pesqueiros. Foi o que ocorreu entre o ano de 1985, quando a produção alcançou um pico de 971.537 toneladas, e o ano de 1992, caindo drasticamente para 463.314 toneladas, conforme tabela 1.

Dessa forma, no período de 1967-1972, "quando cerca de 51% foram investidos na indústria, 20% na captura, 13% na adminstração, apenas 7% na comercialização, e na pesquisa e levantamento dos recursos naturais (estoques pesqueiros) nada foi investido" (Giulietti; Assumpção, 1995, p.98).

Tabela 1: volume capturado de pescados no Brasil (1960-2022), por década.

Ano	Volume capturado (toneladas)
1960	220.566
1970	526.282
1985	971.537
1992	463.314
2000	467.687
2010	785.366
2022	809.000

Fonte: ICMBio, 2011 ; FAO, 2022

De acordo com Abdallah e Bacha (1999), a implementação da política de incentivos fiscais acabou superdimensionando a frota e a infra-estrutura industrial, esta última, com capacidade muito superior ao abstecimento de matérias-primas.

Além disso, somada à falta de investimento em estudos sobre dinâmica dos recursos vivos da costa brasileira, havia à questão natural de que as "águas tropicais e subtropicais apresentam limitada produtividade natural" (Giulietti; Assumpção, 1995, p.98).

Aliás, a relação entre temperatura da água e ocorrência de cardumes é, assim, destacada por Darkenwald e Jones (1959, p.54) "em nenhum lugar de baixa latitude houve um desenvolvimento da pesca comercial em escala comparável ao alcançado nas águas mais frias das latitudes médias".

Com isso, dos 137 empreendimentos/projetos de pesca aprovados pelos órgãos competentes, como a SUDEPE, "a maioria das indústrias fechou suas portas logo depois de entrar em funcionamento, ou muitas delas nem chegaram a funcionar

por escassez de matérias-primas e outras nem sairam do papel" (Giulietti; Assumpção, 1995, p.98).

Apesar disso, "a política de incentivos a empreedimentos pesqueiros impulsionou a industrialização do pescado, propiciando o surgimento de um parque industrial de qualidade" (Abdallah; Bacha, 1999, p.60).

Os dados a seguir, do Anuário Estatístico do do IBGE, de 1986, evidenciam o tamanho desse parque industrial:

> em 1986 existiam 338 estabelecimentos registrados no Serviço de Inspeção Federal, que manipulavam produtos pesqueiros e estavam assim distribuídos: entrepostos de pescado, 215; fábricas de conserva de pescado, 121; fábricas de produtos não comestíveis, 4; e barcos-fábricas, 108 (IBGE, 1986, p.294).

Desse total, a maior parte das indústrias de pescados localizavam-se nas regiões Sudeste e Sul.

Deve-se destacar que a política de incentivos fiscais, embora tenha promovido a expansão da indústria pesqueira brasileira, principalmente após a década de 1960, com grandes investimentos em captura e processamento, acabou regredindo, após a década de 1980, devido à sobrepesca dos principais recursos pesqueiros e ao insucesso da maioria dos empreendimentos industriais (Giulietti e Assumpção, 1995).

Todas essas medidas criadas, nas décadas de 1960 e 1970, faziam parte de um esquema montado pelo Estado brasileiro para industrializar o setor pesqueiro. Inclusive, na década de 1960, técnico da FAO/ONU e da SUDEPE, visitaram o litoral catarinense para avaliar a situação da atividade e verificar os principais pontos a melhorar. Em um desse relatórios foi apontada à seguinte situação, "os métodos de

pesca não estão bem desenvolvidos , as embarcações na usam ecossonda para localização dos cardumes (...)" (Silva, 1992, p. 153).

Além disso, durante esse período, quando o Brasil estava sendo comandado por governos militares, com intuito de expandir o parque industrial pesqueiro, montou-se um esquema, rigoroso, de fiscalização sanitária, de modo, que as pequenas unidades de beneficiamento de pescados que não se ajustassem às novas regras sanitárias, eram fechadas, inclusive com acompanhamento policial. Um verdadeiro crime praticado contra os pequenos produtores de pescados, das áreas litorâneas, como ocorreu em Santa Catarina.

De acordo com Silva (1992, p. 164),

> o SIPAMA - serviços de Inspeção de Produtos Agropecuários e Materiais Agrícolas do Ministério da Agricultura – passou a fechar, direta e ou indiretamente, as pequenas empresas que não se enquadrassem nos padrões estabelecidos pelo Estado.

Com isso, evidencia-se um processo de favorecimento aos novos capitais industriais. Por isso, segundo Silva (1992, p. 164), as consequências desse processo era "expropriar pequenos capitais manufatureiros, eliminando-se a concorrência na etapa de beneficiamento, já que a indústria estava em condições de assumir essa fase do processo produtivo pesqueiro".

5. Considerações Finais

Os incentivos fiscais concedidos nas décadas de 1960 e 1970 desempenharam um papel relevante na produção de pescados nacional,

principalmente na expansão da indústria pesqueira. Embora, já existissem algumas fábricas como a Coqueiro e a Gomes da Costa.

A maior parte dos recursos, via incentivos fiscais, foi empregada na indústria e na captura, e acabou provocando um esforço de pesca acima da capacidade de reprodução dos cardumes e, consequentemente a diminuição dos estoques pesqueiros. Foi o que ocorreu entre o ano de 1985, quando a produção alcançou um pico de 971.537 toneladas, e o ano de 1992, caindo drasticamente para 463.314 toneladas.

Além disso, a implementação da política de incentivos fiscais acabou superdimensionando a frota e a infra-estrutura industrial, esta última, com capacidade muito superior ao abstecimento de matérias-primas. Dessa forma, muitas empresas acabaram fechando suas portas, em pouco tempo de atividade.

Com o fim da SUDEPE e sua incorporação pelo Ibama, a pesca passou a ser tratada, predominantemente, nos aspectos de conservação dos cardumes. Com isso, o setor produtivo da pesca praticamente ficou sem medidas de fomento, situação que apenas mudou em 2003, com a criação da Secretaria de Aquicultura e Pesca-SEAP, transformada em ministério, em 2009.

No entanto, em 2015, o ministério foi extinto e, novamente em 2023 ele é recriado. Essa instabilidade institucional ocasiona grandes perdas ao desenvolvimento do setor. A falta de estatística pesqueira nacional é apenas um dos desafios a ser superado.

Outra questão refere-se à falta de medidas para fomentar a pesca artesanal. Desde a década de 1970, as políticas públicas foram criadas, principalmente para a pesca industrial, de grande escala. Embora, o pescador artesanal seja contemplado

com o seguro-defeso, um tipo de seguro-desemprego, pago em períodos de defeso, em que são proibidas a captura de algumas espécies, existem várias questões que precisam ser revistas, como a questão de cotas, os regramentos em relação ao uso de aparelhos de captura, a proibição/liberação de captura de algumas espécies, o acesso às linhas de crédito oficiais.

Dessa forma, a criação de novas políticas públicas para o setor é urgente. Para isso, são necessários dados atualizados, o que reforça a relevância de pesquisas sobre a atividade pesqueira.

Apesar dos obstáculos, o Brasil está entre os trinta maiores produtores de pescados. De acordo com dados da FAO (2024), a produção brasileira de pescados, de origem marinha, é de aproximadamente 738 mil toneladas.

Referências

ABDALLAH, Patrízia Raggi; BACHA, Carlos José Caetano. *Evolução da Atividade Pesqueira no Brasil: 1960-1994*. Disponível em: http://seer.upf.br/index.php/rtee/article/view/4803/3231. Acesso em: 11 de abr. de 2024.

BNDES Apoio à Agroindústria. *Pronaf Mais Alimentos,2021*. Disponível em: https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/pronaf-requisitos/ . Acesso em: 20 de abr. 2024.

BORGES, Julio César Lopes. *A pesca em Santa Catarina/Brasil: Regime jurídico estrutura administrativa entre 1912 à 1989*. Chapecó: 2008. Disponível em: www.apec.unesc.net/II%20EEC/sessoes_tematicas/Rural/Artigo3.pdf. Acesso em: 10 mai. 2024.

BRASIL. Decreto nº 9.672, de 17 de julho de 1912. Cria a Inspetoria de Pesca e aprova o respectivo regulamento. Rio de Janeiro: Presidência da República: 1912 Disponível

em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-9672-17-julho-1912-524046-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 10 de abr .de 2024.

BRASIL. Decreto nº 23.672, de 2 de janeiro de 1934. Aprova o Código de Caça e Pesca que com este baixa. Rio de Janeiro: Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil: 1934. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-23672-2-janeiro-1934-498613-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 10 de abr. de 2024.

BRASIL. Decreto-Lei nº 291, de 23 de fevereiro de 1938. Dispõe sobre a pesca e indústrias derivadas, e dá outras providências Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-291-23-fevereiro-1938-349710-norma-pe.html. Acesso em: 10 de abr. de 2024.

BRASIL, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Coordenação Geral de Monitoramento e Informações Pesqueiras. Boletim estatístico da pesca e aquicultura 2011. Brasília, 2011. 60 p. Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/biblioteca/download/estatistica/est_2011_bol__bra.pdf. Acesso em: 20 de ago. de 2024.

BRASIL. Lei Delegada nº 10, de 11 de outubro de 1962. Cria a Superintendência do Desenvolvimento da Pesca e dá outras providências. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leidel/1960-1969/leidelegada-10-11-outubro-1962-364967-norma-pl.html. Acesso em: 10 de abr. de 2024.

BRASIL. Decreto- Lei nº 221, de 28 de Fevereiro de 1967. Dispõe sobre a proteção e estímulos à pesca e dá outras providências. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-221-28-fevereiro-1967-375913-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 10 de abr. de 2024.

BRASIL. Decreto nº 1.697, de 13 de novembro de 1995. Cria o Grupo-Executivo do Setor Pesqueiro - GESPE, e dá outras providências. Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Decretos/1995/dec_1697_1995_altrd_cria_grupo_executivo_setor_pesqueiro_gespe_altrd_dec_2043_1997.pdf. Acesso em: 10 de abr. de 2024.

BRASIL. Lei nº 10.849, de 23 de março de 2004. Cria o Programa Nacional de Financiamento da Ampliação e Modernização da Frota Pesqueira Nacional - Profrota Pesqueira, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.849.htm. Acesso em: 10 de abr. de 2024.

BRASIL. Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, regula as atividades pesqueiras, revoga a Lei no 7.679, de 23 de novembro de 1988, e dispositivos do Decreto-Lei no 221, de 28 de fevereiro de 1967, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11959.html . Acesso em: 15 de abr. de 2024.

BRASIL. Portaria nº 2.546-SEI, de 29 de dezembro de 2017. Regula a autorização temporária da atividade pesqueira, na categoria do Pescador Profissional Artesanal, até a finalização do recadastramento geral do Registro Geral da Atividade Pesqueira. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/KujrwoTZC2Mb/content/id/1673701/do1-2018-01-09-portaria-n-2-546-sei-de-29-de-dezembro-de-2017-1673697. Acesso em: 15 de abr. de 2024.

BRASIL. Portaria Interministerial MPA/MMA nº 1, de 28 de fevereiro de 2023. Estabelece a Autorização de Pesca Especial Temporária, o limite de embarcações de pesca, as cotas de captura e as medidas de monitoramento e controle para a temporada de pesca da tainha (Mugil liza) do ano de 2023, nas regiões Sudeste e Sul do Brasil. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-mpa/mma-n-1-de-28-de-fevereiro-de-2023-466799107. Acesso em: 15 de jun. de 2024.

CAMIL Alimentos compra a marca de pescados Coqueiro. G1 ECONOMIA. Disponível em: http://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/2011/10/camil-alimentos-compra-marca-de-pescados-coqueiro.html Acesso em: 20 mai.2024.

CARDOSO, E. S. Espaço e Pesca no município de São Sebastião – SP. Revista Geoamazonia. v.2, n. 4, 2014.

CHOLLEY, André. *Observações sobre alguns pontos de vista Geográficos*. In: Boletim Geográfico. Rio de Janeiro:CNG, n. 180, 1964.

DARKENWALD, Gordon Gerald; JONES, Clarence Fielden. *Geografia Econômica*. 3.ed. Fondo de Cultura Econômica: México-Buenos Aires, 1959.

DIEGUES, Antonio Carlos Sant'Ana. *A pesca construindo sociedades; leituras em socio-antropologia maritima e pesqueira*. São Paulo: NUPAUB-USP, 2004.

FAO. 2024. *El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2024. Hacia la transformación azul*. Roma, FAO. Disponível em: https://openknowledge.fao.org/items/39252084-8b0b-4492-b527-a431d5ded151. Acesso em: 15 jul. 2024.

GIULIETTI, N; ASSUMPÇÃO, R. *Indústria pesqueira no Brasil*. Agricultura em São Paulo, São Paulo, v. 42, n. 2, p.92-127, 1995. Disponível em: http://www.iea.sp.gov.br/ftpiea/ASP6-0295.pdf Acesso em: 15 de jul. de 2024.

GOMES da Costa: *História da Marca*. Disponível em: https://aletp.com.br/gomes-da-costa/. Acesso em: 10 mai.2024.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Anuário Estatístico do Brasil de 1986*. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/20/aeb_1986.pdf. Acesso em: 25 de jul. 2024.

MAMIGONIAN, Armen. *Teorias sobre a industrialização brasileira*. Cadernos Geográficos. Florianópolis: Imprensa Universitária, UFSC/CFH/GCN, n.2, 2000

MARTINS, Cesar. *O território nacional na análise da atividade pesqueira*. Cadernos Geográficos, Florianópolis, n.26, set.2011.

PEREIRA, Raquel Maria Fontes do Amaral. *Formação sócio-espacial do litoral de Santa Catarina (Brasil): gênese e transformações recentes*. In: Revista Geosul, Florianópolis, v.18, n.35, p. 99-129, jan./jun. 2003.

SANTOS, Milton. *Sociedade e Espaço: a Formação Social como Teoria e como Método*. Boletim Paulista de Geografia. São Paulo: AGB, n.54, 1977.

SILVA, C. A. *Elementos epistemológicos e metodológicos para Geografia das existências.* In.. SILVA, C. A.. Pesca artesanal e a produção do espaço: desafios para a reflexão geográfica. 1. ed. Rio de Janeiro: Consequência, 2014. 171p.

SILVA, Célia Maria e. *Ganchos/SC: ascensão e decadência da pequena produção mercantil pesqueira.* Florianópolis: UFSC, 1992. 197p

SILVA, Vera Lúcia da. *Direito econômico da pesca no Brasil: planejamento, gestão e instituições pesqueiras nacionais (1962-2009)*. 2015. 465 p. Tese (Doutorado em Ciências Jurídicas) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/158912/337090.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 15 de jul. de 2024.