

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

DIREITO ECONÔMICO DA PESCA NO BRASIL:

Planejamento, gestão e
instituições pesqueiras
nacionais (1962-2009)

Vera Lucia da Silva

2015

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do Grau de Doutora em Direito. Orientadora: Profa. Dra. Olga Maria Boschi Aguiar de Oliveira.

Vera Lucia da Silva

**DIREITO ECONÔMICO DA PESCA NO BRASIL:
PLANEJAMENTO, GESTÃO E INSTITUIÇÕES
PESQUEIRAS NACIONAIS (1962-2009)**

Tese submetida ao Programa de
Pós-Graduação em Direito da
Universidade Federal de Santa
Catarina para a obtenção do
Grau de Doutora em Direito.
Orientadora: Prof.^a Dr.^a Olga
Maria Boschi Aguiar de
Oliveira

Florianópolis
2015

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da
Biblioteca Universitária da UFSC.

Silva, Vera Lucia da
Direito econômico da pesca no
Brasil: planejamento, gestão e institui-
ções pesqueiras nacionais (1962-2009) /
Vera Lucia da Silva ; orientadora, :
Profa. Dra. Olga Maria Boschi Aguiar de
Oliveira - Florianópolis, SC, 2015.
461 p.

- Universidade Federal de Santa
Catarina, Centro de Ciências Jurídicas.
Programa de Pós-Graduação em Direito.

Inclui referências

1. Direito. 2. Direito econômico. 3.
Direito da pesca. 4. Direito pesqueiro.
5. Pesca no Brasil. I. Oliveira, Dra. Olga
Maria Boschi Aguiar de . II. Universidade
Federal de Santa Catarina. Programa de
Pós-Graduação em Direito. III. Título.

Vera Lucia da Silva

**DIREITO ECONÔMICO DA PESCA NO BRASIL:
PLANEJAMENTO, GESTÃO E INSTITUIÇÕES
PESQUEIRAS NACIONAIS (1962-2009)**

Esta Tese foi julgada adequada para obtenção do Título de Doutor em Direito, e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, 31 de Julho de 2015.

Prof. Arno Dal Ri Júnior, Dr.
Coordenador do Curso

Banca Examinadora:

Prof.^a Olga Maria Boschi Aguiar de Oliveira, Dr.^a
Orientadora

Prof.^a Caroline Ferri, Dr.^a
Universidade Católica de Caxias do Sul (UCS)

Prof. Luiz Magno Pinto Basto Júnior, Dr.
Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI)

Prof. José Sérgio da Silva Cristóvam, Dr.
(CESUSC)

Prof. Davi do Espírito Santo, Dr.
Ministério Público de Santa Catarina

Prof. Delamar José Volpato Dutra, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Ao Mestre Mauri e à D. Adir,
que tanto me ensinaram sobre o
(a)mar.

AGRADECIMENTOS

A produção deste texto seria inconcebível sem a contribuição de diversas pessoas e instituições (além de uma grande dose de acaso). Não pretendo esgotar toda essa rede de pessoas e fatos que marcaram o texto nesse momento. Mas gostaria de deixar um registro breve de gratidão e já um pedido de desculpas aos que eventualmente não se sentirem aqui incluídos. Também gostaria de isentar de qualquer responsabilidade os aqui referidos: meus agradecimentos não os compromete com qualquer das palavras e opiniões externadas nesse texto.

Inicialmente, meu agradecimento à Universidade Federal de Santa Catarina, instituição onde completei meus estudos superiores. A ela devo os meus dezoito anos de formação acadêmica. Ao lado da Universidade, agradeço também ao Programa de Pós-Graduação em Direito, presente no meu percurso acadêmico por meio de seus servidores e dos colegas. Registro minha profunda gratidão à Cida e ao Fabiano, bem como ao atual coordenador do Curso, prof. Arno Dal Ri Junior, que se revelaram, nesta reta final, grandes apoiadores desta pesquisa. Aproveito a oportunidade para agradecer carinhosamente à minha orientadora, Olga Maria Boschi Aguiar de Oliveira, com quem muito aprendi não somente sobre a academia, mas sobre vida e história. Minha profunda admiração por essa autêntica professora, pesquisadora e carismática administradora: que seus passos sempre me guiem.

Outra instituição determinante na minha trajetória acadêmica foi o CNPq. Desde a graduação fui beneficiária de bolsa de estudos, naquele tempo sob a orientação de Delamar José Volpato Dutra, a quem aproveito o ensejo para agradecer minha inserção nos campos da pesquisa. No mestrado e também agora, por ocasião do doutorado, usufruí desse benefício por algum período, sem o que esse texto seria, talvez, somente uma ideia. É impossível descrever a relevância do CNPq em minha formação acadêmica nos limites desse texto. Especialmente com a concessão da bolsa sanduíche para o exterior, que viabilizou essencial período de pesquisa junto à Vanderbilt University, nos Estados Unidos.

A contribuição que obtive de Vanderbilt University foi indispensável, não apenas na obtenção de material de pesquisa, mas fundamentalmente pelas relações acadêmicas e pessoais que desenvolvi durante os 12 meses que permaneci por lá. Agradeço o acolhimento que recebi do Centro de Estudos Latino Americanos (Latin American Center), assim como do grupo de brasilianistas do Departamento de História desta Universidade. Meu carinho especial à Jane Landers, ao Celso Castilhos e ao meu supervisor Marshall Eakin, intelectuais e pesquisadores do mais alto nível acadêmico, os quais tive a sorte de conviver no meu ano em Vanderbilt. Como não bastasse o brilhantismo acadêmico, são pessoalmente admiráveis. Muito do meu carinho pela pesquisa vem de vocês. Em Vanderbilt ainda tive a oportunidade de conviver com Alma Paz San-Miguel e com Márcio Bahia, a quem sou imensamente grata não apenas pelas trocas acadêmicas, mas principalmente pela amizade.

O acesso ao acervo documental e às fontes primárias, substrato e diferencial desse trabalho, devo à biblioteca do Centro de Pesquisa Sul/CEPSUL, de Itajaí. Minha eterna gratidão a Suzana Saccardo, a Charles Rodrigues e a Ana Rodrigues, que gentilmente me disponibilizaram seu acervo, seu tempo e sua atenção.

Sou grata também à Procuradoria Geral do Estado de Santa Catarina, instituição que me adotou antes mesmo da conclusão deste texto.

Preciso também registrar a contribuição acadêmica de Luiz Magno, admirável intelectual e colega, que contribuiu com a formulação deste texto desde projeto. Também não seria possível conceber esse escrito sem a participação das revisoras e amigas, amigas e revisoras Daniela Risson e Mariângela Carioni. Ao prof. Marchiori Neto, agradeço o auxílio com as traduções sobre ciência da pesca.

Incontáveis são os agradecimentos pessoais. Não consigo aqui arriscar uma breve enumeração, pela certeza que tenho da injustiça de qualquer listagem. Por isso, farei uma enumeração geral e rápida. Agradeço à minha família, meus pais, irmãos e sobrinhos, que tanto sentiram o distanciamento necessário à conclusão desta pesquisa. Foram quatro anos e cinco meses de imersão, sendo que um ano fora do país me fez perder os primeiros dentes trocados do Kaleo. Agradeço imensamente a

toda a família Melo e espero poder representar-lhes nessa pesquisa acadêmica. Nós, que tanto devemos ao mar e à pesca artesanal, nossas origens.

Agradeço também à minha família expandida, representada pelos amigos. Deles contei com a amizade, a compreensão, o carinho, o colo e horas de telefonemas e terapia. Enumerar aqui é correr o risco da omissão, mas nunca do esquecimento. É indispensável referir novamente às minhas pequenas irmãs Daniela Risson e Mari Carioni, que não só conhecem esse texto melhor do que eu como também todas as angústias envolvidas neste trabalho. E, nessa reta final, agradeço o carinho e a compreensão de Marcelo Branco, que aceitou o desafio de dividir seus dias e noites comigo e com esse texto.

“Sim”, eu disse, “acabamos de assinar contrato.”

“Alguma coisa nele sobre vossas almas?”

“Sobre o quê?”

“Bem, talvez vós nem tenhais almas”, ele respondeu depressa. “Não importa, conheço muitos tipos que não têm – estão numa situação melhor. A alma é uma espécie de quinta roda em uma carroça.”

(Herman Melville – Moby Dick)

RESUMO

A atividade pesqueira no Brasil é regulamentada desde os tempos coloniais, quando a produção comercial era fundamentalmente destinada à exportação. No período republicano, o setor pesqueiro ganhou relevância também no abastecimento do mercado interno. Com a demanda de incremento da produção pesqueira, políticas de gestão da atividade foram adotadas desde a década de 1960. Naquele contexto econômico e político é que foi criada a Superintendência para o Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE). Para promover o aumento dos níveis produtivos do setor, a SUDEPE empreendeu planos pesqueiros destinados a alterar a base produtiva de artesanal para industrial. A sucessão da SUDEPE pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), em 1989, estabeleceu nova modalidade de gestão pesqueira, de caráter conservacionista. Essa nova gestão estava inserida em um contexto de demandas internacionais por preservação ambiental e domínio dos mares. Esse paradigma conservacionista foi suplantado pelo retorno de medidas de fomento à produção pesqueira como política pública setorial. Para gerenciar os recursos públicos aplicados como fomento à pesca foi criado o Departamento de Pesca e Aquicultura (DPA), sucedido pela Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca (SEAP). Esta finalmente foi elevada à categoria de Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA) em 2009. A sucessão institucional, embora tenha renovado os padrões de gestão pesqueira, foi comprometida com a continuidade do modelo de subsídios aos produtores pesqueiros. A questão é que esses subsídios são caracterizados por transferências diretas de recursos aos produtores, acarretando a vinculação destes ao Estado e estimulando o incremento da exploração de espécies pesqueiras ameaçadas. O Direito Econômico da Pesca, como disciplina, pretende apresentar uma perspectiva crítica sobre a legislação de subsídios ao setor. Compreendido em sua dimensão instrumental, demonstra a continuidade das normas de fomento e, em nível geral, da mesma política setorial, a despeito das mudanças institucionais.

Palavras-chave: Direito Econômico da Pesca; Pesca; gestão pesqueira; subsídios; fomento.

ABSTRACT

The fishing in Brazil is regulated since colonial times, when commercial production was mainly for export. In the Republican period the fishing industry also gained importance in supplying the domestic market. Management policies have been adopted since the 1960s, with the increasing demand of fish production. In that economic and political context was created the Superintendence for the Development of Fisheries (SUDEPE), to encourage an increase in production levels of fisheries. SUDEPE undertook fishing plans to change its productive base, from artisan to industrial. Changes came with the succession of SUDEPE by the Brazilian Institute of Environment and Renewable Natural Resources (IBAMA), in 1989. IBAMA established new sort of fisheries management, based on conservation of nature. This new way of management rose in a context of international demands for environmental preservation and domination of the seas. The conservationist management was supplanted by the return of promotion measures for fishery production as sectorial public policy. The Department of Fisheries and Aquaculture (DPA) was created to manage public resources applied in the fisheries, succeeded by the Special Secretariat of Aquaculture and Fisheries (SEAP). This Secretariat was finally moved to the Ministry of Fisheries and Aquaculture (MPA) in 2009. The institutional succession, although it apparently has renewed the fisheries management standards, was committed to perpetuate the management based on subsidies to the fishery. These subsidies are direct transfers of financial public resources to producers, what links fishers and State, besides they increase the exploitation of endangered species. The Economic Law of Fishing, as a discipline, aims to present a critical perspective on the rules of subsidies to fisheries; understood as an instrument, it demonstrates the continuity of management standards, despite the institutional changes.

Keywords: Economic Law of Fisheries; Fishing; fisheries management; subsidies; promotion.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	16
2. PLANEJAMENTO CIENTÍFICO, RACIONALIZAÇÃO TÉCNICA DA ECONOMIA E DIREITO ECONÔMICO DO PLANEJAMENTO NO BRASIL.....	33
2.1 PLANEJAMENTO CIENTÍFICO E RACIONALIZAÇÃO TÉCNICA DA ECONOMIA	34
2.2 PLANEJAMENTO ECONÔMICO E TECNOCRACIA NO BRASIL.....	61
2.3 ELEMENTOS DE DIREITO ECONÔMICO E SUA INSTRUMENTALIDADE EM RELAÇÃO AO PLANEJAMENTO ECONÔMICO NACIONAL: O DIREITO ECONÔMICO DO PLANEJAMENTO	91
3. A INFLUÊNCIA DA CIÊNCIA E DOS MODELOS DE GESTÃO PESQUEIRA NO PLANEJAMENTO ECONÔMICO DO SETOR PESQUEIRO NACIONAL....	119
3.1 A FORMAÇÃO POLÍTICA DA CIÊNCIA DA PESCA – A SOBREPESCA NO ATLÂNTICO NORTE DURANTE O SÉCULO XIX.....	120
3.2 PANORAMA HISTÓRICO DO MODELO DE GESTÃO PESQUEIRA PAUTADA EM SUBSÍDIO E A CONSTRUÇÃO DO CONCEITO DE ZONA ECONÔMICA EXCLUSIVA (ZEE).....	162
3.3 MODELO DE CAPTURA SUSTENTÁVEL NA GESTÃO DE RECURSOS PESQUEIROS MARINHOS	183
4. ORIGENS POLÍTICA E INSTITUCIONAL DA SUDEPE E O I PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO PESQUEIRO: PRIMÓRDIOS DA GESTÃO PESQUEIRA NO BRASIL VIA SUBSÍDIOS....	201
4.1 BREVE LEVANTAMENTO HISTÓRICO DA LEGISLAÇÃO NACIONAL DE PESCA ATÉ O ADVENTO DA SUDEPE: CONTEXTO E PROPÓSITOS ESTATAIS.....	203
4.2 PROCESSO DE CRIAÇÃO DA SUDEPE NO CONTEXTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO NACIONAL NA TURBULENTA DÉCADA DE 1960	228

4.3	ATRIBUIÇÕES E COMPOSIÇÃO DA SUDEPE: O I PLANO NACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO DA PESCA SOB UM CONTEXTO DE INSTABILIDADE INSTITUCIONAL	256
5.	A POLÍTICA DE SUBSÍDIOS A PARTIR DO CÓDIGO DE PESCA DE 1967 – INDUSTRIALIZAÇÃO, PLANOS NACIONAIS DE DESENVOLVIMENTO PESQUEIRO E O FISET/PESCA.....	277
5.1	FORMAÇÃO DO CÓDIGO DE PESCA DE 1967 E A EXPLORAÇÃO PESQUEIRA POR EMBARCAÇÕES ESTRANGEIRAS: O IMPASSE SOBRE O DESENVOLVIMENTO	280
5.2	A PREVISÃO DE SUBSÍDIOS À INDÚSTRIA PESQUEIRA PELO CÓDIGO DE PESCA DE 1967: INVESTIMENTO PÚBLICO E REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA.....	309
5.3	PLANOS NACIONAIS DE DESENVOLVIMENTO DA PESCA (PNDP) A PARTIR DA PREVISÃO DE SUBSÍDIOS VIA CÓDIGO DE PESCA DE 1967 E A SUBSTITUIÇÃO PELO FISET/PESCA.....	322
6	TRANSIÇÃO INSTITUCIONAL DA PESCA – GESTÃO AMBIENTAL DOS RECURSOS PESQUEIROS PELO IBAMA E CONTINUIDADE DOS SUBSÍDIOS NA DÉCADA DE 1990	359
6.1	A CRISE DO MODELO DE SUBSÍDIOS E TRANSIÇÃO DA SUDEPE PARA O IBAMA - CONSERVAÇÃO E INQUÉRITOS SOBRE OS RECURSOS MARINHOS DA ZONA ECONOMICA EXCLUSIVA (REVIZEE).....	361
6.2	A CONSTRUÇÃO DA COMISSAO DE PESCA E A FORMAÇÃO DO MINISTÉRIO DA PESCA E AQUICULTURA	396
6.3	A NOVA LEI DE PESCA (2009) E O DIREITO ECONÔMICO DO SETOR: A CONTINUIDADE DO MODELO DE SUBSÍDIOS À PRODUÇÃO PESQUEIRA BRASILEIRA	412
	CONCLUSÃO	426
	REFERÊNCIAS	437

1. INTRODUÇÃO

As primeiras menções à prática pesqueira no País surgem já nos registros do *descobrimento*. A esse tempo, a atividade pesqueira era efetivamente destinada à subsistência, situação que seria completamente alterada a partir do início do Século XVII. É de 1602 o primeiro contrato entre a Coroa Portuguesa e particulares, autorizando a exploração comercial da pesca. A espécie mais cobiçada era a baleia, cujos produtos detinham alto preço no mercado internacional. Isso porque a demanda dos produtos derivados, como barbatanas e óleo, era bastante significativa.

Foi no processo de colonização que surgiram as primeiras normas jurídicas para regulamentar a pesca no Brasil. Se, a princípio, o sistema de contratação exploratória direta foi aplicado pela Coroa Lusitana, anos depois surgiram normas régias para estipular a formação dos monopólios reais.

Já no período imperial do Brasil, com o fim dos monopólios lusitanos, novas normas de regulação da atividade foram estipuladas. Dentre essas leis, consta o registro de embarcações e pescadores junto à Armada Imperial, no intuito de promover maior controle sobre a atividade.

Quanto ao período republicano, tanto normas de regulamentação quanto de fomento foram produzidas; estas a fim de atrair investimentos para a exploração dos recursos pesqueiros, sobretudo marinhos. Intensificar a produção pesqueira nacional representava, nessa altura, não apenas a garantia de abastecimento do mercado interno, mas também uma via para auxiliar no equilíbrio da balança comercial brasileira. Ademais, outra razão para o estímulo da pesca comercial pode ser a consideração da atividade como estratégia geopolítica: as embarcações pesqueiras eram um meio para promover a ocupação dos territórios marinhos ao redor da costa brasileira.

A legislação de fomento à atividade pesqueira no Brasil é concomitante à discussão sobre o estabelecimento do mar territorial, em 1960. É também nessa época que a economia brasileira enfrentou o processo de substituição de importações e o

planejamento econômico ganhou relevo como técnica de racionalização visando o desenvolvimento.

No mesmo período, a ciência de pesca internacional serviu como fundamento ao aproveitamento máximo dos recursos naturais renováveis, como o ecossistema marinho. A tese da maximização do uso dos recursos naturais (que, na pesca, foi conhecida como captura máxima sustentável) foi politicamente aceita pela necessidade de atender à demanda alimentar da população mundial, então em franco crescimento numérico. E, nesse mesmo contexto, a ciência da pesca assumiu a tarefa de tornar a atividade pesqueira mais previsível e perene.

No momento em que a atividade pesqueira comercial passou a ser definida como extrativa de recurso renovável, a distribuição e a utilização racional do recurso demandou um modelo de gestão e previsão adequado. Uma das dificuldades técnicas para eleger o modelo adequado de gestão pesqueira é justamente oriunda da natureza dos recursos explorados. Os limites de exploração dos cardumes são de difícil mensuração, dada a impossibilidade técnica de previsão exata dos índices de recomposição dos estoques. Os elementos e as condições do ambiente marítimo que determinam as taxas de recomposição são variáveis e interdependentes, fato que dificulta qualquer previsão segura (já essencialmente complexa). Essa imprevisibilidade relativa torna a atividade pesqueira resistente à ideia de planejamento. Mesmo assim, planos para o desenvolvimento e para o incremento da produção foram formulados; no Brasil, ao menos desde 1964, com o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Pesca (I PNNDP).

O planejamento econômico da pesca exigia, em certo momento, o conhecimento sobre a renovação dos estoques e o comportamento do mercado dos produtos pesqueiros. Essa necessidade demandou a fixação da ciência de pesca no Brasil, embora ainda muito orientada pelo objetivo de incremento das capturas. Por outro lado, nações tradicionalmente voltadas à exploração dos mares, como Estados Unidos e Reino Unido, motivaram o surgimento da ciência pesqueira para garantir sua soberania nos mares. No Brasil, tanto quanto em outros países, é exigência para o planejamento a existência de uma ciência pesqueira, que forneça elementos prévios sobre o setor. A partir desses elementos é possível elaborar um planejamento que

envolva meios viáveis para atingir fins exequíveis. Por isso, a ciência de pesca era algo importante. Mas essa relevância não fez com que os projetos de fomento setorial no Brasil contemplassem o financiamento contínuo de pesquisas.

A necessidade de planejamento setorial para melhor desempenho econômico fez surgir uma série de instituições governamentais, imbuídas de elaborar políticas e de aplicar recursos públicos nos setores considerados primordiais para o desenvolvimento econômico nacional. Esses setores viriam, ao final dos anos 1960, a ser conhecidos como *indústrias de base*. Dentre elas, surgiram as poucas indústrias pesqueiras existentes no país naquela época.

O setor pesqueiro contou, em 1962, com a criação de uma instituição declaradamente de fomento: a Superintendência de Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE). A origem desse órgão de fomento indicou a relevância com que o setor pesqueiro passou a ser considerado. Logo, políticas públicas específicas para a pesca surgiram, com o intuito de incrementar a produção do setor.

Em um primeiro momento, desde sua criação até a formulação do I PNDP, a SUDEPE era um órgão ainda em composição. Mesmo com dificuldades típicas à consolidação de um novo órgão da administração pública, a SUDEPE privilegiou a continuidade de investimentos estatais nos programas assistenciais aos pescadores artesanais, bem como em medidas de estímulo à produção pesqueira destinada ao abastecimento do mercado interno.

Posteriormente, mediante as alterações institucionais brasileiras, em 1964, a atuação da SUDEPE foi completamente alterada. O objetivo institucional foi concentrado em prol do incremento produtivo, especialmente das pescarias destinadas à exportação. Ademais, como via para o crescimento dos números brutos da produção pesqueira nacional, foi eleita como prioridade a industrialização do setor. Isso representava o abandono da matriz produtiva pesqueira, pautada na pesca artesanal, e a adoção de nova matriz empresarial, considerada moderna. Essa política foi publicamente assumida pelo órgão, que, aos poucos, foi sendo desincumbido dos projetos sociais e assistenciais ao setor, passando a financiar a formação e o funcionamento de

indústrias pesqueiras. Essa política foi contínua de 1964 até a extinção da SUDEPE, em 1989.

Mesmo diante da imprevisibilidade característica do setor pesqueiro, agravada em território nacional pela insuficiência nos investimentos em pesquisa, foram elaborados uma sequência de Planos para a Pesca. Foram, ao menos, quatro PNNDP e um Plano da Nova República durante o período entre 1964 e 1989, todos elaborados pela SUDEPE, sob a perspectiva de modernização e industrialização da pesca.

A aplicação prática desses planos para o setor pesqueiro demandou, por um lado, normas regulamentares e, sobretudo, de fomento às empresas do setor. Sob a categoria normas de fomento, pode-se reunir aquelas que previram alguma espécie de estímulo aos investidores e produtores do setor. E, analisando o período do planejamento pesqueiro, tem-se que essas normas eram fundamentalmente o Código de Pesca de 1967 e a Lei do FISET/Pesca.

Esse conjunto normativo foi o que estabeleceu as primeiras modalidades de fomento ao setor pesqueiro. A análise dessas leis permite compreender qual o modelo de produção pesqueira era privilegiado pelas políticas de incentivos estatais: o industrial.

Ainda que a ciência de pesca não tenha indicado a situação dos recursos pesqueiros, sobretudo marinhos, nas costas brasileiras, o modelo industrial era privilegiado no Brasil. Para tanto, as linhas de crédito e de fomento eram todas dirigidas às empresas pesqueiras, substituindo eventuais benefícios antes destinados aos pescadores artesanais. Essa dicotomia entre pesca artesanal e industrial finalmente foi aprofundada e fixada, sendo o objetivo estatal a transformação da base produtiva pesqueira: de pequenas embarcações com trabalho familiar em embarcações industriais, com adoção de trabalho assalariado.

Os propósitos de incremento da produção pesqueira a partir da industrialização justificaram a adoção de normas de fomento estatal nesse campo. Reunir estas normas e compreendê-las exige, por um lado, o reconhecimento do Direito Econômico como **instrumental normativo e hermenêutico**; por outro, o domínio das noções de ciência da pesca e gerenciamento pesqueiro. O resultado encaminha-se para a **dedução** de um

Direito Econômico da Pesca, determinado pelas características particulares desta atividade extrativa.

Sintetizando, as normas de Direito Econômico da Pesca podem ser classificadas em duas categorias – normas *regulamentares* e de *fomento*. Somente essas últimas se constituíram como autênticas normas de estímulo à pesca, dado o modelo de gestão por subsídios adotado no Brasil. Pode ser definido como normas de fomento do setor pesqueiro o seguinte conjunto normativo: o Código de Pesca de 1967; a Lei n. 9445, de 14 de março de 1997 e a Nova Lei de Pesca, de 2009. Enquanto o Código de Pesca de 1967 definiu as empresas pesqueiras como *indústrias de base*, destinando-lhes estímulo econômico via empréstimos a juros módicos e isenção de tributos, a Lei n. 9445/1997, atualmente em vigor, concedeu subsídio à aquisição de óleo diesel¹. A Lei de Pesca de 2009, por sua vez, restabeleceu formas de subsídios à atividade pesqueira, especialmente artesanal, via empréstimos bancários.

Compreender conjuntamente um acervo de normas jurídicas de fomento estatal ao setor pesqueiro nacional requer definir, em um primeiro plano, o que representa e quais os limites do planejamento setorial. Como segundo momento, é preciso deduzir como o planejamento geral determina a opção pelo modelo de gestão pesqueira empregado. **Por fim, o Direito Econômico da Pesca é o reflexo dos propósitos de planejamento econômico nacional na gestão da atividade pesqueira.**

Por isso, é necessário compreender os modelos de planejamento estatal, tanto em plano geral como no contexto próprio do setor econômico estudado, no caso, o pesqueiro. Não se pode ignorar que cada setor da economia apresenta suas especificidades. A pesca, no caso concreto, é atividade extrativa de recurso considerado renovável. O fomento a esse setor

¹ A subvenção ao óleo diesel está prevista no art. 27 da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. O estímulo às empresas pesqueiras, desde pequeno a grande porte, está prevista no Plano Safra da Pesca e Aqüicultura (MPA). MINISTÉRIO DA PESCA E Aqüicultura. **Cartilha do Plano Safra da Pesca e Aqüicultura**. Disponível em: <[www.mpa.gov.br/files/Docs/Planos_e../Plano%20Safra\(Cartilha\).pdf](http://www.mpa.gov.br/files/Docs/Planos_e../Plano%20Safra(Cartilha).pdf)>. Acesso em: 15 de janeiro de 2013

produtivo tem como ponto de partida tal característica para determinar as medidas aplicáveis para o incremento produtivo. O fato da renovação dos estoques pesqueiros fez com que as políticas adotadas pela SUDEPE fossem destinadas ao aumento do esforço pesqueiro, sem maiores preocupações em relação ao esgotamento dos cardumes.

Os fomentos aplicados ao setor pesqueiro, entretanto, não se encerram com a extinção da SUDEPE. Com a sucessão da superintendência pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Renováveis (IBAMA), outro padrão de gestão pesqueira foi adotado, de caráter conservacionista. O objetivo do IBAMA, como autarquia do Ministério do Meio Ambiente, é justamente a promoção de medidas de proteção aos recursos naturais. O órgão, criado em 1989, surge a partir de uma série de recomendações de organismos internacionais. Sua competência sobre a pesca atende à perspectiva preservacionista adotada pela FAO/ONU.

Em certa medida, no setor pesqueiro, as recomendações preservacionistas eram contrárias ao aumento do esforço de pesca. O decréscimo dos números da produção nacional de pescado verificado no final da década de 1980, segundo a perspectiva do IBAMA, era devido a sobreexploração de determinados recursos, como a sardinha, por exemplo. Esse alegado esgotamento motivou a revogação das linhas de fomento até então disponíveis para a pesca, evitando, com isso, o acréscimo de potencial pesqueiro.

Por outro lado, os produtores indicavam como causa do declínio da atividade pesqueira não o esgotamento dos estoques, mas a completa indiferença do governo em relação às demandas setoriais. Compreenda-se por demandas dos produtores o retorno e a ampliação das políticas de fomento à atividade.

Dessa oposição de interesses é que surgiu o Grupo Executivo do Setor Pesqueiro (GESPE) em 1995, subordinado à Câmara de Políticas dos Recursos Naturais do Ministério da Indústria e Comércio. O GESPE, cuja atribuição era formular políticas para o desenvolvimento sustentável do setor pesqueiro, foi um importante órgão para intermediar interesses entre produtores e governo. Esse Grupo Executivo foi responsável pela criação do Departamento de Pesca e Aquicultura (DPA), dentro

do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), em 1998.

A partir do surgimento do DPA/MAPA, a gestão pesqueira foi fragmentada no Brasil. Enquanto a regulamentação do uso de recursos considerados sobreexplorados continuou sob a responsabilidade do IBAMA, o DPA recebeu a atribuição de regulamentar e fomentar a exploração de recursos subexplorados. O problema, com essa divisão de competências pelo governo federal é que, além de adotar um padrão de gestão contraditório, a subdivisão entre recursos sobre ou subexplorados não é eficiente. Até aquele momento não havia, ainda, nenhum inquérito abrangente dos recursos marinhos disponíveis nas costas brasileiras. O programa responsável por esse inquérito abrangente, o REVIZEE, estava ainda em fase de pesquisas, só sendo concluído o relatório em 2005.

Essa divisão de ingerência sobre os recursos pesqueiros ainda persiste atualmente, muito embora o DPA não exista mais. Sua competência foi deslocada para outro órgão de fomento à pesca, criado em 2003: a Secretaria de Aquicultura e Pesca (SEAP), diretamente subordinada à Presidência da República. Pouco tempo se passou até a transformação dessa secretaria em ministério, em 2009. Foi então que surgiu o Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), atualmente responsável pela concessão dos registros de pesca e também pelas políticas de fomento setorial.

As medidas de fomento ainda existentes e promovidas pelo MPA são a subvenção ao óleo diesel, destinada às empresas do setor, e o programa PRONAF/Pesca, de estímulo creditício ao pequeno produtor. A gestão dessas duas modalidades de fomento indica que o objetivo do MPA é o incremento da produção nacional pesqueira. Diferentemente do paradigma da SUDEPE, o MPA propõe uma gestão para todas as modalidades pesqueiras. Entretanto, mesmo as linhas do PRONAF/Pesca não são suficientes para reverter o processo de desarticulação da pesca artesanal. As dificuldades do setor artesanal não se resumem ao acesso ao crédito, estando relacionadas à falta de infraestrutura do setor e à própria crise de capturas, verificada com o incremento desmedido do esforço de pesca em determinadas regiões.

Nesse sentido, estudar as normas de fomento ao setor pesqueiro sob a perspectiva do Direito Econômico permite compreender a continuidade do modelo de gestão por medidas de

fomento, ao invés da aparente e divulgada ruptura conservacionista anunciada com a criação do IBAMA. **Essa continuidade é justamente o primeiro problema de investigação que se propõe.**

Tal abordagem da legislação pesqueira nacional não foi ainda encontrada nos escritos a respeito da pesca; é de ser considerada inovadora. A organização social e produtiva da atividade pesqueira no Brasil foi retratada nos últimos cinquenta anos por pesquisas paradigmáticas como as de Miriam Ellis (sobre a pesca da baleia nos tempos coloniais)² e de Carlos Sant'Anna Diegues (sobre a proletarização dos pescadores artesanais)³. Muitos estudos historiográficos recentes ocuparam-se da recuperação documental das Armações pesqueiras, preservando o acervo e os relatos regionais⁴.

A participação dos pescadores na história do Brasil foi objeto de análise por Luiz Geraldo da Silva, no livro *Os pescadores na História do Brasil*⁵. O resgate da história institucional da pesca, enumerando os períodos e as características gerais das políticas públicas para o setor, continua ocorrendo, com contribuições tão recentes quanto relevantes do Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA).

Apesar dos estudos já produzidos sobre a organização da pesca no Brasil, o campo de análise da legislação econômica pesqueira permaneceu esquecido. O arcabouço legislativo brevemente apresentado constitui temas em capítulos esparsos nas obras publicadas sobre pesca. Os modelos de gestão dos recursos pesqueiros adotados no Brasil não foram suficientemente questionados nas poucas páginas dedicadas à pesquisa sobre legislação pesqueira nacional.

Um dos trabalhos encontrados na temática ora abordada foi a obra *Gestão do uso dos recursos pesqueiros*

² ELLIS, Myriam. **A baleia no Brasil colonial**. São

³ DIEGUES, Antônio Carlos Sant'Ana. **Pescadores, camponeses e trabalhadores do mar**. São Paulo: Ática, 1983.p. 48.

⁴ DIEGUES, Antônio Carlos Sant'Ana. A sócio-antropologia das comunidades de pescadores marítimos no Brasil. **Etnográfica**, vol. 3, n. 2, p. 361-375, 1999.p. 362.

⁵ SILVA, Luiz Geraldo da. **Os pescadores na história do Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1988.p. 16.

*marinhos no Brasil*⁶, da autoria de José Dias Neto, publicado pelo IBAMA. Essa obra atualiza informações sobre gestão pesqueira no mundo e em âmbito nacional. O autor ofereceu uma análise crítica do modelo de gestão adotado pela nova Lei de Pesca de 2009, bem como algumas sugestões ao setor público para evitar ou minimizar o colapso da produção pesqueira no Brasil.

Apesar da abordagem sistemática da legislação pesqueira nacional, a mencionada obra limitou-se a apresentar as impropriedades da norma vigente. O aspecto histórico do desenvolvimento da legislação pesqueira e dos modelos de gestão no contexto do planejamento econômico nacional foram temas que não tiveram destaque. Este fato não reduz a importância da obra; ao contrário, este estudo vem suprir a demanda por pesquisas sobre gestão ambiental na atualidade, servindo como bom alicerce para a presente pesquisa.

Outro trabalho encontrado durante a pesquisa sobre legislação de pesca nacional foi o *Ementário da Legislação de Aquicultura e Pesca do Brasil*, editado por Gláucio Gonçalves Tiago⁷. Apesar de seu imensurável valor bibliográfico, a obra é limitada ao propósito de ser um Ementário. Ou seja, é destinada a facilitar a consulta aos principais diplomas legais sobre pesca, mas não tem o propósito de contextualização ou reflexão a respeito do processo de construção das leis apresentadas.

Todas as obras anteriormente mencionadas constituem o substrato indispensável para a compreensão da atividade pesqueira marítima no Brasil. No entanto, nenhuma delas se ocupa da análise histórica dos modelos de gestão pesqueira adotados pelas instituições nacionais de pesca, menos ainda sob a ótica do Direito Econômico. Esse resgate ora proposto é o que permite vislumbrar as eventuais mudanças (e continuidades) na gestão pesqueira nacional ao longo da sucessão institucional de pesca no Brasil.

Como objetivo, pode-se definir o questionamento não apenas do modelo de gestão pesqueira adotado

⁶ DIAS NETO, José. **Gestão do uso dos recursos pesqueiros marinhos no Brasil**. 2. ed. Brasília: IBAMA, 2010, p. 37.

⁷ TIAGO, Gláucio Gonçalves. **Ementário da Legislação de Aquicultura e Pesca do Brasil**. 5. ed. São Paulo: Gláucio Gonçalves Tiago Ed., 2014.

contemporaneamente, com a criação do MPA; antes, a questão é situar os modelos de gestão pesqueira em uma sucessão histórica de instituições e mecanismos de gestão e planejamento. Tal sucessão institucional aparece permeada pelos diversos propósitos que compõem o *interesse estatal* na organização do setor pesqueiro, por meio de dispositivos de Direito Econômico.

Observar a sucessão de normas e instituições pesqueiras no Brasil desde a primeira modalidade de planejamento estatal neste setor produtivo, a partir da criação da SUDEPE (1962), sugere, em um primeiro momento, mudanças efetivas nos padrões de gestão. **Entretanto, questiona-se o caráter estrutural destas mudanças, apresentando um novo viés de leitura sobre o Direito Econômico da Pesca no Brasil: o da continuidade do modelo de subsídios e fomento.**

Essa interpretação da legislação pesqueira nacional, sob o viés do Direito Econômico apresenta, por si própria, uma limitação histórica. Não somente porque esta disciplina é tributária da relativamente recente concepção do Estado como agente econômico, mas também porque a existência de um Direito Econômico revela o caráter instrumental do Estado na racionalização dos mercados. Esse ideário racionalista, em termos efetivos, se traduz como a possibilidade de previsão e planejamento da economia, de modo a promover um fim determinado. No caso brasileiro, os primórdios da participação do Estado na promoção da atividade pesqueira tinham como objetivo declarado superar o quadro de subdesenvolvimento nacional do setor⁸.

Portanto, as normas componentes do Direito Econômico da Pesca no Brasil incluem desde o Decreto-Lei n.221/1967 até a Lei de Pesca de 2009 (Lei n. 11.959/2009). Além disso, as normas regulamentares que criaram as instituições de fomento também serão apresentadas, a fim de situar a forma de concretização das medidas previstas.

Dessa análise, pretende-se verificar se o modelo de subsídios foi aprofundado na sucessão institucional de regulamentação pesqueira no Brasil, divorciado de algum

⁸ O Projeto de Lei 3906/1966 dispõe sobre a proteção e estímulo à pesca e dá outras providências.

efetivo planejamento para o setor. A gestão pesqueira pelo IBAMA, orientada pelo ideário de sustentabilidade durante a década de 1990, imprime a ideia de ruptura com o modelo de subsídios estabelecido anteriormente. No entanto, as ações preservacionistas por parte do IBAMA foram isoladas e insuficientes para alterar os moldes da gestão pesqueira nacional. E, na sucessão institucional, a sequência entre DPA, SEAP e MPA fortaleceu a atuação estatal no setor pesqueiro via subsídios, sem necessariamente existir um planejamento para a pesca.

Enquanto o Código de Pesca de 1967 previa incentivos estatais na forma de isenções fiscais para empresas pesqueiras, num contexto de planejamento econômico, a Lei de Pesca de 2009 declarou como preceito o estímulo estatal à atividade pesqueira. Entenda-se esta previsão como referência aos programas e linhas de crédito exclusivas para o setor, indicadas anteriormente. Tais programas, entretanto, são bastante instáveis, dada a falta de clareza no planejamento econômico característica da gestão do MPA.

Todos os incentivos previstos pelo conjunto normativo do Direito Econômico da Pesca compartilham do discurso de estímulo à atividade. Comungam também do mesmo fundamento, segundo o qual a atuação estatal por via de fomentos diretos às empresas é necessária para o desenvolvimento econômico. Assim, pode-se verificar a continuidade no molde da gestão pesqueira nacional pautada em subsídios, sobretudo empresariais, objetivando unicamente o incremento numérico dos produtos pesqueiros, a despeito das mudanças institucionais.

Por outro lado, o fato de a pesca ser considerada, até a criação da SUDEPE, parte da atividade agropecuária contribuiu para a imprecisão dos relatórios oficiais de produção pesqueira anteriores. A ainda incipiente sistematicidade, aliada à especificidade dos inquéritos, fez das informações sobre pesca, após a criação da SUPEDE, mais seguras para uma análise histórico-legal do setor. Apesar do desaparecimento de grande parte do acervo documental da superintendência com sua extinção, em 1989, os dados preservados ainda são mais consistentes do que os produzidos por outras instituições, o que garante certa credibilidade ao acervo. Convém pontuar que os arquivos da SUDEPE foram transferidos para o Instituto

Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA), processo em que muitos dos projetos de empresas pesqueiras simplesmente desapareceram.

Até a criação da SUDEPE e a instauração do governo militar, a intervenção e os investimentos estatais na atividade pesqueira eram inconsistentes com uma política organizada para o setor. A existência de convênios entre o setor público e as empresas de pesca não era legalizada, se é que foi registrada. O fato é que a postura interventora dos governos militares no setor pesqueiro foi evidente a partir da legislação de pesca do período, vigente até 2009. Tal intervenção necessita ser compreendida nos quadros de época, considerando o Direito Econômico da Pesca como parte de um planejamento econômico (e político) de dimensões nacionais.

Assim, a gestão pesqueira nacional por subsídios é consequência de uma sucessão institucional inserida no contexto de descontinuidades de planejamento econômico nacional. Essa descontinuidade, no contexto de rupturas institucionais representadas pelo auge e perecimento dos governos militares no Brasil, sugere aparente mudança dos padrões de gestão do setor pesqueiro. Mais explicitamente, a instauração dos governos militares e a redemocratização política induzem ao pensamento de que mudanças de gestão econômica ocorreram. Questiona-se em que medida esse fenômeno pode ser identificado na atuação estatal no setor pesqueiro, dado o continuísmo do modelo de fomento à pesca, com a perpetuação do vínculo das empresas do setor em relação ao Estado. Essa continuidade é notável, dada a ausência de rupturas significativas nos padrões de gerenciamento pesqueiro desde a criação da SUDEPE até a formação do MPA.

A atuação da SEAP e do MPA continuou pautada na concessão de subsídios às empresas e, pontualmente, aos pescadores artesanais, mesmo contrariando as orientações preservacionistas do IBAMA e do próprio Departamento de Pesca e Aquicultura da FAO/ONU. A eficácia do modelo de subsídios implementado no Brasil como método para ampliação de capturas de pescado é questionável, dado que os recursos públicos destinados poucas vezes são empregados efetivamente no melhoramento da atividade. Ademais, o aumento da produção pesqueira depende de variáveis de conservação os estoques, as

quais não são compatíveis com o incremento do esforço pesqueiro.

Portanto, o **tema** desta pesquisa é a legislação de fomento que compõe o Direito Econômico da Pesca brasileiro. Em termos mais **específicos**, o esforço é empreendido para análise do modelo de gestão pesqueira previsto na legislação de planejamento destinada à pesca.

Como **variável principal**, tem-se a distinção anteriormente exposta entre normas de regulamentação e de fomento. Estas são as que preveem a atuação estatal como agente econômico; no setor pesqueiro, especificamente emergem a partir da criação da SUDEPE, com a previsão de planejamento e incremento da pesca nacional. Detidamente, serão objeto desta análise as normas de fomento.

O **objetivo geral** é verificar a continuidade do modelo de gestão pesqueira nacional por subsídios implantado na década de 1960, a partir da análise das normas de fomento que compõem o Direito Econômico do Setor Pesqueiro. Entre esses elementos de continuidade figuram as previsões legais de incentivos fiscais e creditícios. Como resultado, os **objetivos específicos** são a) situar a gestão pesqueira no contexto de planejamento econômico nacional; b) definir as normas de fomento que caracterizam o campo de estudo do Direito Econômico do Setor Pesqueiro; c) apresentar as origens da ideia de gestão pesqueira por meio da ciência da pesca e quais os modelos predominantes no setor; d) determinar o conjunto institucional e normativo que realiza a gestão pesqueira no Brasil; e, por fim, e) analisar a continuidade de um modelo de gestão setorial, a despeito das transformações institucionais no planejamento econômico brasileiro.

A **justificativa** para a análise ora proposta não se resume ao seu aspecto inovador; antes disso, é o exercício da crítica sobre o modelo de gestão adotado que permite indicar os limites da técnica de fomento. Além dessa crítica geral, é possível questionar a aplicação da gestão por subsídios e fomentos no setor pesqueiro nacional, essencialmente por seus objetivos de industrialização e de incremento produtivo.

O tratamento conjunto das normas de planejamento do Estado no setor pesqueiro determina a utilização do Direito Econômico como **instrumental jurídico**. As definições oriundas dessa disciplina prestam-se à sistematização do planejamento

econômico estatal em geral, podendo ser destinadas à compreensão de um setor específico como o pesqueiro. Em síntese, o Direito Econômico delimita o conjunto de normas jurídicas que compõem o universo desta pesquisa, excluindo normas de regulamentação do setor. Além disso, o Direito Econômico permite relacionar as normas de fomento com os objetivos das instituições pesqueiras nacionais desde a SUDEPE.

Assim, os **problemas** podem ser delineados da seguinte maneira: *O Direito Econômico da Pesca no Brasil revela uma ruptura ou continuidade dos modelos de gestão e fomento pesqueiros a partir da sucessão institucional das agências de pesca (1962-2009)? Que modelo de fomento foi utilizado? É esse modelo adequado à promoção dos objetivos declarados pelas instituições pesqueiras nacionais?*

Tais questões apresentam, por **hipótese principal**, *a continuidade do modelo de gerenciamento pesqueiro no Brasil baseado em subsídios, a despeito das descontinuidades institucionais*. Essa linha contínua segue desde a criação da SUDEPE, perpassa pela redemocratização política e o surgimento do IBAMA e atinge a gestão atual do MPA. Trata-se de destacar a continuidade de um modelo de gestão profundamente questionado, especialmente face à sua completa inadequação aos propósitos de desenvolvimento sustentável e ao esgotamento dos recursos pesqueiros. Indicar os arranjos institucionais que permitem a permanência desse modelo passa a ser uma variável importante.

A fim de investigar a manutenção do modelo de subsídios característico do Direito Econômico da Pesca Brasileiro, foi preciso apresentar, no **capítulo inicial**, noções sobre o campo e o método de estudo. O capítulo é dividido em três momentos. As primeiras seções se dedicam às ideias de *planejamento científico* e *tecnocracia*, partindo de uma abordagem teórico-conceitual para, em seguida, contextualizá-las na história econômica brasileira. A última parte analisa o Direito Econômico como um *instrumento* para a realização do planejamento nacional e setorial.

Na sequência, o **segundo capítulo** partiu da elaboração de um histórico do desenvolvimento da ciência de pesca e das condições em que surgiram os dois modelos de gerenciamento típicos do século XX – o *modelo de subsídios* e o *máximo de*

captura sustentável. Pretende-se questionar a oposição entre esses modelos, bem como problematizar as definições oriundas da ciência pesqueira.

Mediante o arcabouço teórico constituído nos dois primeiros capítulos, o **terceiro capítulo** introduziu o contexto de surgimento da SUDEPE, em tempos de planejamento econômico estrutural do governo João Goulart. Além disso, apresentou também o tumultuado contexto de surgimento da SUDEPE e a influência política dos eventos de época na conformação do I PNPD.

A formação do Código de Pesca de 1967, sob a égide do governo militar de Castello Branco, marcou o início do **quarto capítulo**. Com base no histórico de formação da SUDEPE e no atribulado processo legislativo do Código de Pesca de 1967, os principais (e primeiros) instrumentos normativos do Direito Econômico da Pesca foram descritos. A análise dessas normas sob a ótica do Direito Econômico é interligada diretamente com o modelo de gestão pesqueira adotado, de industrialização pautada em fomentos e subsídios.

A criação da SUDEPE e do Código de Pesca de 1967 são compreendidas a partir de discursos presidenciais e parlamentares. As fontes primárias utilizadas nessa reconstrução contextual foram os processos legislativos que antecederam a edição das normas que criaram SUDEPE e o Código de Pesca.

Por fim, o **último capítulo** discorre sobre a transição política brasileira que, no setor pesqueiro, resultaria numa suposta mudança de paradigma gestor – dos subsídios à gestão sustentável pelo IBAMA. A renovada estrutura institucional introduzida pela transição democrática, marcada pela Constituinte de 1987, extinguiu, paulatinamente, as operações financeiras da SUDEPE. Esse fato representa mais que a extinção de um órgão governamental; é também um modelo de gestão que se pretende superado. As atribuições do antigo órgão foram incorporadas pelo IBAMA.

O surgimento do IBAMA e a gestão conservacionista deste órgão encontraram limites políticos e técnicos. Estes, dados pela ausência de pesquisas em âmbito nacional; aqueles, pela falta de articulação e pela insatisfação dos produtores em relação às políticas restritivas adotadas pelo IBAMA. Esses dois fatores aliados, gradativamente, influenciam a origem do GESPE, do

DPA, da SEAP e sua transformação em MPA. Os elementos de continuidade verificados na legislação de planejamento do setor são ressaltados, apesar das alterações institucionais sumariadas.

Sob tal perspectiva, a mudança institucional democrática brasileira não se fez refletir no modelo de gestão pesqueira e no Direito Econômico da Pesca. Esse continuísmo e suas consequências permeiam a análise proposta como conclusão. Nesta, pretende-se demonstrar a pretensa superação do modelo de subsídios por uma gestão sustentável de tutela dos recursos pesqueiros. A refutação da hipótese de racionalização econômica do setor é consequência da manutenção de um modelo de gestão já esgotado, oriundo de um processo de industrialização forçada do setor pesqueiro.

A sistematização proposta para a legislação pesqueira no presente trabalho constitui a base do Direito Econômico da Pesca no Brasil. Com a constituição desse objeto e desse campo de pesquisa, reúne-se um conjunto normativo de fomento setorial.

O liame entre as normas pesqueiras abordadas é certamente a orientação geral em manter um modelo de gestão pautado em subsídios, a despeito das mudanças institucionais verificadas no setor. Essa análise contraria a declarada alteração nos padrões de gerenciamento pesqueiro, bem como sua adequação aos propósitos de planejamento econômico. Pretende-se, com essa verificação, questionar a atuação estatal no setor pesqueiro nacional.

2. PLANEJAMENTO CIENTÍFICO, RACIONALIZAÇÃO TÉCNICA DA ECONOMIA E DIREITO ECONÔMICO DO PLANEJAMENTO NO BRASIL

Investigar os modelos de gestão pesqueira adotados no Brasil exige, inicialmente, um esforço em compreender o quadro institucional geral no qual esses modelos gerenciais emergem. Não há como compreender a relevância conferida pelo Estado brasileiro à atividade pesqueira comercial senão no contexto político e técnico em que esse setor econômico foi considerado de interesse público. O pressuposto é de que gestão e planejamento fazem parte de um mesmo ideário político-científico de racionalização econômica.

A construção desse quadro institucional brasileiro depende, anteriormente, de algumas considerações gerais sobre a própria ideia de planejamento. Esse passo é necessário para definir teoricamente o ato de planejar e destacar sua relação com o discurso técnico-econômico. Tal elo é retratado a partir do positivismo sociológico, em sua pretensão teórica de previsibilidade e racionalidade das relações institucionais. A partir dessa definição geral de planejamento, pretende-se superar a impressão prévia de que economias ditas de livre mercado são naturalmente avessas ao ato político-científico de planejar.

Na sequência, é estabelecido, como panorama, o vínculo intrínseco entre planejamento e racionalização econômica, bem como o conseqüente tecnicismo derivado dessa relação. Por fim, apresenta-se uma breve distinção terminológica entre planejamento, dirigismo e intervenção econômicas, no esforço de destacar a primeira categoria no horizonte institucional brasileiro.

Após essa definição teórica, o panorama nacional de planejamento econômico é retratado desde a primeira experiência efetivamente consolidada, em 1956. Identificou-se a origem do planejamento nacional com o Plano de Metas, base eleitoral da campanha vitoriosa do Presidente Juscelino Kubitschek. Algumas interpretações polêmicas sobre o Plano de Metas são analisadas, bem como a contribuição das experiências de intervenção estatal prévias ao planejamento para sua construção. Por fim, a sucessão de planos desde 1956 é apresentada, no intuito de subsidiar a

análise do surgimento das instituições nacionais de pesca, diretamente vinculadas ao ideário de planejamento.

Em um terceiro momento, apresenta-se a análise do instrumental jurídico que viabiliza a realização do projeto de racionalização da economia: o Direito Econômico. Defende-se uma perspectiva metodológica trazida pela previsão jurídica do Estado como promotor de objetivos econômicos, ao mesmo tempo em que o Direito Econômico foi considerado como um ramo autônomo da ciência jurídica. Apresenta-se este ramo em suas dimensões normativas de Direito Institucional e Regulamentar: este como campo normativo que estabelece condições para o exercício de atividades econômicas; aquele destinado ao estabelecimento e funcionamento de entes públicos econômicos. Finalmente, justifica-se a necessidade de aplicar um tratamento diferenciado às normas de fomento a atividades econômicas, com a pretensão de apresentar um mais um ramo específico e autônomo do Direito Econômico: o Direito Econômico do Planejamento. Com esse substrato inicial, pretende-se situar a análise do modelo de gestão pesqueira prevalente nas instituições nacionais, originalmente destinadas ao fomento deste setor.

2.1 PLANEJAMENTO CIENTÍFICO E RACIONALIZAÇÃO TÉCNICA DA ECONOMIA

A racionalidade de um comportamento, desde tempos antigos, foi resumidamente definida como o que é comum. Sob tal perspectiva, racional é a qualidade do que pode ser compreendido por todos⁹. Essa universalidade foi transmitida

⁹ “Em suma *xynos*, aplicado ao *logos*, parece trazer pelo menos três ideias, a de comum, já que a razão é comum a todos os humanos, a de conjugado, pois a razão é conjugada a cada humano, e a de conjugante (ou comungador), porque a razão funciona mostrando os divergentes serem unidos.”. Esta é a definição mais próxima do que seria o *logos* heraclítico, sob a perspectiva epistemológica aristotélica presente no livro Gama da Metafísica. VIEIRA, Celso de Oliveira. **Razão, alma e sensação na antropologia de Heráclito**. Belo Horizonte: UFMG, 2011. p. 11-32.

para contextos pré-modernos como previsibilidade¹⁰: o seu oposto seria o irracional, o aleatório ou ainda a *fortuna*, nos termos de Maquiavel.

Estabelecer padrões de ação e de análise, visando à previsão de resultados, foi o que motivou o desenvolvimento científico moderno. A possibilidade de reproduzir indefinida e repetitivamente processos produtivos reforçou o sentido de domínio técnico sobre a natureza, aliando previsibilidade e economia de recursos. Concomitantemente, a discussão sobre ética e política rendeu-se ao discurso técnico que inspirou a ciência durante o Século XVIII, tendo na figura de Jeremy Bentham um de seus grandes expoentes. Bentham adequou o pensamento filosófico à ordem prática do consequencialismo utilitarista.

Para John Friedmann, a aplicação da metodologia científica ao utilitarismo moral fez com que Saint-Simon, sucessor intelectual de Bentham, pudesse ser indicado como o *pai do planejamento científico*¹¹. Essa modalidade seria o caminho para a *prosperidade universal*, com o fim da pobreza assegurado pelo apogeu científico-industrial.

Nesse contexto do início do século XIX, teorias ditas conservadoras e revolucionárias comungavam do mesmo ideário de progresso social e científico. A diferença entre essas teorias era marcada pelos agentes do avanço social: enquanto as vertentes conservadoras atribuíam a potência do progresso às classes dominantes, as doutrinas radicais eram dirigidas

¹⁰ “A racionalidade se define como possível a partir da percepção de que há uma série de invariâncias, de repetições na História. As estruturas sociais, ao mesmo tempo em que interpõem limites aos agentes e legisladores, permitem, a partir da *virtú* e do *conhecimento*, sempre implicados com a *fortuna*, graus variados de determinação da ação, relacionados aos interesses, aos objetivos e aos fins dos agentes.” FORNAZIERI, Aldo. **Maquiavel e o bom governo**. 2006. 288 f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006, p. 24.

¹¹ FRIEDMANN, John. **Planning the public domain: from knowledge to action**. New Jersey: Princeton University Press, 1987. p. 49.

fundamentalmente à organização dos trabalhadores urbanos como agentes históricos¹².

Apesar de o *planejamento científico* da sociedade ter suas origens teóricas no início do século XIX, somente no século subsequente tomou dimensão política e prática. Enquanto John Friedmann identificou como experiência seminal de planejamento as diretrizes de produção vigentes durante os anos da I Guerra Mundial¹³, Betty Mindlin afirmou que a União Soviética foi pioneira em adotar a técnica de planejamento, a partir do Plano Quinquenal de 1929. Conforme o argumento de Mindlin, a União Soviética teria sido o único país a adotar o planejamento científico e social no período anterior à II Guerra Mundial. Isso porque o referido plano soviético, divergindo das medidas de planejamento anteriores, era dotado de sistematicidade¹⁴.

Nessa discussão, vale a pena mencionar que a Revolução Russa, em outubro de 1917, já teria sido o estopim do planejamento econômico de moldes científicos. Ao lado desse fator, a fundação do Comitê Central de Planejamento (GOSPLAN) na União Soviética, em fevereiro de 1921, indica a relevância desta técnica de gestão econômica, antes mesmo do Plano Quinquenal de 1929. O desafio era o implemento das diretrizes da Nova Política Econômica (NEP) leninista, orientada pela regulação do mercado, ao invés da total socialização

¹² O positivismo científico divulgado por Saint Simon influenciou diretamente as doutrinas sociais e políticas de época. Ressalva seja feita: não é possível conceber essa influência isoladamente: é preciso ter em vista um contexto marcado pelo desenvolvimento industrial, o que possibilitou a construção do caráter positivo da então dita *ciência* social. Assim, o positivismo de Saint Simon pode ser tomado como base para a oposição teórica elementar entre teorias revolucionárias e conservadoras. Esse debate pode ser, resumida e despreziosamente, definido como a oposição entre teorias que atribuem às elites a possibilidade do avanço social (conservadoras) e as que preveem o papel dos trabalhadores como essencial ao progresso (revolucionárias). No primeiro grupo situa-se o positivismo comtiano; no segundo, o materialismo histórico marxista.

¹³ FRIEDMANN, John. **Planning the public domain**, p.52.

¹⁴ MINDLIN, Betty. **Planejamento no Brasil**. 6.ed. São Paulo: Perspectiva, 2010. p. 9.

inicialmente prevista¹⁵. Esses dois fatores indicam que, antes mesmo do término da I Guerra Mundial, ou ao menos desde 1921, o planejamento já era realidade política.

Um esclarecimento é necessário para prosseguir essa proposta de periodização da prática do *planejamento científico*. Não se trata aqui de evocar todas as experiências históricas de planejamento econômico. Algumas dessas experiências certamente são anteriores ao período mencionado; entretanto, não foram constituídas sob o manto ideológico do *planejamento científico* e sistemático, tomando esta expressão como um conceito historicamente situado.

Planos estratégicos para desenvolvimento foram aplicados mesmo antes do planejamento de moldes soviéticos, tanto pelo setor público como privado. No campo privado, tem-se o planejamento industrial em destacada relevância, embora este não tenha como objetivo direto mudanças estruturais na sociedade, estando muito aquém dos limites do *planejamento científico econômico*. Por outro lado, os planos públicos até então efetivamente elaborados eram parciais, destinados à ordenação de setores específicos. Nessa categoria, podem ser elencados os planejamentos urbanos que surgiram a partir da segunda metade do século XIX, como o Plano para Reestruturação de Paris¹⁶.

¹⁵ MAIDANIK, Kiva. Depois de Outubro, e agora? Ou as três mortes da Revolução Russa. **Tempo**. v.3, n.5, p. 9-43, 1998. p. 12.

¹⁶ Esse plano marcou a arquitetura e o urbanismo no mundo, tendo afetado a vida de aproximadamente dois milhões de habitantes de Paris à época em virtude de obras públicas monumentais. O plano foi conhecido como Reforma Urbana de Paris, realizada por Georges-Eugène Haussmann entre 1852 e 1870. A justificativa para o plano era facilitar a circulação e a higiene da cidade. O resultado foi a destruição de vias estreitas e obras do período medieval para a construção de largos *boulevards* e praças: “O povo parisiense descobriu como os limites entre o público e o privado poderiam ser redesenhados por uma administração municipal ativista e rigorosa, bem como o impacto disso sobre a compreensão do ambiente urbano. Os proprietários de imóveis ganharam e perderam muito com as obras públicas: por um lado, os valores das propriedades e oportunidades especulativas aumentaram significativamente; por outro, sofreram com expropriações e diminuição das construções. Neste ambiente de rápida mutação, o aparato do planejamento e seu

A abordagem ora proposta dedica-se ao planejamento em sua vertente científica, implementado como política de Estado para racionalizar a economia em geral, ou simplesmente torná-la previsível. Assim, o planejamento seria “a administração racional, isto é, o processo de distribuição ótima dos recursos e dos meios tendo em vista objetivos dados”¹⁷. Como características específicas desse planejamento econômico científico, para defini-lo de outras modalidades setoriais de planejamento, indica-se: (a) universalidade; (b) abrangência sobre a generalidade dos setores econômicos; (c) base científica de conhecimento; (d) pretensão de efetiva mudança social e (e) harmonia e consenso social sobre a necessidade de mudanças planejadas.

O controle do sistema econômico tornou-se fundamental em circunstâncias históricas específicas, especialmente sob as quais a previsibilidade da produção e do consumo teria sido afetada por fatores gerais, como as Guerras Mundiais. O esforço bélico gerou incerteza não apenas pelos desdobramentos inesperados dos confrontos, mas também por determinar uma profunda readequação dos processos produtivos. Ou seja, não causa maior espanto o surgimento dos planos econômicos durante os períodos de guerras.

poder de regulamentação também estavam sendo redefinidos”. PACCOUD, Antoine Michel. **A politics of regulation: Haussmann’s Planning Practice and Badiou’s Philosophy**. 2012. 242f. Tese (Doutorado em Geografia) – Departamento de Geografia e Meio Ambiente, London School of Economics and Political Science, Londres, 2012. p. 81. Tradução livre de: “The Parisian public discovered how the limits between the public and the private could be redrawn by an activist and rigorous municipal administration and the impact this could have on their understandings of the urban environment. Property owners had both much to gain and much to lose from the public works: they meant sharply increasing property values and speculative opportunities but also construction freezes and expropriations. In this rapidly changing environment, the planning apparatus and its regulatory power were also being redefined”.

¹⁷ CARDOSO, Fernando Henrique. Aspectos Políticos do Planejamento. MINDLIN, Betty (org.). **Planejamento no Brasil**, p. 162.

Portanto, previsibilidade econômica era o objetivo principal do *planejamento científico* típico do início do século XX. Para tanto, os planos consideravam hipotéticas leis universais de funcionamento da economia; sem isso, o esforço de tornar as variáveis econômicas previsíveis seria condenado ao fracasso (a). Ademais, essas variáveis precisam ser previstas no patamar geral, considerando as *externalidades* dos processos, dada a interdependência entre os setores produtivos e o mercado (b). Por isso, é necessário ao planejamento uma base científica de conhecimento econômico (c), a fim de determinar as leis e os processos envolvidos. Compreenda-se aqui a cientificidade aplicada à economia como a compreensão dos fenômenos de mercado sob um agregado de normas que determinam um padrão para seu funcionamento.

A cientificidade, como padrão reproduzível, também é indispensável na formação dos profissionais responsáveis pelo planejamento. Do contrário, os planos seriam resumidos a simples cartas políticas de intenções. A propósito, essa era uma das maiores críticas ao planejamento até então: a falta de cientificidade atrelada à construção *unicamente* política dos planos econômicos. Aparentemente, o discurso da ciência era capaz de conferir maior certeza e segurança às decisões planejadas, diversamente da política. Ou seja, o discurso da supremacia da técnica já era gestado desde o início do século XX.

Além da cientificidade intrínseca, o planejamento só tem sentido quando orientado pela necessidade de mudança social (d); sem esse motivo, não há justificativa para prever a adoção de medidas de impacto. Essas mudanças devem ser consideradas necessárias em termos sociais, sem o que não é possível a concretização do planejamento. Isso porque toda a medida de planejamento impõe restrições e sacrifícios a serem suportados por algum dos segmentos sociais, fato que condiciona os planos a deterem elevado índice de aceitação e legitimação geral (e).

Entretanto, em termos mais profundos e ocultos, a ideia de planejamento é determinada por uma circularidade fundamental, perceptível no pressuposto da racionalidade das escolhas políticas e econômicas. Explica-se. O objetivo de planejar a economia é promover o progresso social por meio de mudanças calculadas, dotadas de previsibilidade. Por outro lado, o pressuposto do *planejamento científico* é a própria racionalidade dos processos. Assim, a finalidade do planejamento é o próprio pressuposto a

partir do qual tem início. Se a meta é a consolidação de uma economia previsível, com segurança para os investimentos; por outro lado, essa estabilidade é necessária ao próprio ato de planejar. Esse fenômeno é mencionado brevemente por Betty Mindlin, que, embora argumente nesse sentido, não sintetizou em termos teóricos a circularidade fundamental apresentada¹⁸.

As características acima apontadas são comuns tanto às vertentes conservadoras quanto às revolucionárias do *planejamento científico da economia*. Ambas pressupõem a possibilidade de conhecer e direcionar o sistema econômico para a realização de finalidades, identificadas como progresso social. Também é comum a exigência de conhecimento das regras do funcionamento da economia, por meio das quais se efetivam as mudanças planejadas¹⁹.

Apesar desse fundamento comum, as vertentes de planejamento econômico científico, aqui sinteticamente subdivididas em *revolucionárias* e *conservadoras*, são opostas com relação à função do Estado. Em ambas, no planejamento, somente o Estado é o agente do *planejamento da economia*. Enquanto as teses de linhagem revolucionária identificam o conflito de classes como força motora para a mudança social, os conservadores planejam as mudanças a partir da própria estrutura do Estado. Para os revolucionários, o Estado é dominado por uma classe oportunista e interessada na manutenção de privilégios; portanto, qualquer mudança deriva das próprias forças sociais, especialmente da classe trabalhadora. Já os conservadores consideram o Estado um *ator racional*, dirigido pelos melhores argumentos políticos²⁰. Estes são oriundos de razões técnicas relevantes, capazes de convencer a sociedade da necessidade de executar o planejamento; por isso, a *tecnocracia* seria, nessa vertente, determinante para efetivar mudanças sociais necessárias.

Enquanto os adeptos revolucionários do planejamento podem ser identificados como *materialistas históricos*, os conservadores são denominados *institucionalistas*. Uma vertente

¹⁸ Segundo Mindlin, “todo modelo pressupõe a racionalidade da ação, isto é, que seja possível prever a realidade e portanto, mudá-la”. MINDLIN, Betty. **O conceito de planejamento**, p. 26.

¹⁹ MINDLIN, Betty. **O conceito de planejamento**, p. 25.

²⁰ FRIEDMANN, John. **Planning the public domain**, p. 54.

conciliatória é o *pragmatismo*, que fundamenta a atuação do Estado pela participação dos trabalhadores nos processos decisórios institucionalizados²¹. Por qualquer das perspectivas do planejamento, aceita-se que a economia livre, sujeita somente às leis de mercado, não é suficiente para realizar as metas desejáveis de progresso e bem estar. Por isso, o *planejamento científico* tornou-se prática comum nas economias ditas capitalistas, tanto quanto em socialistas²².

Por mais contraditório que aparente ser, conforme aponta Betty Mindlin, o *planejamento científico* é também indispensável nas economias socialistas. A aparente contradição está no fato de que tais países são caracterizados por decisões econômicas centralizadas, o que reduziria o espaço de indeterminação típico das economias de mercado que justifica a necessidade de planejamento²³.

Apesar da planificação, há que se ter em vista que, mesmo nessas economias socialistas, as escolhas de consumo e de ocupação não foram completamente neutralizadas, o que, em certa medida, pode impedir a alocação ótima de recursos. Esta é a primeira dificuldade a ser transposta por tais economias em prol da estabilidade.

Dessa estrutura econômica centralizada e, portanto, determinada em alto grau, advém a segunda crucial dificuldade: o estabelecimento dos preços. Ora, uma economia de mercado tem como pressuposto a relação oferta-demanda para estabelecer os preços; mas como seriam os preços fixados em uma economia desvinculada desse padrão? Esse debate, permeado pelas duas questões acima, foi o que inspirou a adoção do *planejamento científico* pela União Soviética, realizado por meio da GOSPLAN.

Já dentre as economias capitalistas, os Estados Unidos da América se destacaram no uso de técnicas de *planejamento científico*. Inicialmente, a técnica estadunidense de planejar foi difundida no ramo empresarial, com destaque para o Taylorismo típico da década de 1910²⁴. Em seguida, com a Grande Depressão

²¹ FRIEDMANN, John. **Planning the public domain**, p.55.

²² MINDLIN, Betty. **O conceito de planejamento**, p. 12.

²³ MINDLIN, Betty. **O conceito de planejamento**, p. 10.

²⁴ Planejamento denominado *científico*, típico do início da década de 1910, segundo o qual a produção deveria ser programada e

do final dos anos 1920, o planejamento estatal passou a ser a ordem do *New Deal*²⁵. Por fim, o planejamento em larga escala se fixou nos Estados Unidos nos tempos da II Guerra Mundial, época em que a produção econômica e a atividade militar deveriam necessariamente ser equilibradas²⁶.

Se há contradição aparente entre uma economia socialista e a técnica de *planejamento científico* econômico, esta é ainda mais pronunciada quando o planejamento estabelece regras a uma economia de livre mercado. A base da política econômica característica do capitalismo é o que se define por *laissez-faire*, através da qual a livre concorrência necessariamente conduz ao *ótimo de Pareto*.

Pode-se formular o ótimo paretiano, diretamente relacionado com o livre mercado, em uma prescrição elementar: um arranjo econômico é considerado *ótimo* quando não é possível melhorar a situação de um agente sem piorar a de outro. Esse ponto *ótimo* só pode ser viabilizado pelo bom funcionamento do mercado, determinado pelo equilíbrio derivado da lei da oferta-demanda. Somente essa lei pode conduzir ao equilíbrio entre as forças produtivas e o consumo.

padronizada, com recompensa financeira aos trabalhadores considerada sua produtividade. TAYLOR, Frederick W. **The Principles of Scientific Management**. New York: Harper & Brothers publishers, 1911. p. 32.

²⁵ “A resposta de Roosevelt para essa crise sem precedentes foi iniciar o “Novo Pacto” – uma série de medidas econômicas estabelecidas para aliviar os piores efeitos da depressão, revigorando a economia e restaurando a confiança do povo americano nos seus bancos e em outras instituições chave.” Tradução de: “Roosevelt’s response to this unprecedented crisis was to initiate the “New Deal” – a series of economic measures designed to alleviate the worst effects of the depression, reinvigorate the economy, and restore the confidence of the American people in their banks and other key institutions.” De acordo com o Roosevelt Institute. Em: <www.rooseveltinstitute.org/policy-and-ideasroosevelt-historyfdr/new-deal> Acesso em: 09/05/2015.

²⁶ GROSS, Bertrand M. O Planejamento numa era de revolução Social. In: BROMLEY, Ray; BUSTELO, Eduardo S. **Política x técnica no planejamento**: perspectivas críticas. São Paulo: Brasiliense, 1982. p.22.

Em outras palavras, o equilíbrio entre produção e consumo só é possível pela competitividade. Qualquer intervenção sobre as variáveis de mercado perturbam seu equilíbrio natural, causando necessariamente ineficiência na alocação dos recursos e, conseqüentemente, do sistema econômico. A questão é que o ótimo paretiano é indiferente à distribuição de renda: sob uma perspectiva de livre concorrência, a renda tende a ser acumulada por alguns indivíduos de melhor desempenho. Qualquer forma de intervenção externa, política ou econômica, tende a perturbar a eficiência em termos de produção e consumo.

Assim, há, ao menos, dois problemas imediatos a serem enfrentados pela política do *laissez-faire*: o primeiro deriva da questão de distribuição de renda. Como esta pode ser uma estratégia política, não há maiores impedimentos na limitação da concorrência em prol da redistribuição de renda. Para Mindlin, é possível uma sociedade capitalista preferir uma situação *com ineficiente alocação de recursos*, pela intervenção estatal no acúmulo de capital²⁷. Essa é uma decisão eminentemente política. A esse respeito, ainda, é preciso pontuar que o ótimo paretiano é suficiente para a análise do desenvolvimento econômico estático (ou crescimento temporal) e não considera a eficácia dinâmica do sistema (desenvolvimento). A alocação aparentemente ineficaz de recursos pode apresentar maior estímulo para desenvolvimento, conforme o argumento de Schumpeter²⁸.

O segundo problema do *laissez-faire* é o pressuposto de efetiva livre concorrência. A radical defesa do livre mercado

²⁷ MINDLIN, Betty. **O conceito de Planejamento**, p. 14.

²⁸ Schumpeter, em *Teoria do desenvolvimento econômico*, introduz o conceito de dinâmica, a fim de distinguir sua concepção de desenvolvimento daquela tradicional em economia. Tem-se que “O desenvolvimento, no sentido em que o tomamos, é um fenômeno distinto, inteiramente estranho ao que pode ser observado no fluxo circular ou na tendência para o equilíbrio. É uma mudança espontânea e descontínua nos canais do fluxo, perturbação do equilíbrio, que altera e desloca para sempre o estado de equilíbrio previamente existente. Nossa teoria do desenvolvimento não é nada mais que um modo de tratar esse fenômeno e os processos a ele inerentes”. SCHUMPETER, Joseph A. **Teoria do desenvolvimento econômico**: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juros e o ciclo econômico. São Paulo: Nova Cultural, 1997. p.75.

ignora suas imperfeições²⁹, as quais induzem à ineficiência do sistema. A formação de monopólios e de cartéis (comuns ao sistema de acumulação) desvia os preços de mercado, impedindo a própria concorrência. Para salvaguardar a economia, a concorrência e, em última instância, a própria possibilidade de desenvolvimento, torna-se indispensável a regulamentação estatal do mercado nas economias capitalistas.

Portanto, como instrumento de políticas públicas, o planejamento científico é compatível com economias socialistas e capitalistas. E mais, pode até mesmo ser o planejamento considerado necessário, sendo a via de controle dos preços e de equilíbrio entre produção e demanda de bens. Ademais, em ambas as economias, o planejamento científico é verdadeiro instrumento para a realização de finalidades. Os objetivos sociais são determinados pela atividade política; o planejamento científico é o meio para a concretização desses objetivos.

Nesse sentido, o planejamento não pode ser interpretado como um fim em si mesmo; antes, é instrumento. A elaboração dos planos econômicos é vinculada à promoção de determinados objetivos sociais e políticos, variáveis conforme a sociedade. A efetividade do planejamento é, por isso, diretamente dependente do engajamento social em sua realização, sendo uma de suas características a *participação*, ou, ao menos, a legitimação. Esse é um dos maiores problemas teóricos e práticos do planejamento. Teoricamente, a construção de objetivos sociais consensuais é questionada por vertentes céticas da teoria política. Na prática, o debate a respeito dos fins do planejamento pode demandar não somente tempo, como acarretar profundas rupturas sociais.

É o caráter instrumental do planejamento científico que garante sua aparente neutralidade. Entretanto, é preciso ter em consideração os pressupostos teóricos do ato de planejar que, resumidamente, são a *previsibilidade* e a *possibilidade de promover um fim comum*. Esses supostos não somente antecedem a decisão de planejar, como também a comprometem com

²⁹ As imperfeições de mercado mencionadas por Betty Mindlin surgem quando os *preços deixam de serem guias ótimos para a alocação de recursos*. Isso ocorre quando verificados desequilíbrios nas relações de produção ou consumo. Formam-se os monopólios e a livre concorrência se desfaz. MINDLIN, Betty. **O conceito de Planejamento**, p. 17.

determinados conteúdos ideais. Assim, o próprio planejamento científico é também previsível e apresenta um objetivo social. Para tanto, é importante garantir a adesão social ao planejamento, o que é mais seguramente atingido em uma sociedade politicamente coesa.

Nesse sentido, o planejamento demanda a existência de uma autoridade suficientemente forte, que possa determinar quais os interesses comuns prioritários a serem realizados; ou ainda, uma autoridade que consiga congregar as forças sociais para a realização dos mesmos fins. Essa autoridade pode resultar da própria participação política na escolha dos objetivos sociais, simplesmente denominada *autoridade política*. Ou, como foi comum na América Latina, essa autoridade pode ser exercida por cientistas e pesquisadores, conhecida como *autoridade técnica*. Essa espécie de planejamento é aquela em que os *experts* determinam, com a segurança (ou ao menos sob o manto do discurso) do método científico, as metas a serem atingidas, de acordo com a avaliação racional do desenvolvimento econômico da sociedade.

A oposição entre os tipos ideais de autoridade responsável pela elaboração do planejamento, ou seja, entre *autoridade política* e *técnica*, é condizente com o modelo institucional estabelecido desde os primeiros esforços em planejar. A GOSPLAN, tanto quanto o planejamento econômico realizado durante a Grande Depressão representado pelo *New Deal*, foram idealizados por forças políticas dominantes em seus contextos. Entretanto, o processo de planejamento, bem como o seu conteúdo, foi dirigido por autoridades técnicas e científicas, as quais conferiam aparente credibilidade e neutralidade às decisões. O discurso da cientificidade, presente nas recomendações do planejamento, era fundamental ao convencimento e à legitimação pública dos limites impostos ao mercado pelos planos econômicos. E mesmo contando com o aparato do discurso técnico, o *New Deal*, por exemplo, enfrentou poderosos detratores, que conseguiram invalidar alguns dos projetos já no ano de 1943³⁰.

³⁰ De acordo com o Roosevelt Institute. Em: <<http://www.rooseveltinstitute.org/policy-and-ideasroosevelt-historyfdr/new-deal>.> Acesso em: 09/05/2015.

A *autoridade técnica* como liderança de planejamento remete aos escritos de Saint Simon, quando este descreveu as vantagens da *física social* sobre a política. Ou, nos termos de John Friedmann ao comentar os escritos saint-simonianos, “contra o tumulto dos eventos globais, proclamou-se o triunfo da razão técnica”³¹. A expectativa transcrita na obra de Saint Simon, realizada posteriormente nas primeiras experiências empíricas de planejamento econômico científico, era de que as decisões econômicas fossem oriundas de um processo de análise racional, isento de interesses privados e afastado de divergências morais. Enfim, a *autoridade técnica* foi concebida como aquela capaz de sintetizar as leis econômicas de maneira pessoalmente desinteressada; por isso, representaria a própria força social em prol das mudanças necessárias.

Portanto, a oposição anteriormente exposta entre as duas modalidades de autoridade tem respaldo nas aspirações teóricas de Saint Simon, para quem o objetivo de progresso social só teria um caminho: o avanço da técnica³². Esse progresso técnico, para Saint Simon, bem como para seu sucessor teórico, Auguste Comte, por muitas vezes encontrava obstáculo nos interesses políticos, os quais ambos consideravam pautados na filosofia moderna individualista.

Em síntese, para Saint Simon, as falhas no desenvolvimento econômico, científico e até mesmo intelectual da humanidade ocorriam pelas divergências predominantes no meio social. Essas divergências políticas não encontravam bases na ciência universal, reflexos que eram das paixões individuais alimentadas pelo individualismo metafísico³³. O predomínio dos

³¹ FRIEDMANN, John. **Planning the public domain**, p.57.

³² SIMON, Saint. **L’industrie ou discussions politiques, morales et philosophiques dans l’intérêt de tous les hommes livrés à des travaux utiles et indépendans**. Tomo 1. Paris: Bureau de L’administration, 1817.

³³ Comte, em enfrentamento ao individualismo, apontado como razão das disputas sociais, destaca sua incoerência. Isso porque é inevitável a interferência do progresso social na conformação das consciências individuais: “Se assim for, sobre o primeiro aspecto, reconhecemos que nossas especulações sempre dependem de diversas condições essenciais de nossa existência individual; também deve ser reconhecido, sobre o segundo, que elas são, no entanto,

interesses privados era o maior óbice a um projeto de progresso geral. Portanto, o campo das decisões públicas deveria ser o científico, comprovável e universal; a atividade política deveria ser submetida às escolhas cientificamente realizadas, orientadas pelo progresso coletivo. As decisões corretas só poderiam ser oriundas das mentes científicas, as quais conseguiriam transpor os limites da filosofia individual metafísica e compreender o organismo social, afastadas de vaidades e interesses puramente egoístas.

Essa interpretação *cientificista* da política é coerente com a teoria de Saint Simon, especialmente pelo profundo apego à ciência e sua força revolucionária, capaz de inspirar um novo padrão moral. Resta saber, por outro lado, se tal conclusão pode ser aplicada igualmente a Comte. É justamente este um dos pontos mais polêmicos da interpretação da obra comtiana. Há pelo menos duas vertentes de análise.

Uma interpretação bastante corrente sobre os autores positivistas é aquela que percebe uma perfeita linearidade entre Saint-Simon e Auguste Comte. A exposição de Giddens sobre o *Curso de Filosofia Positiva*, por exemplo, conduz à interpretação *cientificista* do pensamento comtiano:

O vínculo integral entre ciência e moral e progresso material da humanidade. A adoção de Comte da fórmula baconiana de que a previsão possibilitada pela ciência permite o controle tecnológico, a integração do *prévoir* e do *pouvoir*, expressava exatamente esse ato. Isso não apenas unificou a ciência e a tecnologia,

sujeitas ao progresso social, de modo que jamais poderia ter essa fixidez absoluta que metafísicos têm suposto”. COMTE, Auguste.

Discours sur L’esprit Positif. Disponível em: <http://classiques.uqac.ca/classiques/Comte_auguste/discours_esprit_positif/Discours_esprit_positif.pdf>. Acesso em: 12 janeiro 2014. Tradução livre de: “Si donc, sous le premier aspect, on reconnaît que nos spéculations doivent toujours dépendre des diverses conditions essentielles de notre existence individuelle, il faut également admettre, sous le second, qu’elles ne sont pas moins subordonnées à l’ensemble de la progression sociale, de manière à ne pouvoir jamais comporter cette fixité absolue que les métaphysiciens ont supposée”.

mas estendeu o domínio do tecnológico ao próprio desenvolvimento social; tal como Comte explicitou, a tecnologia não estaria mais associada com o físico, mas se tornaria 'política e moral'³⁴ (grifo nosso).

Ainda, segundo Giddens, “no positivismo de Comte, não era possível encontrar um lugar para o sujeito pensante: a psicologia nem mesmo aparecia na hierarquia das ciências e a noção de experiência subjetiva era encarada como uma ficção metafísica”³⁵. Esses eram indícios de que uma perspectiva moral individual sucumbiria face ao *triunfo científico* descrito por Comte: a ciência era a base para a evolução social em todas as dimensões.

Essa evolução, a partir da política moderna individualista e metafísica, para um modelo científico-industrial seria realizada *naturalmente* na própria história; assim, o avanço técnico condicionava a própria política. O argumento de Giddens permite afirmar que, para Comte, o advento da ciência e seu progresso seriam determinantes para a consolidação de uma *inevitável* moral coletiva. Nesse ponto, os indivíduos reconheceriam a instância social como o campo da realização do progresso e do bem-estar. E, como passagem histórica necessária, a filosofia moderna seria definitivamente superada e, tal como o foi o pensamento teológico medieval, suplantada pela ciência. Essa sucessão histórica é determinada pela *Lei dos três estados*, fundamental ao positivismo comtiano³⁶:

A reconstrução da história como realização do espírito positivo. No

³⁴ GIDDENS, Anthony. **Política, sociologia e teoria social:** encontros com o pensamento social clássico e contemporâneo. São Paulo: UNESP, 1998. p. 181-182.

³⁵ GIDDENS, Anthony. **Política, sociologia e teoria social**, p.184.

³⁶ Segundo Giddens, “no esquema da história de Comte, a fase teológica de pensamento foi relegada à fase anterior à metafísica – ambas, com certeza, acabam por ser vistas como etapas necessárias da evolução social, ambas, porém, teriam sido dissolvidas completamente quando o positivismo triunfou”. **Política, sociologia e teoria social**, p. 171.

interior desse esquema, a religião e a metafísica tinham um lugar definido, mas apenas como fases anteriores de mistificação, a serem superadas pelo advento da ciência. Com o desenvolvimento do ponto de vista científico, a pré-história da espécie humana tinha se completado: a fase positiva de pensamento não se caracterizava como transição, como as outras³⁷ (grifo nosso).

Pela interpretação elaborada por Giddens, Comte teria vinculado a moral e a política ao progresso científico. Por fim, com a fase positiva da humanidade, ambas estariam englobadas pela ciência. Aos poucos a filosofia e a política estariam inseridas no campo da ciência; os cientistas seriam as autoridades naturais para todos os debates sociais. Tal argumento autoriza imputar a Comte o surgimento da concepção de *autoridade técnica* e sua determinante importância no progresso social.

Assim, sob a perspectiva classificada como *positivista* e representada por Saint Simon e Comte, a política era o campo das decisões importantes, mas esta precisava render-se à ciência e à técnica. Os melhores cientistas deveriam ser os *agentes reais de mudança*, e não o povo ou os indivíduos: esse é o gérmen da noção de *tecnocracia*. Os cientistas eram dotados de melhor formação intelectual e livres da metafísica moderna, a qual entravava o avanço em direção ao reconhecimento do ser coletivo. A meritocracia científica era a base de um planejamento bem sucedido e este era o caminho para o progresso social. Por essa via de raciocínio, o *planejamento científico* tornava possível a administração dos mercados e relegava o papel do debate político para um plano secundário, ao menos em relação ao domínio científico da atividade política.

Entretanto, a posição exegética de Giddens a respeito do legado *cientificista e tecnocrático* comtiano não é pacífica. Autores como Van der Pijl consideram a tecnocracia presente apenas na obra política de Saint Simon. Sob tal perspectiva, o cientificismo comtiano não teria alcance tão geral se comparado à concepção de história e sociedade de seu mestre e precursor.

³⁷ GIDDENS, Anthony. **Política, sociologia e teoria social**, p.181.

Van der Pijl conferiu relevância hermenêutica à ruptura de Comte em relação a Saint Simon. Ambos clássicos sociais descreveram a sociedade como uma unidade de partes. Essa unidade, em Saint Simon, converte-se em totalidade; o ser humano identifica-se com o ser social. A conclusão é que os elementos do ser social condicionariam completamente os seres humanos no estágio científico da história. Seria algo como a relação entre o todo e as partes, segundo a qual as partes guardam identidade com o todo.

A ruptura entre Comte e Saint Simon ocorreu justamente na relação entre parte e todo. Segundo Van der Pijl, para Comte, as partes estariam em consonância com a unidade, mas esta não é identificada por suas partes. O que significa dizer que a unidade não é total, resguardando às partes algo que foge à unidade social. Em outras palavras, enquanto a sociedade evolui cientificamente, as partes não necessariamente serão condicionadas pela ciência. Por isso, Comte é inserido na tradição conservadora de pensamento, justamente oposta ao predomínio totalizante da técnica (ou tecnicista):

A sociologia positiva de Comte é baseada na noção de que a ciência poderia substituir a religião como fundamento de uma sociedade ordenada. Ele finalmente rompeu com St. Simon, passando de um tecnocrata para uma posição teoricamente conservadora; nas palavras de Seidman (1983: 55), ‘o conservadorismo filosófico entrou para o *mainstream* da sociologia francesa por meio de Comte’. A ideia liberal do indivíduo isolado em busca do interesse próprio era inaceitável para a tradição continental. Comte, por sua vez, enfatiza a noção de sociedade como um todo, uma unidade de muitas partes que não podem ser reduzidas a impulsos subjetivos. No contexto da restauração, o conservadorismo deixou sua marca duradoura na proposta positivista: ‘manifesta-se (Seidman afirma na passagem citada acima) em permanente interesse da sociologia, e defesa subjacente, a ordem social e a estabilidade,

a hierarquia, a religião e ordem moral, o controle social, anti-utopia e uma ética da obediência e resignação³⁸ (grifo nosso).

Sob tal análise, é possível compreender a manutenção da propriedade privada no esquema evolutivo comtiano, em desacordo com o legado de Saint Simon. Ora, se as noções metafísicas todas sucumbissem ao modelo de sociedade científica, a noção de propriedade privada vinculada ao pensamento moderno individualista (e considerado metafísico por Comte) seria completamente superada. Como o progresso científico e técnico da unidade social não é necessariamente verificado nas partes, mas somente numa dimensão geral da totalidade, tem-se certa independência entre decisões científicas e morais. Em verdade, essas ocupam espaços e se voltam sobre temas diferentes. Este fato permite vislumbrar certo campo moral e político não científico, afastando o sistema teórico comtiano do cientificismo tecnocrático³⁹.

³⁸ VAN DER PIJL, Kees. **A survey of political economy**. 2.ed. Brighton: University of Sussex, 2009. p. 63. Tradução livre de: “Comte’s positive sociology is based on the notion that science could replace religion as the foundation of an orderly society. He eventually broke with St. Simon, *shifting from a technocratic to a theoretically conservative position*: in Seidman’s words (1983: 55), ‘philosophical conservatism entered into the mainstream of French sociology by means of Comte’. The liberal idea of the isolated individual in pursuit of self- interest, was unacceptable to the continental tradition. Comte instead *stresses the notion of society as a totality, a unity of many parts that cannot be reduced to subjective drives*. In the context of the restoration, conservatism left its enduring imprint on the positivist enterprise: it is (Seidman claims in the passage quoted above) ‘manifested in sociology’s abiding interest in, and underlying advocacy of, social order and stability, hierarchy, religion and moral order, social control, anti-utopianism, and an ethic of obedience and resignation” (grifo nosso).

³⁹ Ainda nesse sentido, Gustavo Lacerda critica a posição de Giddens sobre tecnocracia em Comte. A vinculação entre ciência e desenvolvimento moral e material da sociedade no pensamento comtiano é, para Lacerda, profundamente equivocada. Comte reconheceu o avanço técnico e científico da modernidade, embora tal avanço não tenha sido notável no campo moral. Na filosofia moral,

Quer seja o conceito de *autoridade técnica* (ou científica) oriundo do industrialismo saint-simoniano ou do positivismo científico de Comte, é essencial ter em vista que sua característica elementar que a distingue da *autoridade política* é a aptidão para decisões *puramente* racionais. Essas escolhas são consideradas as *melhores soluções* conforme o patamar científico vigente, independentes de motivações pessoais, paixões e interesses: por isso são totalizantes. Nesse ponto, as *autoridades técnicas* consideram-se livres dos processos políticos de discussão, podendo implementar os instrumentos mais eficientes para o progresso social:

(...) Eles tendem a olhar a si mesmos como técnicos, ou mais lisonjeiramente como ‘tecnocratas’, servindo os centros de poder existentes – grandes corporações privadas e o Estado. Em uma inspeção mais detalhada, algumas de suas opiniões são notavelmente similares às de Saint Simon e Comte. Eles acreditam que, pelo uso de teorias científicas e técnicas matemáticas apropriadas, podem, ao menos em princípio, identificar e calcular com precisão as melhores soluções. Eles são os engenheiros sociais. Se desafiados no terreno epistemológico, os analistas de políticas possivelmente responderiam que é melhor chegar às decisões mediante uma ciência imperfeita (mas perfectível) do que mediante um processo político sem mediação que está sujeito ao capricho pessoal, à paixão volúvel e ao interesse especial⁴⁰.

as teorias dedicaram-se a demonstrar o caráter egoísta do homem, apesar do progresso nas ciências. Assim, para Lacerda, não haveria relação causal entre desenvolvimento da ciência e desenvolvimento moral no pensamento comtiano. LACERDA, Gustavo Biscaia de. Augusto Comte e o “positivismo” redescobertos. **Revista de Sociologia e Política**. v.17, n.34, p. 319-343, out.2009, p. 334-335.

⁴⁰ FRIEDMANN, John. **Planning in the public domain**, p.79. Tradução livre de: “They tend to regard themselves as technicians, or more flatteringly as ‘technocrats’, serving the existing centers of power – large

Assim, a *autoridade técnica* considera-se neutra, acima das ideologias, legitimada pelo racionalismo e pela eficiência econômica das decisões indicadas. Essa neutralidade é o que garante uma aparente segurança às decisões públicas, tendo em vista que são orientadas para a realização dos fins socialmente definidos.

O discurso científico que recobre as decisões da autoridade técnica é o que garante a legitimação social do planejamento. Os *experts* consideram-se livres dos condicionamentos políticos e das redes de interesses pessoais; por isso, são capazes de promover uma melhor alocação dos recursos. Por sua vez, os demais sujeitos políticos são envolvidos por essa imagem de melhoramento técnico, conferindo legitimidade às decisões dos tecnocratas.

O campo das decisões políticas torna-se, gradativamente, técnico. O debate de opiniões é abandonado e as tensões sociais lentamente invalidadas: opiniões e tensões não passam de equívocos causados pela ausência de conhecimento científico dos assuntos públicos⁴¹. A esse predomínio da técnica nas decisões políticas, fundamentado na aparente neutralidade científica racional, chama-se *tecnocracia*.

O discurso técnico, como derivado da ciência, é motivado pela pretensão de verdade. Assim, o que antes era o campo do válido ou do possível, passa a ser o *locus* para a comprovação da escolha verdadeira. Se a política era a arena do melhor argumento

private corporations and the state. On closer inspection, some of their views are remarkably similar to those of Saint Simon and Comte. They believe that by using appropriate scientific theories and mathematical techniques, they can, at least in principle, identify and precisely calculate 'best solutions'. They are social engineers. If challenged on epistemological grounds, policy analysts are likely to reply that it is better to arrive at decisions through an imperfect (but perfectible) Science than through a process of unmediated politics that is subject to personal whim, fickle passion, and special interest".

⁴¹ "As tensões sociais são descritas como resultado a se lastimar de uma série de atitudes erradas: ignorância das verdadeiras leis sociais, más interpretações da situação social e posições ideológicas (no sentido de visões não científicas e parciais)". PINZANI, Alessandro. Democracia *versus* tecnocracia: apatia e participação em sociedade complexas. **Lua Nova**, n. 89, p. 135-168, 2013, p. 154.

ou da decisão mais adequada, a sua elaboração técnica a transmuta no ambiente da única escolha verdadeira e possível. Por isso, circunscrever a atividade política pela técnica de decisão, pautada unicamente pelo discurso científico, representa a depuração aparente dos debates em relação aos interesses e a prevalência do domínio científico. Com isso, a noção de certeza é transferida para as decisões políticas; em segunda instância, essa certeza conforma, circularmente, o próprio campo do político.

O predomínio da tendência racionalizante dos assuntos públicos, de cariz científico, é concomitante ao avanço da produção industrial. Os padrões científicos aplicados para o desenvolvimento da indústria, orientados pela economia de recursos, previsibilidade e repetição dos processos produtivos, teriam sido declaradamente aplicados em prol do progresso social. Essa é a razão pela qual tecnocracia é comumente identificada à modernização.

Por tecnocracia, refiro-me àquela forma social em que uma sociedade industrial atinge o pico da sua integração organizacional. É o que os homens ideais geralmente têm em mente quando falam de modernização, atualização, racionalização, planejamento⁴².

Bresser-Pereira segue teoricamente para além dessa definição, formulando o conceito de *tecnoburocracia*, resultado da combinação de elementos da *autoridade técnica* com o legado da legitimação racional-legal típica de Max Weber⁴³. Tal operação resulta em um conceito segundo o qual as autoridades decisórias são, ao mesmo tempo, legalmente constituídas e socialmente legitimadas pela eficiência técnica. Surge, portanto,

⁴² Roszak, Theodore *apud* BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Technobureaucratic capitalism**. São Paulo: 1990. p. 190. Tradução livre de: “By the technocracy, I mean that social form in which an industrial society reaches the peak of its organizational integration. It is the ideal men usually have in mind when they speak of modernizing, up-dating, rationalizing, planning”.

⁴³ WEBER, Max. **Ciência e política: duas vocações**. São Paulo: Cultrix, 2008.

uma modalidade teórica que compatibiliza a racionalidade e a previsão jurídica com a eficiência científica⁴⁴.

Em comum, todos os autores até aqui referenciados defendem que o primado da *autoridade técnica* é justificado politicamente por sua neutralidade científica. O domínio de métodos quantitativos de análise, a impessoalidade no planejamento e a indiferença em relação às ideologias são características que garantiriam o primado da técnica sobre a desacreditada política. Isto é o que leva Bresser-Pereira a afirmar, em tom crítico, que “governar não é uma questão política: é uma questão técnica”⁴⁵.

Para definir a *autoridade técnica*, pode-se, em suma, elencar a racionalidade científica como pressuposto, ao lado da eficiência (como resultado do método científico) e a neutralidade. Essa forma de autoridade pode ser também denominada de *tecnocrática*, conforme a definição anteriormente exposta. A expressão *tecnoburocracia*, cunhada por Bresser-Pereira, será momentaneamente descartada, pois o estudo do planejamento científico envolve autoridades que extrapolam suas competências legalmente atribuídas, dada a legitimação técnica para os assuntos públicos. Um bom exemplo dessa situação são as autoridades constituídas por revoluções e golpes de Estado.

A racionalidade típica da tecnocracia está profunda e diretamente vinculada à cientificidade metodológica e a consequente neutralidade das conclusões. Os *experts* afirmam convicções complexas e coerentes, tidas por eles mesmo como resultados científicos ou mesmo como expressões objetivas e naturais de uma determinada condição. O conhecimento científico, nesse nível, não é questionado; muito menos o é o método utilizado, que se apresenta como neutro e imparcial.

Por eficiência *tecnocrática*, pode-se definir não somente a economia aplicada na tomada de melhores decisões. Antes, é eficiente o governo dos *experts* porque o próprio processo decisório é considerado econômico, sem passar os assuntos relevantes pelo crivo da polêmica e do debate público. A

⁴⁴ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Tecnobureaucratic capitalism**, p. 115.

⁴⁵ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Tecnobureaucratic capitalism**, p. 191. Tradução livre de: “Governing is not a political question; it is a technical one”.

tecnocracia ou autoridade técnica poupa os governos do suposto inconveniente que representa “submeter-se a negociações desgastantes que custam tempo e energia, podendo tomar suas decisões conforme critérios científicos objetivos”⁴⁶.

Finalmente, a neutralidade técnica deriva não somente do discurso racional-científico que sustenta as decisões públicas (especialmente a que motiva o planejamento econômico); antes, é também conformada pela aparência neutra do lócus de produção dos discursos que sustentam e legitimam as decisões. Esclarece essa composição complexa do quesito neutralidade a passagem de Pinzani, quando remete-se a Bourdieu e Boltanski. Ali, universidades, institutos de pesquisa e inclusive a mídia são mencionados como lugares de aparente neutralidade⁴⁷. Como se não bastasse a neutralidade ser definida nos dois níveis acima apresentados, ainda existe um terceiro elemento que define um discurso neutro: a própria autoridade técnica produtora do discurso. Tem-se que os especialistas são imparciais e detêm o conhecimento necessário para formular o mais adequado planejamento.

Dessa forma, segundo as origens da ideia de planejamento, seja de vertente revolucionária ou conservadora, os agentes principais do progresso científico e social são os *experts*. Em verdade, planejar tornou-se sinônimo de alocação técnica dos recursos, com objetivo de obter o melhor desempenho sob determinadas circunstâncias condicionantes. Embora os discursos políticos aparentemente estejam dirigidos a categorias sociais diversas (elites e trabalhadores), o planejamento científico aponta como agentes principais as autoridades técnicas, detentoras do saber necessário⁴⁸. Os técnicos é que formulam os planos

⁴⁶ PINZANI, Alessandro. **Democracia versus tecnocracia: apatia e participação em sociedade complexas**, p. 156.

⁴⁷ PINZANI, Alessandro. **Democracia versus tecnocracia: apatia e participação em sociedade complexas**, p. 157.

⁴⁸ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Tecnobureaucratic capitalism**, p. 196. Tradução livre de: “The technical expert becomes the principle agent of development, the only element in a society capable of planning and executing this development efficiently, not only at the level of the state but also at the level of the large private bureaucratic organizations. Thus technobureaucratic ideology gains perfect internal logic and becomes a powerful

econômicos; estes ganham aceitação social pelo fato de terem sido construídos pelos próprios técnicos. Assim, a força social capaz de comprometer um grupo social com a efetivação de um determinado plano econômico é justamente aquela representada pela figura de credibilidade do cientista.

A responsabilidade pela tomada de decisões, portanto, é repassada integralmente às autoridades técnicas. Fato que significa, em última instância, que os agentes políticos são isentos da responsabilidade sobre as decisões públicas. Isso parece não somente contraditório, mas, essencialmente, esvazia o papel dos agentes políticos, reduzidos a implementar decisões técnicas definidas em níveis anteriores ao debate político. Esse fenômeno induz não somente à irresponsabilidade dos agentes políticos, como também naturaliza as medidas de planejamento econômico que, em nome da cientificidade, tornam-se necessárias. É o que Pinzani acertadamente definiu como *fatalismo*⁴⁹, típico do discurso tecnocrático.

Apesar da possível e próxima relação, não se pode definir planejamento como sinônimo de tecnocracia. Em verdade, a autoridade técnica é típica do planejamento científico, alicerçado sobre metas econômicas e instrumentos que se impõem à sociedade sob uma perspectiva racional. Entretanto, outras formas de planejar são viáveis, como o planejamento democrático, caracterizado pela participação popular na escolha das metas a serem atingidas pelos planos e dos seus meios de realização. Nessa forma participativa, demandas sociais podem ser inseridas para além da resolução de problemas econômicos, coordenando demandas aparentemente opostas relacionadas ao progresso econômico e ao desenvolvimento social.

Um planejamento democrático é possível quando os pressupostos da ação de planejar são deslocados de sua perspectiva científica acima apresentada. O planejamento científico é considerado um ato racional, balizado pela universalidade e cientificidade de diagnósticos, metas e meios. Os pressupostos são de neutralidade científica e progresso social, diretamente dependentes da perspectiva unitária da sociedade, sob a qual a dimensão dos conflitos é desconsiderada. Essa

instrument for the seizing of power by the technobureaucracy”.

⁴⁹ PINZANI, Alessandro. **Democracia versus tecnocracia: apatia e participação em sociedade complexas**, p. 157.

perspectiva de planejamento é indicada por Eduardo Bustelo como predominante no Brasil nas décadas de 1970 e 1980:

Atualmente existe uma visão bastante comum do processo de planejamento que o define como um conjunto de políticas econômicas e sociais expressadas de maneira predominantemente quantitativa e com uma definição precisa das etapas e processos que o compõem. O planejamento seria então ‘universal’ e aplicável sob qualquer condição, assumindo-se que o objeto do planejamento, isto é, o Estado, exista. O Estado aparece assim visualizado como uma entidade supraclasse cuja missão primordial seria a provisão de serviços que o setor privado não pode ou não deseja prestar. Mais particularmente, o planejamento seria definido como um método que ‘representa a aplicação racional do conhecimento humano ao processo de tomada de decisões e serve de base a toda ação humana’.⁵⁰

Em oposição a essa perspectiva neutralizada pelo discurso científico, o planejamento democrático tem justamente o *conflito* como pressuposto. A decisão de planejar é derivada da própria disputa de interesses sociais e socializados. Esse caráter conflitivo perpassa a escolha das metas e dos meios a atingi-las. Portanto, a autoridade técnica acaba por ser orientada pelos interesses políticos e sociais que extrapolam a noção de neutralidade científica. A conformação dos interesses pode ser a qualquer momento questionada e, conseqüentemente, refletir na alteração dos objetivos e instrumentos do planejamento anteriormente estabelecido.

⁵⁰ BUSTELO, Eduardo S. Planejamento e política social: a dialética do possível. **Política versus técnica no planejamento**: perspectivas críticas. BROMLEY, Ray; BUSTELO, Eduardo S (orgs). São Paulo: Brasiliense/UNICEF, 1982. p. 134

Nesse ponto, é importante destacar a parcialidade e o comprometimento da concepção científica de planejamento com os grupos de poder. Isso porque, embora os *experts* sejam definidos pela aparente neutralidade de seus discursos científicos, a decisão de planejar e mesmo o estabelecimento de metas e meios não deixa, em certa medida, de ser um ato de escolha política. E, como tal, a decisão de planejar é diretamente dependente de posições políticas parciais:

Mas são questões políticas que marcam as condições de êxito e os limites do planejamento, em situações históricas concretas. Para sua solução os planejadores, como categoria social, pouco podem contribuir. [...] Como intelectual e cidadão, o planejador não pode eximir-se de colocá-las e mostrar a falácia do tecnocratismo, quando as desqualifica por não serem ‘questões técnicas’, não faz mais que encobrir os problemas políticos subjacentes a qualquer planejamento⁵¹.

Apesar da batalha de interesses ser comum às bases do planejamento, seja científico ou democrático, é essencial manter essa oposição em vista para melhor compreensão do tema. De fato, a ideia de planejar a sociedade e a economia é construída a partir de uma justificação teórica bastante comprometida com o cientificismo do século XIX. Tanto assim é que há dificuldade notável em discutir o planejamento para além dos horizontes tecnocráticos. Portanto, é preciso compreender como essa categoria de gestão é forjada historicamente e como suas origens ainda a condicionam.

Além do mais, é preciso saber que as categorias planejamento econômico científico e planejamento democrático são construídas considerando o processo decisório necessário ao ato de planejar. Esse processo envolve, ao menos, três momentos discerníveis, embora muitas vezes concomitantes: (a) a decisão

⁵¹ CARDOSO, Fernando Henrique. **Aspectos Políticos do Planejamento**, p. 184.

de planejar⁵²; (b) o estabelecimento dos fins ou metas a serem atingidos e (c) a fixação dos meios e instrumentos pelos quais os objetivos definidos serão promovidos⁵³.

Dada essa conformação complexa do processo decisório envolvido no planejamento, é possível que a tipologia dual acima assumida não seja estanque ou suficiente para explicar toda sua manifestação empírica. Essa simplicidade representada pelas duas categorias, entretanto, não torna inválida a tipologia ideal estabelecida, útil ao propósito de verificação dos fundamentos de certo método de planejamento empiricamente adotado.

Ainda a título de definição geral, cabe diferenciar *planejamento científico* de outras formas de participação estatal na economia, tais como a *intervenção* e o *dirigismo*, conforme a subdivisão apresentada por Marcos Kaplan. Essa distinção é relevante para identificar as formas e os meios pelos quais o Estado participa como agente econômico. São três formas de atuação bastante diversificadas, que implicam diferentes intensidades de participação do Estado na economia. E, mais que isso, destinam-se a propósitos diversificados⁵⁴.

Sobre tal subdivisão tripartite da atuação do Estado na economia, tem-se que o *planejamento* e o *dirigismo econômico* são considerados formas sistemáticas, conglobando instrumentos e objetivos gerais. Outras espécies de participação estatal na economia não são necessariamente sistemáticas, denominadas genericamente *intervenção*; são modalidades usualmente setoriais, utilizadas de forma momentânea e que não contam com uma política geral articulada.

⁵² “A decisão de planejar é política, no sentido de que por intermédio da definição dos planos se aloca ‘valores’ e objetivos junto com os planos ‘recursos’ e se redefine as formas pelas quais estes valores e objetivos são propostos e distribuídos”. CARDOSO, Fernando Henrique. **Aspectos Políticos do Planejamento**, p. 170.

⁵³ Para Celso Lafer, “o processo de planejamento, embora na realidade seja uno, pode ser dividido, para comodidade de análise, em fases distintas. Neste trabalho, sugere-se a consideração de três fases: a decisão de planejar, o plano em si e a implementação do plano”. LAFER, Celso. **O Planejamento no Brasil**, p. 30.

⁵⁴ KAPLAN, Marcos. Aspectos políticos do planejamento na América Latina. In: **Política versus Técnica no planejamento**. BROMLEY, Ray; BUSTELO, Eduardo S. (org), p. 84-85.

A distinção entre *planejamento e dirigismo econômico* dá-se pela finalidade a ser atingida. Enquanto o *planejamento econômico* apresenta por objetivo mudança econômica e social, como, por exemplo, a alteração das bases produtivas, o *dirigismo* é tipicamente conservador. Este é geralmente utilizado a fim de estabilizar estruturas econômicas já consolidadas, evitando alterações bruscas em um meio instável e dependente de variáveis complexas.

Essas noções gerais sobre o *planejamento científico* e sua relação com a tecnocracia são um agregado importante para a compreensão do processo brasileiro de planejamento econômico. O início do planejamento em nível nacional, na década de 1940, foi fundamentalmente tributário dessas noções elementares. A seguir, é apresentado o resgate dessa tessitura entre *planejamento econômico científico* e *tecnocracia* no Brasil.

2.2 PLANEJAMENTO ECONÔMICO E TECNOCRACIA NO BRASIL

O planejamento econômico foi implementado no Brasil com o propósito de alterar a estrutura produtiva nacional, destinando-se a promover a industrialização de uma economia majoritariamente agroexportadora⁵⁵. A formação industrial no Brasil até a crise de 1929 estava diretamente atrelada à acumulação de capital nacional proveniente do mercado agroexportador, como diversificação de investimentos. Essa é explicação corrente para a origem e o desenvolvimento das primeiras indústrias têxteis, alimentícias, de cimento e ferro nacionais, tendo, esta última, tornado o País autossuficiente em 1930⁵⁶. A partir da crise de 1929, a dificuldade geral em exportar bens primários e em importar maquinário industrial demandou alterações da estrutura produtiva, com o estímulo público à

⁵⁵ “Depois de permanecer estagnada por três quartos de século, a economia brasileira iniciou uma era de progresso a partir de meados do século XIX. Pelo menos até o final da década de 1920 esse progresso baseou-se na expansão do setor agrícola-exportador”. SUZIGAN, Wilson. **Indústria brasileira**, p. 12.

⁵⁶ SUZIGAN, Wilson. **Indústria brasileira**, p. 112-113.

consolidação de indústrias de bens intermediários e de capital. A indústria brasileira passou a ser dinamizada não mais pelo capital ocioso proveniente do agronegócio, mas por investimentos públicos e privados empregados na substituição de importações⁵⁷.

Com relação ao papel do Estado na economia, o período de industrialização anterior à Primeira Guerra Mundial foi marcado pela atuação protecionista, com o estabelecimento de autênticas barreiras alfandegárias aos produtos importados. É de se mencionar, a título de ilustração, o caso do imposto sobre as cervejas importadas, estabelecido em 1892 em 60% (sessenta por cento), na expectativa de proteger empresas como a Companhia Antártica⁵⁸. A industrialização desse período foi bastante lenta e interrompida pela própria Guerra.

Já o período pós-Primeira Guerra foi caracterizado pelo investimento estatal direto nas indústrias instaladas no Brasil (de capital nacional ou estrangeiro), via empréstimos e isenções fiscais. Essa política de subsídios foi o prenúncio do processo dito substituição de importações, acelerado pela crise de 1929:

A ajuda governamental direta à indústria de transformação no período anterior à Primeira Guerra foi praticamente nula, com exceção daquela concedida à indústria do açúcar e das ocasionais isenções de direitos sobre matérias-primas e maquinaria industrial importadas. (...) A

⁵⁷ Esse fenômeno de alteração da estrutura produtiva só vai ser efetivamente comprovado pela composição do produto nacional a partir da década de 1930. Segundo Villela e Suzigan, “deve-se destacar também que só na década dos trinta é que se pode falar de industrialização no sentido de estar ocorrendo uma modificação na estrutura produtiva da economia. Assim, em 1939, o produto industrial já representava 43% do produto físico, quando, em 1919, tinha-se mantido em proporção idêntica a 1907, isto é, 21%. Isso se deveu à alta taxa de crescimento da produção industrial nos anos 1933-1939, em média, de 11,2% a.a.”. VILLELA, Annibal Villanova; SUZIGAN, Wilson. **Política do governo e crescimento da economia brasileira 1889-1945**. 2.ed. Rio de Janeiro: IPEA/INPES. p. 221-222.

⁵⁸ LUZ, Nilceia Vilela. **A luta pela industrialização do Brasil**. 2.ed. São Paulo: Alfa-ômega, 1978. p. 87.

partir da Primeira Guerra o governo passou a estimular deliberadamente o desenvolvimento industrial em geral. No entanto, os incentivos e subsídios concedidos não eram sistemáticos e nem sempre foram eficazes⁵⁹ (grifo nosso).

Os investimentos públicos para a consolidação da indústria brasileira, realizados a partir da década de 1920, representaram elevados valores e foram essenciais para a subsistência das empresas beneficiadas. Aqui, vale mencionar o exemplo do ramo siderúrgico, no qual companhias como a Belgo-Mineira e Brasileira de Usinas Metalúrgicas (CBUM) foram subsidiadas pelo governo federal por anos consecutivos: no caso da Belgo-Mineira, de 1920 a 1923⁶⁰, pelo menos; a CBUM usufruiu de

⁵⁹ SUZIGAN, Wilson. **Indústria brasileira**, p. 350-351.

⁶⁰ Por meio do Decreto n.16.203, de 18 de julho de 1923, do qual se extrai os artigos II e IV:

II - A Companhia Siderurgica Belgo-Mineira serão concedidos os seguintes favores:

1 - Isenção de impostos de importação e de expediente, durante o prazo de 40 anos, para:

- a) machinismos, materiaes e materias primas destinados a novas construcções e ampliações de suas installações;
- b) machinismos e materiaes destinados á carbonização de madeiras e utilização dos sub-productos;
- c) machinismos e materiaes destinados á captação transmissão de energia hydro-electrica indispensavel ao funcção das usinas e suas dependencias;
- d) machinismos e matcriaes para pesquisas e exploração de pedreiras de construcção, material refractario, minerios e combustiveis necessarios aos serviços das minas e suas dependencias;
- e) machinismos e materiaes destinados á construcção, conservação e funcionamento de estradas de ferro de pequeno percurso, estradas de rodagem, cabos aereos e outros meios de transporte necessarios ao abastecimento das usinas o escoamento de seus productos.

2 - Isenção, durante o prazo de 40 anos, de todos os impostos federaes que porventura incidirem sobre a construcção, ampliação e exploração das usinas e suas dependencias.

3 - Direito de desapropriação, nos termos da lei era vigor, para os terrenos e bemfeitorias necessarios ás construcções de estradas de

benefícios desde sua instalação, em 1925, até fins de 1927⁶¹. Os subsídios incluíam isenção de impostos de importação sobre maquinário e matérias-primas, isenção de impostos federais, redução nos custos dos fretes; no caso específico da Belgo-Mineira, foi ainda beneficiada com empréstimo a juros bastante módicos⁶². Considere-se que esses casos são meramente exemplificativos: os subsídios foram estendidos a diversos ramos produtivos nacionais, beneficiando indústrias de outros segmentos, ao menos, até a década de 1930.

Todos os esforços estatais em prol da industrialização nacional eram medidas setoriais momentâneas. Embora houvesse investimento de cifras significativas, não havia um planejamento geral econômico que fundamentasse a escolha das empresas ou mesmo dos setores beneficiados. À época, indicava-se que somente o planejamento poderia conduzir a economia nacional ao efetivo progresso. Por outro lado, questões como a dependência econômica em relação ao capital financeiro estrangeiro, instabilidade monetária nacional e protecionismo inadequado só viriam a ser abordadas na década de 1960⁶³. Até então, o problema da economia brasileira era o montante de investimentos públicos realizados sem planejamento.

ferro de pequeno percurso, estradas de rodagem, cabos aereos e linhas de transmissão de energia hydro-electrica, de accôrdo com os plannos aprovados pelo Governo.

4 - Fretes reduzidos, durante o prazo de 40 annos, nas estradas de ferro e linhas de navegação do Governo Federal, para machinismos, materias primas e materiaes necessarios aos trabalhos das usinas, bem como para o transporte dos seus productos.

⁶¹ Subsídios semelhantes aos oferecidos à Companhia Belgo-Mineira foram concedidos pelo governo federal à CBUM, por meio do Decreto n.16.775, de 13 de janeiro de 1925.

⁶² IV - O Governo Federal emprestará á Companhia Siderurgica, Belgo-Mineira a, quantia de mil e oitocentos contos de réis (1.800:000\$000), ao juro de cinco por cento (5%) ao anno, amortizavel em dez prestações annuaes, iguaes, de accôrdo com o que estabelece o decreto n. 12.944, de 30 de março de 1918, e desde que ella satisfaça ás condições estipuladas no mesmo decreto.

⁶³ PRADO JÚNIOR, Caio. **História econômica do Brasil**. 10.ed. São Paulo: Brasiliense, 1967.

A respeito do desenvolvimento industrial irregular e não planejado, Villela e Suzigan apontaram dados significativos: os setores tradicionais (têxteis e alimentos) representavam, em 1940, dois terços da produção industrial nacional. O maquinário concentrado nessas empresas estava completamente defasado e obsoleto quando do término da Segunda Guerra Mundial. E, para completar o desequilíbrio do quadro industrial brasileiro, cerca de 40% (quarenta por cento) dessa antiquada aparelhagem encontrava-se em operação no Estado de São Paulo, dado este que revela o imenso desequilíbrio regional econômico⁶⁴.

Esse contexto de desequilibrada industrialização nacional, investimentos públicos e necessidade de substituir importações foi responsável pela identidade entre *planejar* e *industrializar*; contexto que contribuiu, inclusive, para a construção de um ideário de planejamento científico tecnocrático nacional. A questão passou a ser a superação das pressões políticas internas e externas pelos governos, destinando os recursos públicos em prol de um projeto eficiente de progresso nacional. O progresso, na ocasião, era identificado com o incremento da produção industrial. Por isso, planejar tornou-se idêntico a industrializar, com direta influência das vertentes científicas de planejamento. Em um manual de história econômica, datado de 1950, encontra-se a seguinte passagem, que transparece a preocupação com a ausência de planejamento na aplicação dos recursos na indústria nacional:

O desenvolvimento das indústrias básicas será o único caminho capaz de nos levar à industrialização sistemática do Brasil. Mas, devemos reconhecer que esse caminho ainda não foi aberto: 'Com efeito, as bases definitivas da industrialização do nosso país ainda não foram estabelecidas'⁶⁵.

⁶⁴ VILLELA, Annibal Villanova; SUZIGAN, Wilson. **Política do governo e crescimento da economia brasileira 1889-1945**, p. 67.

⁶⁵ CRUSIUS, Carlos Oscar. **História econômica do Brasil**. Porto Alegre: Sulina, 1950. p. 162.

O clamor técnico pela sistematicidade e eficiência da participação estatal na economia ganhou refinamento e tornou-se lugar comum na década de 1960. O binômio cientificidade e progresso tornou-se recorrente nos textos de história econômica nacional. Essa época caracterizou-se pela grande expectativa de desenvolvimento econômico; o que, acreditava-se, só poderia acontecer por meio dos planejamentos nacionais:

A condição essencial para a prosperidade de qualquer país reside nas atividades da sua população e na maneira por que estas são orientadas e estimuladas pelos respectivos governos. (...) Deve prevalecer, em resumo, a mentalidade do mais inteligente e acurado esforço tendo em vista o 'máximo resultado'.

(...) Procuremos tornar-nos mais inteligentes, não no sentido do preciosismo literário e das ocas manifestações de verbosidade que tanto têm malbaratado nossas energias mentais, mas no sentido de compreender as realidades brasileiras e de, mediante essa compreensão, promover uma organização racional de nossas atividades⁶⁶ (grifo nosso).

De fato, a industrialização no Brasil durante a primeira metade do século XX foi julgada desequilibrada pelos técnicos economistas, em termos produtivos e regionais. Isso porque, como exposto anteriormente, a produção industrial era concentrada em alguns setores econômicos e em regiões específicas do território nacional. A doutrina a esse respeito é unânime quanto à ineficiência do padrão industrial fomentado, questionando o modelo de incentivos adotado pelos governos.

Apesar do consenso sobre os desequilíbrios da indústria nacional, as doutrinas de época apresentaram duas interpretações para esse fenômeno. Uma delas explicou o problema da industrialização desordenada pela ausência de um planejamento

⁶⁶ LOBO, Haddock. **História econômica e administrativa do Brasil.** São Paulo: Atlas, 1968. p. 200-201.

geral da economia, o que acarretava a concentração de investimentos estatais em ramos específicos. Por outro lado, Caio Prado Júnior defendeu que a desarticulação da indústria nacional deu-se em razão do imperialismo externo. Segundo o autor, para a compreensão da industrialização brasileira, era preciso considerar o desequilíbrio entre mercado interno e externo, sendo este muito mais atrativo ao produtor industrial. O incipiente mercado interno não articulava as necessidades básicas da população brasileira; de fato, a produção era destinada aos poucos efetivamente consumidores. Assim, grande parte da produção industrial tinha como destino o mercado exportador. A formação da indústria brasileira destinou-se, portanto, a suprir as falhas de abastecimento do mercado externo; por isso, a industrialização deu-se de forma imediatista, desarticulada e desconectada, insuficiente para resolver os problemas de abastecimento do mercado interno⁶⁷.

A visão de Caio Prado Júnior, portanto, descreveu o problema da indústria nacional a partir da *dependência* do Brasil em relação aos países desenvolvidos. A falha do processo de industrialização estava desatrelada do planejamento. Em outros termos, somente a fixação de um mercado interno viável tornaria a produção nacional independente do mercado internacional. A eficácia do planejamento econômico seria dependente de decisões políticas antecedentes, devotadas à consolidação do mercado consumidor interno⁶⁸.

⁶⁷ PRADO JÚNIOR, Caio. **História econômica do Brasil**, p. 322-323.

⁶⁸ “Em suma, o problema da indústria brasileira está sobretudo na natureza do seu mercado, que não é apenas quantitativamente acanhado por força do baixo padrão dominante no País, mas sobretudo qualitativamente mal disposto e coordenado por efeito da defeituosa estruturação da nossa economia, que, organizada essencialmente como fornecedora de produtos primários para os mercados exteriores, não se apoia e articula nas necessidades e atividades fundamentais e essenciais da massa da população brasileira e do País em geral. Sem um largo mercado em que aquelas necessidades e atividades se intercomuniquem e entrem estreitamente entre si, estimulando-se mutuamente, não haverá como esperar um desenvolvimento industrial de amplas perspectivas, propagando-se e difundindo extensiva e intensivamente pelo

Considerando que a intervenção estatal na economia foi, até então, pontual e setorializada, criou-se um relativo consenso em considerar como experiência inaugural de planejamento econômico nacional o Plano de Metas, base de campanha que elegeu o Presidente Juscelino Kubistchek, em 1955. Para Celso Lafer, o incremento da participação política verificada no período motivou o Presidente eleito a sustentar, desde a campanha eleitoral, a proposta de planejamento econômico como alternativa viável para a melhoria do nível de vida da população⁶⁹.

Essa hipótese corrobora a interpretação de Weffort sobre o populismo: com o crescimento veloz e significativo da população urbana⁷⁰, a conciliação entre trabalhadores e elites tornou-se essencial à legitimação política. A maneira eficiente de promover esse consenso social e atingir a maioria dos eleitores era propor, a um só tempo, a unidade de interesses no desenvolvimento nacional. Se, por um lado, os investimentos públicos na indústria nacional eram de interesse das elites, passou a ser proposto também como interesse dos trabalhadores, pela perspectiva de maior oferta de postos de trabalho, elevação dos níveis salariais e acesso aos bens de consumo⁷¹.

Esse novo arranjo político brasileiro, segundo Lafer, causou um *dilema* insolúvel dentro da estrutura econômica

conjunto da coletividade brasileira". PRADO JÚNIOR, Caio. **História econômica do Brasil**, p. 327.

⁶⁹ LAFER, Celso. **O Planejamento no Brasil**, p. 31-33.

⁷⁰ Aponta o IBGE que a população urbana em 1950 era de 36,16%; já em 1960, esse percentual atingiu 45,08%. Esse salto torna-se numericamente expressivo quando se confronta o percentual de crescimento da população geral, fixado em 3% durante o mesmo período. Assim, a transferência populacional campo-cidade foi um fato relevante e que pressionou o sistema de planejamento. Dados de: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censos demográficos de 1950, 1960, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br>>. Acesso em: 20 de janeiro de 2015.

⁷¹ WEFFORT, Francisco C. **Classes populares e política**: contribuição ao estudo do populismo. 1968. 148f. Tese (doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo. São Paulo, 1968. p. 130.

setorizada até então vigente. Não se tratava somente de atender aos apelos das elites industriais, muitas vezes opostos aos interesses dos agroexportadores. O crescimento acelerado da população urbana e as migrações inseriam outra variável no sistema de incentivos, a urbanização; que precisava ser considerada sob um aspecto de racionalidade administrativa. Por isso, a decisão de planejar, típica do governo Juscelino Kubitschek, foi resultado da *dinâmica* social e política brasileira.

O discurso do desenvolvimento econômico, nesse momento, era centrado no processo de substituição de importações e dependente da industrialização nacional. O argumento comumente encontrado na literatura da técnica indicava que o desenvolvimento nacional era relativo ao patamar industrial atingido⁷². Ou seja, quanto maior a produção da indústria nacional, maior o bem-estar da população⁷³. A

⁷² A identidade entre industrialização e desenvolvimento econômico é o pressuposto que se coleta do relatório de pesquisa do IPEA (Instituto de Planejamento Econômico e Social) a respeito do financiamento de projetos industriais, datado de 1974. Interessante notar que tal ponto de partida era comumente aceito na literatura de época. A explicação era que “os mais importantes estudos empíricos sobre o desenvolvimento e o crescimento econômico mostram que, regra geral, o último se caracteriza por um aumento persistente na produção real por habitante, enquanto que o desenvolvimento econômico se distingue pelo crescimento econômico acompanhado por mudança substancial na estrutura de produção econômica. Especificamente, o desenvolvimento econômico implica um aumento da proporção do Produto Nacional gerada pelo setor industrial e numa correspondente diminuição da importância relativa do setor primário. Justifica-se, assim, falar em desenvolvimento industrial como sinônimo de desenvolvimento econômico” (grifo nosso). SUZIGAN, Wilson; PEREIRA, José Eduardo de Carvalho; ALMEIDA, Ruy Affonso Guimarães de. **Financiamento de projetos industriais no Brasil**. 2.ed. Rio de Janeiro: IPEA, 1974. v.9. p.25.

⁷³ “A industrialização é a diretriz correta para o desenvolvimento econômico de um País de população crescente, com um grande mercado potencial e dotado de adequados recursos naturais. Além de representar, em si, um estágio econômico evoluído, ela permite a substituição de importações e a diversificação dos artigos de exportação. Mais ainda, ela determina o progresso da agricultura

expectativa imediata era o incremento das exportações e a redução do nível de importações, o que significaria, em termos imediatos, maior credibilidade da economia nacional.

O objetivo declarado de alteração da estrutura produtiva brasileira garantiu ao Plano de Metas ser a primeira experiência nacional em planejamento. Até então eram predominantes formas de atuação estatal na economia, mas muito mais na forma de *intervenções* setoriais e assistemáticas, o que era insuficiente frente aos propósitos e transformações sociais do período.

O período de 1956-1961, no entanto, deve ser interpretado de maneira diferente, pois o Plano de Metas, pela complexidade de suas formulações – quando comparado com as tentativas anteriores – e pela profundidade de seu impacto, pode ser considerado como a primeira experiência efetivamente posta em prática de planejamento governamental no Brasil⁷⁴ (grifo nosso).

pela valorização dos mercados de alimento e matérias-primas, pelo estímulo à introdução de tecnologia agrícola avançada e pela absorção dos excedentes de mão-de-obra que se formam nos campos. (...) Cabe, por fim ao Estado a missão de árbitro no livre jogo da economia, para impedir o desapareço das regras de moral e de justiça social que fundamentam a estabilidade de uma economia sólida e sadia. O processo de desenvolvimento econômico deve ser realizado sem sacrifícios exclusivos das classes trabalhadoras mas, ao contrário, transformando-as em participantes diretas dos benefícios do progresso. A margem de poupanças da coletividade dependerá em última análise de um progressivo acréscimo de produtividade do trabalhador, e isto se dará na medida em que o trabalho deixar de ser castigo e um desalento. para se tornar uma esperança de melhores dias. Existirão sacrifícios coletivos, que só se tornarão toleráveis se distribuídos com justiça por todas as classes. Cabe ao Estado dar sentido social à riqueza (*sic*). O Desenvolvimento econômico terá como consequência a eliminação da pobreza”. OLIVEIRA, Juscelino Kubitschek de. **Diretrizes gerais do Plano Nacional de Desenvolvimento**. Belo Horizonte: Oscar Nicolai, 1955, p. 18-19.

⁷⁴ LAFER, Celso. **O Planejamento no Brasil**, p. 32.

Essa posição é também compartilhada por Luiz Orenstein e Antônio Carlos Sochaczewski, unânimes em reconhecer o Plano de Metas como o mais completo e coerente conjunto de objetivos e investimentos realizados até então⁷⁵. Há, contudo, a tese contrária, apresentada por Palazzo e endossada por Paulo Almeida, segundo a qual o Plano de Metas foi simplesmente um programa amplo. Ambos apontam o Plano de Metas como um programa carente de sistematicidade científica, esta indispensável a uma experiência de planejamento⁷⁶.

Apesar de muitos identificarem o Plano de Metas como o primeiro plano brasileiro de programação global da economia, em realidade ele apenas correspondeu a uma seleção de projetos prioritários, mas evidentemente, desta vez, com visão mais ampla e objetivos mais audaciosos que os do Plano Salte, buscando inclusive uma cooperação mais estreita entre os setores público e privado. A sua ênfase recaía, fundamentalmente, no desenvolvimento da infra-estrutura e da indústria de base; não estava, no entanto, caracterizando um planejamento global, tanto que por falta de um esquema racional e adequado de financiamento, acabou por provocar um pesado surto inflacionário⁷⁷ (grifo nosso).

⁷⁵ ORENSTEIN, Luiz; SOCHACZEWSKI, Antônio Cláudio. Democracia com desenvolvimento: 1956-1961. In: ABREU, Marcelo de Paiva. **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989**. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990. p. 171.

⁷⁶ ALMEIDA, Paulo Roberto de. A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz. **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: ENAP, 2006. p. 199-200.

⁷⁷ PALAZZO, José Truda. **O planejamento do desenvolvimento econômico** : o caso brasileiro. Porto Alegre: UFRGS, 1977. p.14.

A escolha de cinco áreas de investimento e a determinação de, inicialmente, 30 objetivos⁷⁸ não foi suficiente para estabelecer um planejamento econômico racional, segundo Palazzo. A comprovação disso seria o resultado inflacionário, que teria avançado de 12,5% em 1956 para mais de 30% no final do período⁷⁹. Entretanto, essa *falha estrutural* reputada ao Plano de Metas por Palazzo é questionável, especialmente quando se considera os custos de produção. Os salários no período não pressionaram tanto a emissão monetária, recurso este que foi utilizado para a manutenção do câmbio nos patamares anteriores ao governo de Juscelino Kubitschek⁸⁰.

Ao lado da crítica de Palazzo, Werner Baer ainda ressaltou que o Plano de Metas não pode ser considerado efetivamente uma

⁷⁸ A meta “construção da Capital Nacional – Brasília” foi inserida posteriormente à apresentação do Plano. LOPES, Lucas. **Memórias do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Centro de Memória da Eletricidade no Brasil, 1991. p.162.

⁷⁹ TAVARES, Maria da Conceição (coord.). **O papel do BNDE na industrialização do Brasil** : Os anos dourados do desenvolvimentismo, 1952-1980. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2007. p. 86.

⁸⁰ “As elevadas taxas de crescimento do produto assim como a aceleração inflacionária são características marcantes do período 1946-1964 e a concomitância dessas duas variáveis pode induzir à existência de uma causalidade entre elas. E essa relação foi proposta na literatura econômica pelo argumento de poupança forçada”. Entretanto, tal hipótese pode ser invalidada pela análise empírica do período, que revelou que a aceleração inflacionária deu-se pela *persistente desvalorização cambial*, mais do que pelos gastos públicos. “Assim, a causalidade se constrói a partir das pressões oriundas das desvalorizações cambiais, e o processo inflacionário que surge como conseqüência era acompanhado, com uma certa defasagem por aumentos no salário nominal”. Os grandes vilões da economia não eram os salários, mas a manutenção de uma política cambial de desvalorização da moeda nacional, útil ao setor exportador. PEREIRA, Bruno Rodrigues. **Revisão crítica da hipótese de poupança forçada para a economia brasileira: 1946-1964**. 2006. 106f. Dissertação (Mestrado em economia) – Faculdade de Economia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2007. p. 84.

experiência de planejamento, posto que “não se tratava de um programa de desenvolvimento global”⁸¹. Essa afirmação se sustenta nas características do Plano, que não conciliava os 30 setores envolvidos e nem mesmo investimentos públicos e privados. Ademais, a falta de sistematicidade do Plano fez com que algumas metas em infraestrutura fossem demasiadamente detalhadas, enquanto outras foram simplesmente formuladas em termos gerais.

Contrariando as conclusões de Palazzo e Baer, há, no campo teórico, a defesa da hipótese de sucesso do Plano, tendo em vista a realização da maior parte das metas industriais e de infraestrutura estabelecidas para o período. Ao sucesso no implemento das metas, atribui-se a aceleração no crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), em média de 7% ao ano⁸². Deve-se também considerar, ao lado desse incremento do PIB, outro fator positivo do Plano de Metas: o intenso impulso ao desenvolvimento industrial brasileiro, viabilizado pelas ações e investimentos públicos determinados pelo Plano⁸³. Essas duas interpretações de resultados do Plano de Metas indicam, além de seu sucesso (ao menos parcial), sua índole de planejamento geral. Isso porque a realização do Plano promoveu profundas alterações na estrutura produtiva brasileira, com a consolidação da indústria em território nacional⁸⁴.

⁸¹ BAER, Werner. **A economia brasileira**. 2.ed. Barueri: Nobel, 2005. p. 75-77.

⁸² LAFER, Celso. **O Planejamento no Brasil**, p. 42.

⁸³ A esses fatores que indicam o sucesso do Plano de Metas, há ainda que se considerar o fato de que o ambiente político em que se deu o crescimento econômico era aberto e democrático. Esse elemento importante foi destacado por Orenstein e Sochaczewski. ORENSTEIN, Luiz; SOCHACZEWSKI, Antônio Cláudio. **Democracia com desenvolvimento**, p. 178.

⁸⁴ “Não é fácil proceder-se a uma avaliação final das consequências do PM. Sem dúvida representou um impulso extraordinário ao desenvolvimento. A estrutura econômica modificou-se rapidamente com o crescimento do setor industrial, sua modernização e a implantação de novos ramos”. ORENSTEIN, Luiz; SOCHACZEWSKI, Antônio Cláudio. **Democracia com desenvolvimento**, p.180.

Apesar da oposição ao governo, o Plano de Metas obteve relativo sucesso, e, grosso modo, seus objetivos foram alcançados. É fato que o papel do BNDE na formulação e execução desse programa foi decisivo para o sucesso do Plano. Mas talvez uma das razões do êxito se assentasse na capacidade de coordenação centralizada, adquirida com o seu desenrolar, e na supervisão direta feita pelo presidente da República, que, em última instância, determinava prioridades e tomava decisões⁸⁵ (grifo nosso).

Há, portanto, boas razões para elencar o Plano de Metas como a primeira experiência nacional em planejamento econômico, independentemente de seus resultados; estes só confirmam a generalidade com que a economia havia sido considerada na formação do Plano. Se a generalidade pode ser indicada como característica do Plano de Metas, mais ainda o marcou a centralização das decisões. Embora a autoridade responsável pelas decisões relativas ao planejamento tenha sido o próprio Presidente da República, portanto, *autoridade política*, o delineamento das metas a serem realizadas foi construído e legitimado pelo discurso de autoridades técnicas econômicas.

Dentre as *autoridades técnicas* responsáveis pela formulação do Plano de Metas encontra-se Lucas Lopes, um dos idealizadores do Plano, que teria participado de tentativas anteriores de planejamento econômico. Enquanto Lucas Lopes foi responsável pela formulação das *Diretrizes Gerais do Plano de Metas*, publicadas durante a campanha presidencial, em 1955, Celso Furtado foi o técnico incumbido de situar as metas no plano macroeconômico, dotando o Plano de sistematicidade⁸⁶.

⁸⁵ TAVARES, Maria da Conceição (coord.). **O papel do BNDE na industrialização do Brasil**, p. 47.

⁸⁶ “Tanto as Diretrizes gerais do Plano como essa definição das metas, que mais tarde seria publicada como o Documento nº 3 do Conselho do Desenvolvimento, representavam um programa de governo sem qualquer análise macroeconômica, sem qualquer preocupação com índices etc. A formulação macroeconômica estava sendo feita por Celso Furtado, em acordo com a CEPAL”. LOPES,

Nas quase 250 páginas publicadas como *Diretrizes Gerais do Plano*, foram expostos motivos e pretensões para as inicialmente 30 metas a serem realizadas. Estas estavam distribuídas pelos cinco setores considerados economicamente estratégicos: energia, transportes, alimentação, indústria e educação⁸⁷. O objetivo primordial era orientar o investimento estatal em infraestrutura, compreendida como essencial para o desenvolvimento brasileiro. Na versão inicial, a meta n. 31, que se referia à construção de Brasília, ainda não estava prevista. Pela globalidade dos setores atingidos e pela *previsão das políticas econômicas a serem empreendidas*, Anita Kon considerou o Plano de Metas a primeira e autêntica experiência de planejamento no Brasil⁸⁸.

As formas de fomento industrial previstas incluíam tanto o investimento direto estatal como o estímulo à iniciativa privada. Os investimentos diretos de recursos públicos foram essencialmente destinados às obras de infraestrutura, tais como a construção de portos e a ampliação da malha viária brasileira⁸⁹. Além disso, vultosas somas de capital foram empregadas na criação das empresas públicas nacionais, dirigidas aos setores de estrangulamento para os quais a iniciativa privada não destinava investimentos. Tais setores passaram a ser denominados genericamente como *indústrias de base*, por serem completamente indispensáveis ao desenvolvimento industrial brasileiro. Nessa categoria foram consideradas as empresas de geração de energia, como a CEMIG.

Durante a campanha presidencial de 1955, o Plano de Metas foi concebido unicamente como diretrizes gerais de governo, carecendo de uma análise efetivamente econômico-científica. Posteriormente, com a vitória de Juscelino Kubitschek no pleito presidencial, as metas do Plano foram desdobradas em diversos projetos, elaborados e coordenados pelo recém criado Conselho do Desenvolvimento. A composição interministerial do

Lucas. **Memórias do desenvolvimento**, p.167.

⁸⁷ OLIVEIRA, Juscelino Kubitschek de. **Diretrizes Gerais do Plano Nacional de Desenvolvimento**, p. 9-24.

⁸⁸ KON, Anita. Quatro décadas de planejamento econômico no Brasil. **Revista de Administração de empresas**. v.34, n. 3, p. 49-61, 1994. p. 50.

⁸⁹ LAFER, Celso. **Planejamento no Brasil**, p. 48.

Conselho, com o comprometimento de todos os Ministros de Estado, em associação com os Chefes das Casas Civil e Militar, além dos presidentes do Banco do Brasil e do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDE), possibilitou a formação de *grupos de estudo*. Esses grupos foram articulados conforme as metas estabelecidas e as especificidades de cada área, sendo responsáveis pela elaboração dos projetos setoriais. Eventualmente, empresários dos setores destinatários dos projetos eram incluídos na discussão das metas. Foi o caso de empresas como a ALCAN e a Belgo-Mineira, ambas participantes do processo de elaboração dos projetos destinados aos seus setores de exploração: mineração e siderurgia, respectivamente⁹⁰.

Esse fato indica a abertura do governo Kubitschek para a participação do capital privado no desenvolvimento da infraestrutura necessária à industrialização nacional. Em verdade, mais que o capital, as grandes indústrias participantes da consolidação do Plano de Metas apresentaram suas demandas e projetos para o investimento público necessário ao desenvolvimento de suas próprias atividades⁹¹. Essa formação de *lobbies* comprometeu a cientificidade do Plano; entretanto, como o planejamento científico é uma tipologia ideal, é possível a interpenetração de diversos atores sociais. O essencial é que o discurso da técnica seja a razão preponderante pela qual as decisões políticas foram arregimentadas, em torno de um projeto comum de desenvolvimento econômico.

Outra perspectiva faz observar que a concessão de subsídios a determinados setores econômicos por meio do Plano de Metas não foi resultado isolado da atuação de grupos de poder. Mais que isso, foi também o método encontrado para superar limitações ao desenvolvimento econômico, essencialmente dadas pela grave carência de investimentos em infraestrutura. O

⁹⁰ LOPES, Lucas. **Memórias do desenvolvimento**, p.172.

⁹¹ “Ao contrário dos planos anteriores, no entanto, o PM (Plano de Metas) foi levado adiante com o total comprometimento do setor público. (...) Ao setor público caberia 50% do desembolso. Os fundos privados contribuiriam com 35% e o restante viria de agências públicas para os programas tanto públicos como privados. Os recursos externos não eram detalhados no plano”. ORENSTEIN, Luiz; SOSHACZEWSKI, Antônio Cláudio. **Democracia com desenvolvimento**, p. 176 – 178.

inquérito sobre tais limitações já teria sido realizado pelas Missões Brasil-Estados Unidos, bem como indicados pelos relatórios da CEPAL.⁹²

Apesar do discurso técnico empregado no Plano de Metas, amparado pelas comissões técnicas de investigação, é preciso considerar a crítica de Palazzo, na qual foi seguido por Orenstein: a falta de previsão de mecanismos de financiamento suficientes para execução das metas. Essa lacuna técnica contribuiu para a aceleração do processo inflacionário, única via encontrada para o financiamento. A elevação da carga tributária não era uma via possível, dada previsível resistência do setor empresarial em relação a tal medida. Ao longo da execução do Plano, tentativas de retração de crédito foram implementadas por breves períodos, vez que a medida gerou igualmente insatisfação dos industriais. Por fim, o incremento da produção industrial foi acompanhado pela elevação inflacionária e pela política salarial restritiva, tida como verdadeiro *arrocho*⁹³.

Mesmo com diante desse resultado, tem-se que o Plano de Metas foi efetivo em iniciar o esforço de estabelecer nova estrutura produtiva nacional, industrializada. Ademais, o Plano representou amplo diagnóstico técnico da economia brasileira. Essas são boas razões que justificam indicar o Plano de Metas como a primeira experiência nacional de efetivo planejamento.

Por outro lado, isto não significa negar a importância das intervenções estatais no setor produtivo anteriores ao Plano de Metas. A intervenção na economia promovida por governos antecedentes foi essencial para o diagnóstico setorial, base das medidas a serem incorporadas no Plano. Dada a característica descontínua e assistemática das intervenções estatais, estas não

⁹² “A limitação dos subsídios às áreas prioritárias eliminava os incentivos a uma série de setores cuja rentabilidade era mais elevada do que a dos setores favorecidos. Estes eram subsidiados exatamente pela ausência de interesse do setor privado, como era o caso da infraestrutura, ou porque restrições tecnológicas e/ou de capital mínimo impediam o investimento de capitais domésticos, e que teriam aumentado a taxa de investimento se tivessem os incentivos estendidos a estes”. ORENSTEIN, Luiz; SOSHACZEWSKI, Antônio Cláudio. **Democracia com desenvolvimento**, p.172.

⁹³ ORENSTEIN, Luiz; SOSHACZEWSKI, Antônio Cláudio. **Democracia com desenvolvimento**, p.191-194.

chegam a compor um planejamento científico; mas deixaram, por legado, instituições e projetos setoriais suficientes para constituir a base do Plano de Metas.

Dentre as medidas interventivas anteriores ao Plano de Metas deve-se elencar os primeiros esforços empreendidos pelo Departamento Administrativo de Serviço Público (DASP)⁹⁴, durante o Estado Novo de Vargas. Este órgão foi o responsável por elaborar o que é considerado, segundo Fernando Rezende, o primeiro plano quinquenal da história do planejamento brasileiro: o Plano Especial de Obras Públicas e Reaparelhamento da Defesa Nacional (1939-1943)⁹⁵. Este Plano logo foi substituído pelo Plano de Obras e Equipamentos (POE 1944-1948), ambos logo revistos e abandonados com a perspectiva do fim da Segunda Guerra.

O DASP foi o primeiro órgão técnico nacional, com atribuições para planejamento estratégico da intervenção pública na economia. Tenha-se em mente que o financiamento de ambos os planos anteriormente mencionados foi completamente público, por via, principalmente, do imposto sobre operações cambiais. Foi por intermédio do primeiro plano que surgiu a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e a Fábrica Nacional de Motores, além de verificar-se a expansão da incipiente malha viária nacional.

Além da relevância imediata dos planos e dos resultados da atuação do DASP, a atuação do órgão inseriu, no âmbito da Administração Pública Federal, preceitos de racionalidade

⁹⁴ Criado pelo Decreto-lei nº 579, de 30 de julho de 1938, durante o período denominado “Estado Novo”, sob o governo de Getúlio Vargas. RABELO, Fernanda Lima. O DASP e o combate à ineficiência nos serviços públicos: a atuação de uma elite técnica na formação do funcionalismo público no Estado Novo (1937-1945). **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**. v.3, n.6, p. 132-142. Dez. 2011.

⁹⁵ “Instituído pelo Decreto-lei 1058, de 19 de janeiro de 1939, o Plano Especial foi o primeiro plano com alcance quinquenal (1939-1943). Os objetivos desse plano eram implantar indústrias voltadas para o aproveitamento da riqueza natural do país, expandir e melhorar a infraestrutura de transportes e comunicações, e prover os recursos minerais necessários à defesa nacional e à ordem interna”. REZENDE, Fernando. **Planejamento no Brasil**, p. 19.

administrativa, meritocracia e cientificidade das decisões. Esse seria outro legado duradouro, por meio do qual a *autoridade técnica* começava a ser decisiva nas questões políticas e no modo de organizar o serviço público⁹⁶.

No âmbito internacional, convém mencionar a cooperação estabelecida entre Brasil e Estados Unidos quando do início da Segunda Guerra, por meio dos Acordos de Washington (1939). Essa aliança foi decisiva não somente para estabelecer esforços comuns de guerra, mas essencialmente para determinar os termos em que investimentos externos seriam aplicados na industrialização nacional. O planejamento foi precedido pelo diagnóstico econômico, possibilitado pelas missões técnicas conjuntas Brasil-Estados Unidos.

A presença de quatro missões técnicas para diagnósticos da economia nacional não apenas confirmou os termos de cooperação mútua entre as nações: foi também essencial para consolidar informações até então dispersas. A primeira foi conhecida como Missão Taub, realizada em 1941-1942, cujo relatório permaneceu secreto no Brasil⁹⁷. Os efeitos da cooperação técnica começaram a surgir em 1943, com a divulgação do relatório da Missão Cooke, no qual foram identificados os *obstáculos ao desenvolvimento das indústrias brasileiras*. Dentre as dez principais fragilidades, foram indicados o sistema de transportes, de abastecimento de combustíveis, de educação técnica e de produção fabril.

Ao lado dessas, é curioso perceber a menção à *ausência de uma tradição e fundos nacionais para investimentos industriais*, bem como a *regulamentação que restringe o afluxo de capital*

⁹⁶ RABELO, Fernanda Lima. **O DASP e o combate à ineficiência nos serviços públicos**, p.135.

⁹⁷ “Durante o período da Guerra, a cooperação internacional também recorreu aos esforços de planejamento limitado. Este era a missão Taub em 1942, um grupo de engenheiros que elaboraram um programa de investimento prioritário de 10 anos, que nunca se materializou”. Tradução livre de: “During the war period, international cooperation was also resorted to for limited planning efforts. These were the Taub mission in 1942, a group of engineers who draw up a 10-year investment priority program that never materialized”. ELLIS, Howard S. **The economy of Brazil**. University of California Press, 1969, p. 323.

*alienígena e de imigrantes*⁹⁸. Muito possivelmente, as medidas estatais posteriores, inclusive previstas no POE, tiveram em vista a superação das dificuldades apontadas pelo relatório dessa segunda missão.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, o liberalismo econômico de matriz não-intervencionista preponderou sobre a política nacionalista e protecionista vigente até então, como reflexo da derrota dos nacionalismos europeus. A Comissão de Planejamento Econômico do DASP, reunida em 1944 e 1945, foi influenciada por essa tendência liberal, representada por Eugênio Gudin, em oposição ao intervencionismo defendido por Roberto Simonsen⁹⁹.

Essa tendência contrária à intervenção estatal na economia resultou na eleição do liberal Presidente Dutra, que assumiu o poder em 1946. As tendências liberais também influenciaram a formulação do Plano SALTE (1948)¹⁰⁰ de investimentos públicos para o período 1949-1953. Deste Plano, muito pouco foi posto em prática. Isso porque somente foi aprovado pelo Congresso Nacional no último ano do mandato presidencial de Dutra, além de ser carente em previsões de fontes de financiamento. Vale lembrar que uma das primeiras medidas do Presidente Dutra ao assumir o governo, em 1946, foi extinguir o imposto sobre operações cambiais, a principal fonte de recursos que sustentou os planos anteriores. Essa dificuldade de financiamento, associada ao déficit orçamentário, fez com que as obras previstas no Plano SALTE fossem suspensas. Ademais, o Plano não era global, segundo a conclusão de Werner Baer; como não comprometia a iniciativa privada com projetos, continuou sendo um programa de gastos públicos, como todas as experiências anteriores:

A natureza do Plano Salte não era realmente global, pois não dispunha de metas para o setor privado ou de programas que o influenciassem. Tratava-se, basicamente, de um programa de gastos

⁹⁸ COOKE, Morris L. **A missão Cooke no Brasil**, p. 24.

⁹⁹ REZENDE, Fernando. **Planejamento no Brasil**, p. 02.

¹⁰⁰ Sigla que corresponde às áreas de investimento: saúde, alimentação, transportes e energia.

públicos que cobria um período de cinco anos. Ele conseguiu, entretanto, chamar atenção para outros setores da economia defasados em relação a indústria e que poderiam, conseqüentemente, impedir um futuro desenvolvimento¹⁰¹.

Na continuidade da cooperação econômica entre Brasil e Estados Unidos, a terceira missão conjunta, conhecida como Missão Abbink, apresentou relatório final em 1949. Nessa ocasião, os técnicos indicaram a necessidade de medidas ortodoxas de ajuste fiscal, bem como sugeriram *ações desenvolvimentistas*, prevendo investimentos públicos nacionais e estrangeiros¹⁰². Em verdade, a Missão Abbink foi eficiente em identificar os pontos sensíveis e carentes de investimento da economia brasileira (conhecidos como *pontos de estrangulamento*), embora não tenha sido executado nenhum projeto específico. Constituiu-se como verdadeiro diagnóstico, o que possibilitou à última missão apresentar sugestões mais sistemáticas para a economia – como a criação de um banco público para estimular o desenvolvimento nacional.

A Missão Abbink desempenhou seu diagnóstico durante 1948, com a conclusão do relatório no ano seguinte, ainda sob o governo Dutra. Apesar da proximidade política do então Presidente da República com os Estados Unidos, indicada pelas diversas oportunidades em que esteve em universidades e centros de pesquisas situados em território estadunidense, não era possível efetivar as recomendações da Missão Abbink. Seja isso por falta de recursos para o financiamento das obras indicadas, como pela omissão dos setores privados na consecução dos projetos.

Por fim, o retorno de Getúlio Vargas ao poder, em 1951, reavivou o modelo interventivo de Estado, agora legitimado com as bases *científicas* apresentadas no relatório da Missão Abbink. Contribuindo com essa tendência de maior presença do Estado na economia, somam-se as recomendações da última missão,

¹⁰¹ BAER, Werner. **A economia brasileira**, p. 79.

¹⁰² PAGNUSSAT, José Luiz. Dois séculos de teoria do planejamento: uma visão geral. **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: ENAP, 2006, p. 199-200.

conhecida como Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU)¹⁰³, que operou de 1951 a 1953¹⁰⁴. A partir das sugestões de melhoria na infraestrutura apresentadas por ambas missões técnicas, foi elaborado o Plano Nacional de Reparcelamento Econômico (ou Plano Lafer), com financiamento por um Fundo próprio, gerido pelo recém-criado Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE)¹⁰⁵.

Data da mesma época, em 1951, correspondente ao segundo mandato presidencial de Vargas, a formação do grupo misto composto pelos técnicos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e do BNDE. Essa cooperação tinha por objetivo o estudo e a promoção do desenvolvimento no Brasil. Com base em relatórios estatísticos próprios, a equipe técnica envolvida gerou mais recomendações, indicando a necessidade de uma mais intensa participação do Estado no processo de substituição de importações e constituição do mercado interno.

Por isso, diz-se que o governo Kubitschek contou com vasto material de inquérito e de sugestões para o

¹⁰³ Esta foi a última missão de cooperação entre Brasil e Estados Unidos. Operou entre os anos 1951 e 1953, viabilizando uma série de projetos em infraestrutura. Além da infraestrutura, os trabalhos da CMBEU resultaram na criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, em 1952. LOPES, Lucas. **Memórias do desenvolvimento**, p. 120.

¹⁰⁴ A partir da década de 1940, várias foram as tentativas de coordenar, controlar e planejar a economia brasileira. Entretanto, o que se pode dizer a respeito dessas tentativas até 1956 é que elas foram mais propostas como é o caso do relatório Simonsen (1944-1945); mais diagnósticos, como é o caso da Missão Cooke (1942-1943), da Missão Abbink (1948), da Comissão Mista Brasil-EUA (1951-1953); mais de esforços no sentido de racionalizar o processo orçamentário, como é o caso do Plano Salte (1948); mais medidas puramente setoriais como é o caso do petróleo e do café do que experiências que pudessem ser enquadradas na noção de planejamento propriamente dito. LAFER, Celso. **Planejamento no Brasil**, p. 39-40.

¹⁰⁵ O BNDE foi criado em 20 de junho de 1952, pela Lei n. 1.628. Com relação ao Plano Lafer, vale a consulta ao texto de Fernando Rezende: REZENDE, Fernando. **Planejamento no Brasil**, p. 02.

desenvolvimento industrial brasileiro. O Plano de Metas reuniu as experiências dos programas setoriais anteriores com os diagnósticos das missões conjuntas de estudos. Assim, as trinta metas do Plano estavam relacionadas com os pontos sensíveis (ou *pontos de estrangulamento*) da economia brasileira e com sua *demanda derivada*, os quais impediam o desenvolvimento nacional.

Esse conhecimento agregado possibilitou o grande diferencial do Plano de Metas, que o caracterizou como primeira experiência nacional em planejamento econômico. De posse dos inquéritos econômicos brasileiros foi possível elaborar, além de projeções econômicas, metas físicas de produtividade a serem alcançadas¹⁰⁶. As metas previam a atuação do Estado e da iniciativa privada, pelo financiamento conjunto de projetos via *grupos executivos*, sendo este mais um aspecto da amplitude do plano.

Mesmo considerado amplo, o Plano de Metas era pautado por previsões setoriais. Enquanto o setor de energia abrangia 43% do investimento inicialmente planejado, ao setor de transportes foi destinado quase 30% dos recursos. As indústrias de base, conceito que compreendia siderurgia, indústria automobilística e naval, de metais e celulose, tiveram destinados um percentual de 20,4% dos investimentos. O restante dos recursos foi distribuído entre projetos nas áreas de educação e alimentação¹⁰⁷.

Os resultados positivos no incremento da produção industrial, durante os anos do Plano de Metas, não foram suficientes para suprir os pontos de estrangulamento em alguns setores, como o alimentar¹⁰⁸. Ademais, o predomínio de decisões

¹⁰⁶ LAFER, Celso. O Planejamento no Brasil – observações sobre o Plano de Metas (1956-1961). MINDLIN, Betty (org.). **Planejamento no Brasil**, p. 43-48.

¹⁰⁷ LAFER, Celso. O Planejamento no Brasil – observações sobre o Plano de Metas (1956-1961), p. 48.

¹⁰⁸ “O índice médio de execução das metas contempladas nos cinco setores que as agrupavam, compilado por Costa (1971) aponta para um razoável grau de sucesso: cerca de 70% de alcance das propostas, com índices mais elevados para os setores de transporte e indústrias de base, e menores para alimentação e educação, exatamente naqueles setores que mais dependiam da Administração Direta e da colaboração dos governos estaduais para avançarem no cumprimento

pelas autoridades técnicas e os entraves à institucionalização da participação política constituiu-se como outro ponto de estrangulamento. Certamente, além do crescimento industrial e do problema da avalanche inflacionária, o Plano de Metas consolidou o discurso tecnocrático na esfera política brasileira.

Marcado o início do planejamento econômico no Brasil pelo Plano de Metas, restou ao governo sucessor, do Presidente Jânio Quadros, apresentar novas diretrizes, a fim de conter o processo inflacionário acelerado durante a administração de Juscelino Kubitschek. Com a renúncia de Jânio Quadros e a ascensão de seu vice, o presidente João Goulart, o planejamento foi dirigido pela perspectiva reformista, por meio das chamadas *reformas de base*.

Para coordenar e prever as reformas de base foi elaborado o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, cuja meta era promover reformas administrativa, monetária, tributária e, especialmente, agrária. No entanto, as condições econômicas não foram propícias para a efetivação do Plano, com índices inflacionários de 82%¹⁰⁹, enquanto a taxa de crescimento do PIB despencou para 0,6% em 1963¹¹⁰. A situação política piorou sensivelmente com a renúncia do técnico responsável pela formulação do Plano Trienal e Ministro do Planejamento, Celso Furtado. Contudo, mesmo que não tenham sido efetivadas as reformas, a experiência de planejamento econômico nacional foi reforçada.

O período militarista no Brasil iniciou com o mesmo problema a ser solucionado: o agravamento da inflação. Os militares utilizaram a mesma técnica anterior, ou seja, racionalização via planejamento econômico. A finalidade essencial era o controle do processo inflacionário e a reativação do crescimento, para o que foram adotadas estratégias ortodoxas,

das metas estipuladas". REZENDE, Fernando. **Planejamento no Brasil**, p. 24.

¹⁰⁹ PAGNUSSAT, José Luiz. **Dois séculos de teoria do planejamento**, p. 32.

¹¹⁰ ABREU, Marcelo de Paiva. Inflação, estagnação e ruptura: 1961-1964. In: ABREU, Marcelo Paiva de. **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989**. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990. p. 208.

dentre elas controle do crédito, redução dos gastos públicos, paralização das reformas de base e controle salarial. Sob essas diretrizes, foi elaborado o PAEG (Plano de Ação Econômica do Governo), tendo como objetivo orientar os investimentos públicos durante o período entre 1964 e 1966. Embora os índices inflacionários tenham recuado para 25% em 1967, o País vivenciou período de severa estagnação econômica. Entretanto, o controle da inflação conferiu condições para elaborar o primeiro plano de longo prazo para a economia brasileira – o Plano Decenal (1967-1976), com a retomada dos investimentos públicos para o desenvolvimento.

O Plano Decenal representou o auge da técnica em planejamento: foi elaborado pela equipe de economistas do recém-criado EPEA (Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada, posteriormente transformado no Instituto IPEA). O caráter técnico da instituição revelou-se na previsão detalhada das medidas a serem executadas nos primeiros quatro anos do plano. Foi a primeira experiência de planejamento de longo prazo e que, embora também não tenha sido concretizada em virtude da instabilidade política e institucional, consolidou o padrão de elevada qualificação da burocracia estatal.

Em substituição ao Plano Decenal, a equipe de governo de Costa e Silva foi incumbida de elaborar novo planejamento, resultando no Programa Estratégico de Desenvolvimento para o período 1967-1970. A meta desse novo Programa era a mesma dos planos antecedentes: estimular o crescimento econômico, com estabilidade monetária. A política econômica era ainda ortodoxa, pautada no controle inflacionário e em medidas de ajuste fiscal. Entretanto, era necessário considerar o novo contexto da economia nacional, vislumbrando o encerramento do processo de substituição de importações e o estreitamento do mercado interno.

A sequência do planejamento é concomitante com o recrudescimento do sistema político. Com a hegemonia do Poder Executivo, o planejamento previsto pelas Metas e Bases para a Ação do Governo (1970-1972) reforçou a ênfase no crescimento econômico, ainda que as questões relativas às disparidades regionais não tenham sido consideradas. Aos poucos, o planejamento englobou todos os setores da economia, com a formação do I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), válido para o período 1972-1974. Educação técnica, energia e

transportes foram os setores prioritários. Ao lado desses, as metas de integração nacional e de estímulo às *indústrias de base* justificaram vultosos investimentos. Destaque-se que o conceito de indústrias de base, originariamente utilizado no Plano Trienal do governo João Goulart, tomou uma dimensão alargada, contemplando insumos básicos, inclusive alimentos.

O PND contou com mais duas edições: o II PND, válido para o período entre 1975 e 1979 e o III PND, com medidas previstas para os anos entre 1980-1985. Ambos foram caracterizados pelo intenso estímulo ao crescimento, com ênfase na substituição de importações dos bens de capital. O investimento industrial continuou sendo majoritariamente estatal, a despeito dos elevados índices inflacionários e da pressão representada pela dívida externa. Com atenção e investimentos voltados para a infraestrutura nacional, a inflação e a dívida externa assumiram proporções tais que foi inviabilizada a efetivação do último plano (III PND).

Diante das dificuldades econômicas determinadas pelo descontrole inflacionário, o PND pós-redemocratização política brasileira foi pautado pela distribuição de renda e erradicação da pobreza. Mas o governo também não teve sucesso em efetivar suas metas. O combate à inflação foi prioritário no governo do presidente José Sarney ao que, por meio do plano monetário Cruzado e dos planos econômicos Bresser e Verão, lançou infrutíferos esforços. Assim, o primeiro PND da Nova República teria sido praticamente abandonado.

A redemocratização política foi marcada pelos esforços de estabilização econômica, com a necessidade premente de controle inflacionário e equilíbrio do balanço de pagamentos da dívida externa. Assim, o período de 1979 a 1994 foi caracterizado por planos de estabilização, relegando a segundo plano o crescimento econômico. Foram um total de 13 planos majoritariamente ortodoxos, finalizando com o Plano Real, de junho de 1994¹¹¹.

Com a previsão constitucional desde 1988 dos Planos Plurianuais (PPA) e com o controle do processo inflacionário, a discussão política (permeada pelo discurso técnico) voltou a ser o planejamento. Entenda-se como duas vertentes opostas:

¹¹¹ PAGNUSSAT, José Luiz. **Dois séculos de teoria do planejamento**, p. 39.

investimento público para o desenvolvimento ou controle inflacionário. O primeiro PPA, válido para o período entre 1991 e 1995, foi elaborado pela equipe do presidente Collor de Mello. Ali, a previsão de menor intervenção estatal era fundamentada na abertura comercial e financeira ao capital internacional, medida atribuída ao Consenso de Washington. De fato, o que ocorreu foi o desmonte do planejamento, com a extinção do ministério responsável¹¹². A tentativa de reorganizar o planejamento nacional deveu-se ao esforço do presidente Itamar Franco, com a rearticulação parcial do extinto Ministério do Planejamento através da Secretaria do Planejamento e Coordenação da Presidência da República.

O segundo PPA só viria a ser elaborado para o período de 1996 a 1999, já no mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso. Os objetivos eleitos foram a modernização e a eficiência do Estado. Sobre esses fundamentos, o processo de privatização de empresas públicas foi acelerado, priorizando a redução de gastos públicos e a estabilização econômica. O planejamento foi praticamente reduzido a metas fiscais e compromissos

¹¹² Em verdade, o Ministério do Planejamento passou a ser denominado SEPLAN (Secretaria de Planejamento) em 1º de maio de 1974, através da Lei 6.036. Essa Secretaria permaneceu autônoma, vinculada diretamente à Presidência da República. Apesar das diversas reformulações pelas quais passou, a SEPLAN foi um órgão independente até 1990, quando o governo Collor de Mello subordinou-a ao Ministério da Economia. Somente com o governo Itamar Franco a SEPLAN foi recriada, com status de Ministério. “Em 1995, com a reforma administrativa realizada pelo governo Fernando Henrique Cardoso, a SEPLAN foi transformada no Ministério do Planejamento e Orçamento - MPO. Em 1º de janeiro de 1999, no segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, com a modificação feita pela Medida Provisória nº 1.795, o MPO passa a se chamar Ministério do Orçamento e Gestão - MOG. A partir de 30 de julho de 1999, com a Medida Provisória nº 1.911-8, o MOG recebeu o nome atual de Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG”. **MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. História.** Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/editoria.asp?p=editoria&index=62&ler=s668>>. Acesso em: 08 de janeiro de 2015.

orçamentários, tornando-se cada vez mais presente o domínio do embate técnico, neutralizando a ação política.

Desde 2000, a técnica de planejamento vem sendo apurada, com maior especificidade em relação às metas, ao financiamento e ao público-alvo. Com previsões mais abrangentes em relação ao desenvolvimento econômico e participação estatal em projetos, a elaboração dos PPA aparenta mudanças técnicas nos últimos governos federais. Na prática, os Planos Plurianuais exprimem objetivos políticos somente realizáveis por meio de complexas medidas técnicas.

Por todo o histórico do planejamento nacional, inclusive por sua herança desenvolvimentista, há quem afirme que, por fim, instaurou-se a tecnocracia no Brasil. Um dos efeitos do domínio tecnocrático é que as decisões políticas são definidas como *meramente* técnicas, especialmente na discussão econômica. A consequência é a naturalização e, portanto, a despolitização das decisões econômicas.

O discurso tecnocrático e a naturalização do *status quo*, que se tornaram dominantes, contribuem a desincentivar ainda mais os indivíduos e a suscitar neles a ideia de que a política é um campo reservado aos técnicos, no qual não há espaço para novidades e experimentos sociais. Nesse contexto, a participação se limita à escolha de políticos que possuam as qualidades necessárias para implementar as medidas técnicas inevitáveis¹¹³.

Nesse esquema, o que se tem são decisões políticas tecnicamente (ou cientificamente) justificadas; estas deixam de ser decisões e adquirem a característica de conclusão racional. Opor-se a tais conclusões é considerado irracional, demonstrando o completo desconhecimento das regras naturais do sistema, político ou econômico. As lideranças políticas absorvem o discurso técnico e se justificam por tais argumentos; as decisões

¹¹³ PINZANI, Alessandro. Democracia *versus* tecnocracia: apatia e participação em sociedades complexas. **Lua Nova**. n. 89, p. 135-168, 2013. p. 160.

tornam-se, assim, inquestionáveis. Assim, a opção por uma política econômica mais ou menos ortodoxa passa a ser uma determinação necessária da economia, refugiando-se no campo da pura técnica.

Em contrapartida, os técnicos são revestidos pelo poder político para a tomada de decisões. O que se confirma é o *esvaziamento* do domínio da política, dado que as decisões são *naturalizadas e necessárias*. Assim, a tecnocracia se consolida pelo poder conferido aos *experts*. Dado o pressuposto de pleno conhecimento científico do sistema, os *experts* têm um conhecimento neutro e objetivo; por isso, são os mais qualificados para a orientar as decisões, sobretudo econômicas.

Essa foi a relação descrita por Bourdieu e Boltanski, quando do estudo do sentido do termo Parlamentarismo nos textos produzidos pela École Nationale d'Administration (ENA), em 1966. Para os técnicos da ENA, o parlamentarismo era considerado obsoleto e inadequado a um sistema eficiente de governo, dada a necessidade de discussão e debate das decisões consideradas, em sua maioria, políticas. Era necessário, para os técnicos, superar essa fase da política francesa, em prol de um governo técnico, capaz de maior eficiência, celeridade e neutralidade. Pinzani, quando referenciou esse estudo, demonstrou como a cientificidade do discurso técnico (no caso, dos técnicos da ENA) é utilizada para a construção de um discurso de neutralidade política¹¹⁴.

¹¹⁴ “Os tecnocratas da ENA criticam o parlamentarismo em nome de uma forma mais eficiente de governo, a saber, em nome do governo dos especialistas, que não precisa submeter-se a negociações desgastantes que custam tempo e energia, mas tomar suas decisões conforme critérios científicos objetivos. Esse último ponto é decisivo. Para Bourdieu e Boltanski (1976), a ideologia dominante é produzida em lugares que se apresentam como neutros – universidades, institutos de pesquisa, mídia – que dão a ela o aspecto de ser científica e imparcial, o qual deveria negar o caráter ideológico do sabe produzido em tais lugares. Destarte, o *expert*, em seus vários avatares, se torna o protótipo do sábio imparcial, que se situa acima dos conflitos cotidianos e cuja posição se funda sobre uma avaliação neutra de fatos objetivos”. PINZANI, Alessandro. **Democracia versus tecnocracia**, p. 156 - 157.

A análise estrutural da tecnocracia e sua participação na política nacional, entretanto, não são suficientes para que se possa afirmar o domínio tecnocrático no Brasil. Para Marshall Eakin, por exemplo, a tecnocracia brasileira não se tornou independente das elites tradicionais, sendo sempre por elas determinada. Essa dependência dos tecnocratas em relação às elites tradicionais se reafirmou, dado que o sistema de meritocracia não determinou o funcionamento institucional brasileiro. Por isso, não se pode afirmar que a tecnocracia tenha se consolidado no Brasil. Ainda que os tecnocratas desde a década de 1960 sejam influentes, isso não significa que sejam detentores de poder; este advém dos políticos. As relações de dependência entre tecnocratas e elites políticas fez surgir um novo clientelismo. Assim, a despeito do prestígio conferido aos técnicos e de sua importância decisiva nos processos de planejamento, não emergiu efetivamente no Brasil a tecnocracia¹¹⁵.

Sob tal perspectiva, engenheiros, juristas e economistas compõem uma categoria que legitima as decisões políticas por meio do discurso técnico, o que não significa, no caso brasileiro, poder decisório. Esse divórcio entre técnicos e poder político faz do discurso científico dependente e direcionado pelas lideranças políticas. E, assim, o posicionamento técnico é legitimador, mas de forma alguma independente das autoridades já constituídas.

Assim, o discurso técnico e neutro é duplamente determinado pelas posições políticas – não apenas dos *experts*, mas também das autoridades que lhes conferem um *locus* de atuação. Ocorre que essa dimensão de poder é obscurecida pela construção neutra das decisões científicas. O discurso científico adquire uma função instrumental em relação à política. Isso ocorre com o planejamento que, embora justificado pelas leis da economia reveladas pela técnica econômica, é vinculado às autoridades políticas constituídas. Tanto assim ocorre que as mudanças de governo acarretaram diretamente, no Brasil, alterações de políticas a serem implementadas no campo econômico.

Seguindo ainda essa mesma hipótese de submissão da técnica à política, é possível articular a relação instrumental do

¹¹⁵ EAKIN, Marshall. **Tropical Capitalism: the industrialization of** Belo Horizonte. New York: Palgrave, 2012. p.156.

Direito Econômico em relação ao planejamento. Ora, pelo viés de análise apontado, o planejamento é derivado de decisões políticas, aparentemente neutralizadas pelo discurso técnico econômico. Para garantir maior grau de eficácia e de neutralidade, o planejamento é revestido por um discurso jurídico. A normatividade jurídica conferida ao planejamento garante a previsibilidade e a equidade na aplicação das medidas indicadas. Assim, em um segundo momento, a juridicidade do planejamento o reafirma no seu caráter neutro e científico. Essa correlação instrumental entre planejamento e direito econômico será o pressuposto do item a seguir.

2.3 ELEMENTOS DE DIREITO ECONÔMICO E SUA INSTRUMENTALIDADE EM RELAÇÃO AO PLANEJAMENTO ECONÔMICO NACIONAL: O DIREITO ECONÔMICO DO PLANEJAMENTO

Os papéis de regulamentar ou atuar diretamente na economia são, a todo tempo, incorporados pelo Estado¹¹⁶. É mesmo elementar a qualquer noção de Estado, seja este considerado como associação ou ente¹¹⁷, sua atribuição de regular

¹¹⁶ SILVA, Floriano Corrêa Vaz da. A intervenção do Estado no domínio econômico através dos órgãos da administração indireta. **Revista de Informação Legislativa**, vol. 11, n. 44, p. 31-46, out-dez. 1974, p. 32.

¹¹⁷ A diferença entre considerar o Estado como associação ou ente está, fundamentalmente, na origem das decisões. Enquanto ente, cogita-se a existência de uma vontade estatal própria, diversa e superior às vontades individuais. Por outro lado, o Estado como associação tem por centro decisório processos de escolhas variados, mas referente à deliberação ou comando de líderes – nunca se supõe uma vontade própria. Nesse ponto, Modesto Carvalhosa foi bastante esclarecedor, assumindo o pressuposto do Estado como ente: “No esforço de configurar essas realidades, deve-se evitar a tendência de encarar o Poder Público como um mero instrumento utilizável pelas entidade econômicas privadas, na medida em que o momento atual demonstra um claro contraste de interesses entre ambos. Por outro

as relações humanas. Ainda que seja admitida uma perspectiva cética em relação ao Estado, sob a qual a este elemento da convivência humana não é essencial a realização de finalidades (portanto, em negação a mais comum definição de origem aristotélica¹¹⁸), é fundamental a dimensão regulamentar à sua definição mínima.

Por isso, na base de todo conceito de Estado, é possível reconhecer alguma espécie de regulamentação das atividades humanas; econômicas, no mais das vezes¹¹⁹. Compreenda-se, aqui, por atividade econômica as mais diversas formas de interação entre sujeitos, com o escopo de gerar riqueza. Se o Estado se define pelo poder de regulamentar inclusive a economia, a submissão desta às decisões políticas é uma das consequências. Mesmo que seja considerado o modelo teórico definido como Estado Liberal (aqui, oposto ao Absoluto), caracterizado fundamentalmente pela maior liberdade de agir aos

lado, não se deve tomar por base as FUNÇÕES do Estado, apenas analisando a maior ou menor dimensão dessas funções, já que tal critério teria por mérito ressaltar, apenas, o caráter estático e funcional do Poder Público, descurando-se do aspecto político, ou seja, da *vontade* do Estado, num determinado tempo e espaço”. CARVALHOSA, Modesto Souza Barros. **Direito Econômico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973, p. 46.

¹¹⁸ Aqui, tradicionalmente, utiliza-se a referência à subdivisão metafísica aristotélica. Esta subdivisão sugere a definição dos seres pelas suas quatro causas – a partir delas é possível agrupar os seres em categorias. Dentre as quatro causas, está a finalidade: o fim para que o objeto existe é uma causa que agrupa diversos objetos. ARISTÓTELES. **Metafísica**, p.37-80. Portanto, as normas jurídicas também podem ser categorizadas, a fim de gerar um conhecimento comum a um grupo de normas. Uma aplicação prática desse ditame da racionalidade permite agrupar normas estatais com uma finalidade similar. No caso do presente trabalho, o intuito é agrupar as normas jurídicas que, além de terem a mesma origem e forma, ainda são destinadas à finalidade de definir os limites da atuação estatal na economia e, mais especificamente, no setor produtivo pesqueiro nacional.

¹¹⁹ VENANCIO FILHO, Alberto. **A intervenção do Estado no domínio econômico**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1968. p. 63.

cidadãos, tem-se necessariamente a regulação como instrumento à garantia das liberdades.

Zanobini afirma que a ‘atividade da administração pública da economia não falta em nenhuma forma de Estado: mesmo o Estado liberal puro, não obstante seu programa negativo em relação à economia, não pode desinteressar-se inteiramente de alguns aspectos do fenômeno econômico, seja para limitá-lo, seja para favorecê-lo e integrá-lo¹²⁰.

Essa perspectiva geral e até mesmo funcional do Estado é tributária de certo racionalismo institucional. É o horizonte sob o qual o Estado pode ser científica e universalmente definido, por meio da função que desempenha. Por sua vez, a identidade do Estado com regulamentação implica o racionalismo das instituições, com previsibilidade do exercício do poder. Portanto, a racionalização institucional pode ser definida como o processo de conferir características de previsibilidade e segurança nos procedimentos publicamente adotados¹²¹.

Reunidos, por um lado, Estado (e seu poder regulamentar) e racionalização, e, por outro, economia, o resultado é a identificação de um agregado de normas estatais que preveem as formas pelas quais se organiza a atividade econômica. Em verdade, essa não é uma dimensão recém descoberta do Estado; mas a autonomia na análise das normas regulamentares sobre o ramo econômico é derivada da especialização e setorização funcional das normas jurídicas.

¹²⁰ VENANCIO FILHO, Alberto. **A intervenção do Estado no domínio econômico**, p. 6.

¹²¹ “São clássicas as considerações de Weber: as exigências de *calculabilidade* e confiança no funcionamento da ordem jurídica e na administração constituem uma exigência vital do capitalismo racional; o capitalismo industrial depende da possibilidade de previsões seguras – deve poder contar com estabilidade, segurança e objetividade no funcionamento da ordem jurídica e o caráter racional e, em princípio, previsível das leis e da administração.” GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 11.ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 32.

Nesse sentido, pode-se compreender o debate sobre a natureza do Direito Econômico. Enquanto alguns autores o definem como *método de análise do direito*, outros o enquadram como *novo ramo* da ciência jurídica. A consequência de fazer do Direito Econômico um novo campo autônomo é a necessidade de delimitar seu objeto – o que é também um desafio. Por outro lado, a consideração do Direito Econômico como metodologia indica a necessidade de integrá-lo na análise das disciplinas tradicionais da ciência jurídica: desafio de igual dimensão que considerá-lo um ramo autônomo. Portanto, em termos de economia teórica, qualquer dos enquadramentos do Direito Econômico é custoso e mutável.

Os defensores do Direito Econômico como método lhe conferem um caráter amplo, devendo este orientar a interpretação normativa das disciplinas ditas tradicionais. Isso porque o Direito Econômico introduz como viés de análise a dimensão teleológica das normas, produzidas sob um modelo de regulação estatal da economia. E, nesse sentido, tendo o Estado exposto seus compromissos por meio do texto constitucional, nada mais coerente que aí encontrar o fundamento hermenêutico. Dada a previsão constitucional do comprometimento estatal na conformação dos mercados, visando a realização de finalidades sociais ou econômicas, o Direito Econômico passa a ser necessário a toda a disciplina jurídica. Sob tal perspectiva, Modesto Carvalhosa começou suas considerações, referindo Mario Longo:

O Direito Econômico é uma disciplina que não pode substituir, mas deve integrar as disciplinas tradicionais. Ele se superpõe à estrutura dogmática e formal das outras disciplinas, dando-lhe uma configuração teleológica e prática¹²².

Assim, o Direito Econômico não seria considerado uma disciplina dogmática tradicional autônoma, que trabalha a exegese de determinado campo de normas jurídicas. Antes, o Direito Econômico deve ser considerado um método

¹²² CARVALHOSA, Modesto. **Considerações sobre o direito econômico**. São Paulo: Unidas, 1971. p. 263.

hermenêutico a *integrar* as disciplinas tradicionais. Esse argumento encontrou respaldo inclusive no pensamento de Eros Roberto Grau, que considerou o Direito Econômico, para além de um ramo autônomo da ciência jurídica, um *novo método de análise* caracterizado pelo *sincretismo metodológico*, dada a abertura que proporciona à hermenêutica de *todo o ordenamento*¹²³. Considerar o Direito Econômico como um método é destacar, na ordem jurídica, as finalidades sociais da regulação econômica estatal e imprimi-la a todas as disciplinas e ramos da ciência jurídica.

Na tradição europeia dos autores em Direito Econômico, é comum encontrar os que, esposando sua concepção metodológica, o consideram integrante do Direito Comercial (ou de Empresa), bem como do Direito Administrativo. Assim, o objeto do Direito Econômico não é autônomo em relação a outros ramos consolidados e sistemáticos da ciência jurídica. Cabe a esta disciplina adequar a interpretação dos institutos já previstos em outros ramos da ciência jurídica aos objetivos declarados pelo Estado na organização da atividade econômica¹²⁴.

No entanto, esse posicionamento é confrontado por autores que defendem a autonomia do Direito Econômico. Isso porque consideram que a nova disciplina tem por objeto um conjunto de normas bastante definido, das quais se pode considerar como principal característica o estabelecimento de medidas de *política econômica*. Esse é o caso de Fábio Comparato¹²⁵ e de Modesto Carvalhosa, este mudando o posicionamento teórico já na sua segunda obra sobre Direito Econômico.

¹²³ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**, p. 153.

¹²⁴ “Jeanet analisa os traços de correntes contrárias à autonomia do Direito Econômico, que adotam duas atitudes opostas: uma, consistindo em integrá-lo pura e simplesmente no Direito Administrativo, e outra, ao contrário, vendo-o somente como um incidente de cada uma das disciplinas jurídicas já reconhecidas”. VENÂNCIO FILHO, Alberto. **A intervenção do Estado no domínio econômico**, p.66.

¹²⁵ COMPARATO, Fábio. O indispensável direito econômico. **Revista dos Tribunais**. v.353, p.14-26, 1965. p. 14.

Imprescindível, no entanto, verificar se o Direito Econômico teria um caráter originário. Cabe ver se, no ordenamento, existe um grupo, ou antes, um particular sistema de normas, no qual se note identificação de objeto ou homogeneidade estrutural. (...) Essas regras positivas formam o arcabouço da Ordem Econômica, em razão da qual a atividade produtiva passa a mover-se sensivelmente pelas coordenadas que lhe são impostas ou sugeridas pela ordem jurídica e não somente pelos termos do mercado. Da sistematização e síntese dessas normas é que se poderá traçar os limites do Direito Econômico, identificando os seus sujeitos, objetos e fontes¹²⁶.

Seguindo essa mesma orientação, Eros Grau também apresentou uma proposta conciliatória entre as duas concepções sobre o Direito Econômico, considerando-o tanto como método quanto novo ramo da ciência jurídica. A consequência é retornar às duas dificuldades anteriormente expostas: definição do método e do objeto.

O desafio de definir o objeto do Direito Econômico parece resolvido com a formulação de Washington Peluso Albino de Souza: *normas que regulamentam medidas de política econômica*. Assim, o Direito Econômico seria a disciplina que reúne normas caracterizadas por, concomitantemente, *prever o estabelecimento do mercado e harmonizar interesses individuais e coletivos, orientadas pela economicidade (limites racionais para concretização de objetivos individuais e sociais)*¹²⁷. Para o autor, o Direito Econômico tem como finalidade a adequação da economia à ordem jurídica vigente, coibindo os abusos no exercício da atividade econômica, bem como disciplinando a economia a fim de promover o desenvolvimento¹²⁸. Assim, tal

¹²⁶ CARVALHOSA, Modesto Souza Barros. **Direito econômico**, p. 45-48.

¹²⁷ SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Direito econômico**. São Paulo: Saraiva, 1980, p. 3.

¹²⁸ CARVALHOSA, Modesto Souza Barros. **Direito econômico**, p. 176.

como outros ramos autônomos do Direito, é possível discernir objeto e características próprias do Direito Econômico.

Dada a finalidade de regulamentar a atividade econômica, adequando-a aos fins estatais, é possível identificar um grupo diferenciado de normas que compõem o Direito Econômico. Apesar dessas normas não comporem um agregado único codificado (molde típico à tradição legal brasileira) é distinguível, sem grandes esforços, um conjunto normativo submetido a princípios comuns, dado o objeto (e o objetivo) dessas normas. Nesse sentido, o Direito Econômico é caracterizado por seu caráter *fragmentário*, o que, no entanto, não o descaracteriza como um ramo da ciência jurídica:

Já MAX CLUSEAU vê o Direito Econômico 'em pleno desenvolvimento, sinal característico de modificações de estrutura, que se operam tanto sob o plano político, como sob o plano econômico *stricto sensu*.' [...] Direito Nôvo (*sic*), 'Direito em expansão', êle (*sic*) deveria dar origem a uma regulamentação um pouco luxuriante demais, que exigirá um dia de arrumação geral e sistemática; entretanto, a hora da codificação ainda não soou, só sendo concebível para um direito já feito e portanto estabilizado. Mas um direito que se cria e se busca é fatalmente um direito em desordem¹²⁹.

A fim de especificar o objeto do Direito Econômico, é importante ter em vista a distinção entre *normas jurídicas de conteúdo econômico* e normas dotadas de *economicidade*, dualidade esta encontrada tanto no pensamento de Albino de Souza como em Carvalhosa. Por conteúdo econômico, pode-se compreender todas as normas que contêm disposições sobre a distribuição de riquezas. Assim, normas sucessórias e de direito de família, por exemplo, podem ser consideradas de conteúdo econômico. Caso o objeto do Direito Econômico seja definido unicamente pelo conteúdo econômico da norma jurídica, ter-se-ia

¹²⁹ VENANCIO FILHO, Alberto. **A intervenção do Estado no domínio econômico**, p.67.

uma amplitude indesejada do ramo, que comprometeria inclusive sua autonomia científica¹³⁰.

Por isso, Carvalhosa e Albino de Souza destacam a categoria *economicidade normativa* para compor a definição do objeto do Direito Econômico. Por *economicidade*, compreenda-se a finalidade da norma que, para além de seu conteúdo econômico, deve conter uma dimensão de *racionalidade econômica*, voltada para a realização do *justo sócioeconômico*. No entender de Albino de Souza, essa economicidade é o que define as normas de Direito Econômico de todas as demais:

(...) O Direito Econômico estará inevitavelmente ligado ao objetivo da realização do justo, podendo-se, por isso mesmo, aproximar indefinidamente do conceito do justo econômico, sempre que o sentido político da justiça tenha sido salvaguardado e que o conceito ECONÔMICO também se tenha aproximado das últimas manifestações das necessidades humanas, no âmbito individual e, especialmente, no social¹³¹.

Embora aparentemente dúbia, essa classificação é útil à definição do objeto do Direito Econômico. A distinção entre conteúdo econômico e economicidade das normas viabiliza a especialização do estudo de certas normas de conteúdo econômico, distintamente do agregado de normas já unificadas em torno de outras disciplinas (e métodos), como Direito Civil e Direito Administrativo.

¹³⁰ “Porém, levar a intersetorialidade das normas que são objeto desse estudo a, praticamente, todos os institutos jurídicos seria, a nosso ver, cair no vazio. Não existiria uma perspectiva dos limites da legislação pesquisável e nem assentimento de critérios sobre os quais os institutos fundamentais, já que todos seriam atirados na vala comum das normas reguladoras das relações econômicas em geral”. CARVALHOSA, Modesto Souza Barros. **Direito econômico**, p. 45.

¹³¹ SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Do econômico nas constituições vigentes**. Volume 1. Belo Horizonte: Revista Brasileira de Estudo Político, 1961. p.115.

Partindo dessas considerações sobre o Direito Econômico, tido, concomitantemente, como método hermenêutico funcionalista e como ramo da ciência jurídica orientado pela consecução de *políticas econômicas*; ou seja, da conciliação entre as duas perspectivas inicialmente opostas, é possível deduzir o caráter *racionalizante* do Direito Econômico. Isso porque essas normas econômicas, ou a interpretação de normas sob o método funcional do Direito Econômico, são orientadas para a realização de finalidades.

Assim, o pressuposto do Direito Econômico é, fundamentalmente, em quaisquer de suas vertentes, a visão racional da economia, segundo a qual é possível estabelecer padrões e normas para sua organização. Trata-se, em última instância, da prevalência das decisões políticas sobre a esfera econômica, no esforço de programá-la:

Ademais, a direção imprimida pelo Estado ao processo econômico – mercê dos preceitos constitucionais e sua decantação na esfera ordinária – denota a existência de todo um arcabouço normativo voltado à ORGANIZAÇÃO da economia e às consequentes necessidades de sua PROGRAMAÇÃO. A visão racional da economia, que leva à sua organização e programação, traduz-se em preceito constitucional como *Ordem Econômica*, para demonstrar que não se poder organizar e programar a economia senão através da lei¹³².

O Direito Econômico, como elemento racionalizante, é a base para a dita Ordem Econômica. Nesse ponto, o Direito garante a racionalidade técnica dos preceitos políticos de justiça na esfera econômica. Isso significa que as normas jurídicas econômicas conferem a previsibilidade necessária para a organização do mercado, orientando as condutas das partes, bem como a participação do Estado na exploração das atividades.

¹³² CARVALHOSA, Modesto Souza Barros. **Direito econômico**, p. 13.

Além de, e até mesmo por, promover a racionalização da economia, a regulação econômica, em princípio, garante a liberdade de ação dos sujeitos no mercado. Aos moldes de outras liberdades, a econômica também só é garantida pelo regramento que delimite os campos possíveis de atuação. Isso porque a condição para o exercício da liberdade econômica por parte dos sujeitos é a existência de normas jurídicas que possam coibir qualquer atentado ao exercício dessa liberdade.

As regras jurídicas sobre a economia devem possibilitar a conformação dos mercados, mas não determiná-los; o conteúdo das trocas e das negociações é estabelecido pelas partes envolvidas nas relações comerciais. Entretanto, essa liberdade só é viável por meio da regulação do Direito Econômico¹³³. Segundo Neumann, “a tarefa primordial do Estado é criar um Estado legal que garanta a execução dos contratos, pois uma parte indispensável para o sucesso empresarial é saber com certo grau de certeza que os contratos serão respeitados”¹³⁴.

Pelo raciocínio exposto, é aparentemente pacífico vislumbrar o papel do Estado na regulação econômica. Mas a forma e a dimensão desse fenômeno são conflituosas, como qualquer outra decisão de cunho político. Assim, não se pode ignorar que o Direito Econômico, enquanto campo normativo, guarda uma dimensão alheia ao discurso técnico. Ou, mais que isso, que o discurso técnico e racional que permeia a regulamentação econômica é profundamente inspirado pelos ideais políticos sobre o Estado, geralmente expressos na Constituição.

Em suma, o Direito Econômico, tanto na dimensão metodológica, como quando considerado ramo autônomo da ciência jurídica, é orientado pelo objetivo de racionalização da economia. Assim, converte-se em discursividade técnico-racional

¹³³ “O sentido integrativo da proposta estatal no domínio econômico importa, assim, num requisito indispensável de ordenação em que resulte manifesta a certeza das relações jurídicas como elemento fundamenta para o efetivo desenvolvimento da sociedade e aí o respeito aos direitos fundamentais de liberdade assegurados pela Carta Magna”. CARVALHOSA, Modesto Souza Barros. **Direito econômico**, p. 13.

¹³⁴ NEUMANN, Franz. **Estado democrático e estado autoritário**. Rio de Janeiro: Zahar, 1969, p. 50.

de decisões políticas. Em segundo plano, pretende-se, com as normas de Direito Econômico, conferir previsibilidade ao mercado. E, por essas características, o Direito Econômico serve como verdadeiro instrumento ao controle político da economia.

Não é demais afirmar, nesse ponto, que a legislação em Direito Econômico é teleologicamente orientada à racionalização do mercado, garantindo previsibilidade e segurança nas relações econômicas em geral¹³⁵. Estas, caracterizadas por sua finalidade comum de trocas, materializam-se das mais diversificadas formas, dada a variedade contratual possível. Ressalve-se, no entanto, que nem toda a contratação é objeto do Direito Econômico: somente aquelas regulamentadas por normas dotadas de economicidade. O que significa afirmar que as relações previstas pelo Direito Econômico são aquelas definidas por normas dotadas teleologicamente de caráter geral, tendo por horizonte os objetivos determinados por políticas públicas. Assim, o conjunto normativo do Direito Econômico é definido pela finalidade das normas que o compõe – sempre em vista da consecução de objetivos econômico-sociais.

Para atingir o nível de programação da economia eficiente à promoção dessas metas, pode-se diferenciar duas espécies lógicas de normas: as que preveem a atuação dos agentes e aquelas que regulamentam o exercício das liberdades econômicas. Ou, nas palavras de Modesto Carvalhosa, *normas imperativas e proibitivas (coercitivas) e normas meramente*

¹³⁵ “O mercado, anota ainda Irti, é uma *ordem*, no sentido de *regularidade e previsibilidade de comportamentos*, cujo o funcionamento pressupõe a obediência, pelos agentes que nele atuam, de determinadas condutas. Essa uniformidade de condutas permite a cada um desses agentes desenvolver cálculos que irão informar as decisões a serem assumidas, de parte deles, no dinamismo do mercado. Ora, como o mercado é movido por interesses egoísticos – a busca do maior lucro possível – e sua relação típica é a relação de intercâmbio, a expectativa daquela regularidade de comportamentos é o que o constitui como uma ordem. E essa regularidade, que se pode assegurar somente na medida em que critérios subjetivos sejam substituídos por padrões objetivos de conduta, implica sempre a superação do individualismo próprio ao atuar dos agentes do mercado”. GRAU, Eros. **A ordem econômica na Constituição de 1988**, p. 30-31.

*dispositivas*¹³⁶. Entretanto, a categoria de normas dispositivas é insuficiente para transmitir a real eficácia atribuída a essas normas.

A princípio, normas dispositivas transparecem um caráter facultativo, ao menos na ordem privada; caráter esse completamente diverso no Direito Econômico. Nesse campo da ciência jurídica, as normas são orientadas pela realização de fins sociais e econômicos. Assim, as normas dispositivas ganham uma força normativa muito maior, sem, no entanto, cruzarem a fronteira das normas coercitivas.

Dentre as normas coercitivas de Direito Econômico estão as que regulamentam o ingresso das entidades econômicas no mercado, bem como as que limitam suas operações. Estas distinguem-se das normas de Direito Administrativo, na medida em que os destinatários dessas normas não são necessariamente albergados e mesmo originados sob a ordem do direito público. Pela finalidade, essas normas coercitivas podem ser subdivididas em *normas de acesso*, como as que estabelecem formas constitutivas de órgãos e empresas, e de *exercício*, como as que regulamentam o exercício de certa atividade.

Carvalhosa ainda sugere que as normas dispositivas também sejam classificadas nas categorias acesso e exercício. A diferença das normas dispositivas para as normas coercitivas é sua dependência em relação à declaração de vontade das partes. Uma vez declarada a vontade, a parte é vinculada à norma dispositiva. Entre as normas dispositivas de acesso são identificáveis as limitações à atividade já autorizada; já entre as normas dispositivas de exercício encontram-se as normas que estabelecem fomento, sejam creditícios ou fiscais.¹³⁷

Essa classificação proposta por Carvalhosa é suficientemente detalhada, o que a impede de ser econômica do ponto de vista metodológico. E mais grave ainda: essas categorias são indiferentes às normas de conteúdo mais amplo, como as *normas-objetivo* destacadas por Eros Grau¹³⁸. Portanto, uma

¹³⁶ CARVALHOSA, Modesto Souza Barros. **Direito econômico**, p. 285.

¹³⁷ CARVALHOSA, Modesto Souza Barros. **Direito econômico**, p. 309.

¹³⁸ As *normas-objetivo* são aquelas que definem os fins a serem alcançados pelo Estado. “É o seguinte o significado da cláusula final

taxionomia eficiente para as normas de Direito Econômico necessariamente precisa considerar a diversidade lógica de suas normas, utilizando de categorias gerais pautadas em características necessárias do referido ramo.

Nesse sentido, a classificação adotada por Venâncio Filho, proposta originalmente por Bernard Chenot, é mais simples e adequada. Consideram os autores que o Direito Econômico está comprometido com a sistematização de normas jurídicas econômicas que, mesmo esparsas, apresentam igual finalidade: a regulamentação da intervenção estatal no campo econômico. Tais normas podem ser classificadas tendo em vista a forma de atuação estatal prevista, segundo duas categorias: Direito Regulamentar e Direito Institucional¹³⁹. O Direito Econômico Regulamentar dedica-se às normas em que o papel do Estado é unicamente normativo, regrando as atividades econômicas e organizando a atuação dos setores. Já o Direito Econômico Institucional é destinado ao estudo do conjunto de normas que orientam a atuação direta do Estado como agente econômico.

Assim, a subdivisão do Direito Econômico em dois grandes ramos utilizada por Venâncio Filho é inspirada pelos dois papéis possíveis ao Estado (agente econômico ou agente regulador) e não na natureza das normas jurídicas econômicas. O caráter das normas jurídicas econômicas é conferido pelo papel assumido pelo Estado, e não pelo conteúdo de acesso ou de exercício, conforme a classificação oferecida por Carvalhosa.

Ao analisarmos a intervenção do Estado no domínio econômico, sob o ponto de

no art. 174 da Constituição de 1988: *a realização dos objetivos visados pelos planos nacionais e regionais de desenvolvimento é determinante para o setor público, porém meramente indicativa para o setor privado*". GRAU, Eros R. **Planejamento econômico e regra jurídica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978. p.241. Essas normas-objetivo são fundamentais para a verificação dos fins sociais declarados, os quais fundamentam a interpretação teleológica promovida pelo Direito Econômico. Pela generalidade, essas normas não foram enquadradas na classificação de Carvalhosa, motivo pelo qual, embora útil, suas categorias não serão utilizadas neste trabalho.

¹³⁹ VENANCIO FILHO, Alberto. **A intervenção do Estado no domínio econômico**. p. 65.

vista jurídico, e que representa hoje em dia, em quase todos os países, o objeto do Direito Público Econômico, partimos da grande divisão, proposta por Bernard CHENOT, em dois grandes ramos, o ramo do Direito Regulamentar, no qual o Estado desempenha o papel exclusivamente normativo; e o ramo do Direito Institucional, em que o Estado desempenha diretamente o papel de agente econômico¹⁴⁰.

Portanto, o Direito Regulamentar se define por normas que orientam a exploração dos setores da economia; já o Direito Econômico Institucional reúne normas que preveem a ação direta do Estado nas atividades econômicas. Na primeira modalidade, o Estado promove a organização jurídica de um setor econômico a ser explorado fundamentalmente pela iniciativa privada. Na segunda, os investimentos privados, quando existentes, são complementares: a atividade conta com organização legal e exploração direta estatal, por via de entes da Administração Pública Indireta¹⁴¹.

Embora os limites entre Direito Econômico Regulamentar e Institucional possam ser problematizados pela existência, por exemplo, de entidades regulamentares¹⁴², as quais extrapolam a

¹⁴⁰ VENANCIO FILHO, Alberto. **A intervenção do Estado no domínio econômico**, p. 69.

¹⁴¹ “Há mesmo uma parte do Direito Econômico, tal como o mesmo é visto pelos autores citados (Venâncio filho e Bernard Chenot), que recebe a denominação de Direito Institucional Econômico, dedicada especialmente ao estudo da intervenção do Estado através dos órgãos da administração indireta, de tão grande importância para a vida jurídica, econômica, administrativa e política do Estado”. SILVA, Floriano Corrêa Vaz da. **A intervenção do Estado no domínio econômico através dos órgãos da administração indireta**, p. 33.

¹⁴² Algumas autarquias surgiram já como entidades regulamentares, o que pode ser um bom exemplo do limite prático da subdivisão proposta entre Direito Econômico Regulamentar e Institucional. Dentre essas instituições regulamentares estão as autarquias corporativas, tais como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e os antigos Conselhos Regionais de Engenharia e Arquitetura

lógica de atuação prevista pelo Direito Econômico Institucional, essa classificação é ainda bastante corrente. Isso porque há um sentido histórico impresso nessa classificação bipartite do Direito Econômico, especialmente no Brasil.

Muitos dos setores econômicos foram estruturados com base em investimentos públicos, face à alegada carência de recursos do tardio empresariado nacional. Essa é a razão do surgimento de entes da Administração Indireta, atuantes conforme o Direito Institucional. Esses entes são submetidos à lógica do Direito Público, embora exerçam atividades e contratos típicos da iniciativa privada. São, na verdade, entes suplementares, e mesmo necessários, ao estabelecimento do mercado interno nacional.

Inicialmente era o próprio Estado que desenvolvia os serviços públicos necessários ao desenvolvimento da sociedade. Posteriormente, verificou-se que estas atividades poderiam ser delegadas a empresas nas quais o Estado agiria como se privado fosse, apenas como acionista, exclusivo ou majoritário. Surgem daí as empresas estatais (sociedades de economia mista e empresas públicas). Em um momento seguinte, mais recentemente, fruto de um processo de desestatização, os capitais públicos foram alienados e passaram a existir sociedades criadas com capitais privados, sob a forma de entes privados, para o desenvolvimento de atividades próprias do Estado, ou seja, a prestação de serviços públicos. Neste caso, o art. 175 da Constituição Federal menciona 'incumbir ao poder público, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. [...] De

(CREA). Sobre as autarquias, vale indicar a seguinte obra de época: CARNEIRO, Erymá. **As autarquias e sociedades de economia mista no Estado nacional**. 2.ed. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa e Propaganda, 1944. p. 70.

qualquer forma, o controle legal se impõe, seja em razão do interesse público envolvido, seja em razão das verbas públicas utilizadas¹⁴³.

Nesse contexto, o Direito Institucional foi (e continua sendo) vital para ordenar tanto o desenvolvimento como a consolidação de atividades que implicassem vultosos investimentos ou grandes riscos. A criação das entidades autárquicas e das empresas públicas foi o modelo adotado, a partir da década de 1940, para a consolidação de mercados tão onerosos quanto essenciais ao desenvolvimento nacional, como, por exemplo, a siderurgia¹⁴⁴. Pela criação das entidades autárquicas e empresas públicas, foi possível garantir elementos para a transformação econômica necessária ao País, especialmente para subsidiar a continuidade e intensificação do processo de substituição de importações, iniciado na década de 1930¹⁴⁵.

¹⁴³ CAL, Arianne Brito Rodrigues. **As agências reguladoras no Direito brasileiro**. Rio de Janeiro: Renovar, 2013. p.8.

¹⁴⁴ O desenvolvimento da siderurgia no Brasil era condição necessária ao desenvolvimento industrial, a fim de suprir a demanda de aço, matéria-prima essencial à indústria. A ausência de investimentos suficientes para formar a indústria siderúrgica no Brasil, aliada ao desenvolvimentismo nacionalista de Getúlio Vargas, foi o impulso para a criação, em 1941, da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN). Sua criação foi polêmica, inicialmente apoiada pelos Estados Unidos da América durante os esforços comuns de guerra. Dado o fim do conflito, os Estados Unidos recuaram no estímulo à criação da Siderurgia no Brasil. Pelas dificuldades de financiamento, a CSN entrou em operação somente em 1946 e supriu grande parte das demandas nacionais de aço no início do período de industrialização da produção nacional. Foi privatizada em 2006, diversificando investimentos em setores da construção civil e mineração. ABREU, Marcelo de Paiva. Crise, Crescimento e Modernização Autoritária: 1930-1945. In: ABREU, Marcelo Paiva de. **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989**, p.98-99.

¹⁴⁵ “O desenvolvimento industrial que ocorreu a partir da década de 1930, por outro lado, é caracterizado como *industrialização substitutiva de importações*, estimulada pelo choque da crise de café

Além de explorar mercados ainda não consolidados e carentes de investimentos privados¹⁴⁶, a atuação institucional do Estado na economia brasileira foi adotada como um modelo de desenvolvimento também para setores já tradicionais. Dessa forma, a partir da década de 1930, foram criadas autarquias econômicas para defesa de produtos agrícolas e da indústria extrativa¹⁴⁷.

Paralelamente a esse processo de consolidação da atividade econômica estatal via Direito Institucional a partir de 1930, a regulamentação dos setores da economia foi intensificada. Parece elementar afirmar que, antes dos anos de 1960, e, portanto, da fixação do modelo de planejamento econômico nacional, já havia intensa participação estatal na regulamentação do mercado brasileiro. A sequência institucional do período conhecido como Era Vargas estabeleceu consenso sobre o papel essencial do Estado no desenvolvimento econômico nacional¹⁴⁸. E, a partir de então, foi atribuído ao Direito

e da Grande Depressão e pelas políticas econômicas adotadas para combater a crise”. Essa teoria, conhecida como *choques adversos* foi apresentada por Celso Furtado e por Maria da Conceição Tavares, como explicação para o desenvolvimento industrial brasileiro durante as crises. Essencialmente, a teoria dos choques adversos consegue diferenciar a industrialização nacional antes e depois da crise de 1929. SUZIGAN, Wilson. **Indústria Brasileira**, p. 23-28.

¹⁴⁶ “O papel do Estado no Brasil ao longo do período (republicano) caracterizou-se por sua natureza essencialmente complementar às iniciativas do setor privado. Não se tratou de ocupar segmentos estratégicos em substituição à iniciativa privada, mas, fundamentalmente, de investir em áreas nas quais não houve interesse privado nacional ou estrangeiro”. ABREU, Marcelo Paiva de. **A ordem do progresso**, p. 09.

¹⁴⁷ VENANCIO FILHO, Alberto. **A intervenção do Estado no domínio econômico**, p. 62.

¹⁴⁸ Especialmente quando do intervencionismo autoritário, característico do período conhecido como Estado Novo (1937-1945). Nesse momento, são formados os primeiros Conselhos Técnicos, os que produziam relatórios especializados para orientar as decisões estatais. VIANNA, Oliveira. **Problemas de política objetiva**. 2.ed. São Paulo: Companhia Nacional, 1947. p. 205.

Regulamentar um caráter finalístico de organizar os mercados e estimular as atividades produtivas.

É verdade que ações estatais para a defesa dos produtores de café e de outros gêneros de exportação já eram comuns no Brasil desde o período do Segundo Império¹⁴⁹. Já na República, casos de intervenção como os do Convênio de Taubaté não eram isolados¹⁵⁰. Mas o fato é que essas intervenções eram momentâneas, setoriais e diversificadas, sujeitas aos intensos *lobbies* políticos; era necessário coordenar os esforços públicos para o desenvolvimento econômico brasileiro.

Aponta-se a insuficiência dos investimentos do empresariado nacional como razão da intervenção estatal brasileira na economia, seja pelo Direito Regulamentar ou pelo Direito Institucional. Conjuntamente, indica-se a dificuldade de estabelecer um mercado consumidor interno como causa para os níveis insuficientes de investimento privado. Sob tais determinantes, o Brasil, ainda em 1960, era um País eminentemente agrário, dependente das exportações de produtos primários e carente de produtos industriais¹⁵¹, na sua maior parte importados. Com o fenômeno conhecido como *deterioração dos termos de troca* (perda do valor de troca dos produtos primários em face aos industriais), era cada vez mais difícil manter ou mesmo conceber o desenvolvimento econômico brasileiro¹⁵².

¹⁴⁹ Dentre esses casos, deve-se mencionar a Reforma Alves Branco, de 1944. VENANCIO FILHO, Alberto. **A intervenção do Estado no domínio econômico**, p. 25.

¹⁵⁰ “E assim, em relação à defesa desse produto de exportação (café) e ao esforço de mantê-lo na posição de destaque nos mercados internacionais, que se processam as medidas iniciais de intervenção mais ativa do Estado no domínio econômico, que a partir daí, cada vez mais se acentuam (...). É digno de relevo que essa intervenção se processa inicialmente por iniciativa dos principais Estados produtores: São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, que em 1906 celebraram o Convênio de Taubaté, regulando elementos de intervenção, passando a União Federal posteriormente a intervir diretamente na matéria”. VENANCIO FILHO, Alberto. **A intervenção do estado no domínio econômico**, p. 28.

¹⁵¹ PRADO JÚNIOR, Caio. **História econômica do Brasil**, p.268.

¹⁵² Para Octávio Rodríguez, no caso brasileiro a CEPAL identificou as “[...] três tendências consideradas inerentes à industrialização

O desafio do desenvolvimento não se limitava a conciliar produção agrícola e o processo de industrialização. Para superar o déficit nos termos de troca havia também um dilema interno, traduzido sinteticamente como assimetria econômica regional. Se o esforço estatal era pelo desenvolvimento econômico do País, era preciso ter em vista as profundas desigualdades econômicas regionais já consolidadas e reconhecidas desde a Proclamação da República¹⁵³.

Portanto, enfrentar o problema do desenvolvimento econômico representava, por um lado, a diversificação da produção nacional; por outro, equilibrar o desenvolvimento nas diferentes regiões do Brasil. O debate político centrou-se em coordenar a intervenção estatal no domínio econômico visando esse desenvolvimento, superando ambas as dificuldades. E assim, paulatinamente, os inquéritos da CEPAL e das Comissões Mistas Brasil-Estados Unidos ganharam relevância no cenário político-econômico brasileiro¹⁵⁴.

periférica: o desemprego estrutural, o desequilíbrio externo e a deterioração dos termos de intercâmbio”. RODRIGUEZ, Octávio. **Teoria do subdesenvolvimento da CEPAL**. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1981. p.20.

¹⁵³ VILLELA, Annibal Villanova; SUZIGAN, Wilson. **Política do governo e crescimento da economia brasileira 1889-1945**, p. 225.

¹⁵⁴ As orientações da CEPAL e das Comissões Mistas foram bastante diferentes em termo de concepção política e econômica. As Comissões Mistas (ou Missões) eram impulsionadas em suas orientações por um receituário liberal, com ênfase ao controle inflacionário e de crédito, com a consolidação de investimentos através de um banco privado ou mediante empréstimos internacionais. TAVARES, Maria da Conceição (coord.). **O papel do BNDE na industrialização do Brasil**, p.13-19. Já a CEPAL preconizava a maior participação do Estado no financiamento do desenvolvimento nacional, enfrentando a dependência em relação ao capital estrangeiro. A questão do desenvolvimento não estava no controle do processo inflacionário, o que aconteceria como desdobramento do próprio processo de desenvolvimento econômico e industrial. No dizer de Celso Furtado, a questão era trazer o centro de decisões para dentro do país, com maior participação e planejamento estatal na economia. Assim, “o Estado não pode se limitar ao papel de estabelecer as condições institucionais para que os empresários invistam. Ele deve também criar as condições

Inicialmente, para a CEPAL, o problema do desenvolvimento econômico brasileiro estava concentrado nessas duas variáveis: produção eminentemente agrícola voltada para o exterior e disparidade econômica regional. Para enfrentar o primeiro problema, era necessário diversificar a produção, com a industrialização voltada para o abastecimento do mercado interno. Vislumbrava-se que a formação da indústria nacional induziria à conclusão do processo de substituição das importações. Assim, a balança comercial brasileira poderia estabilizar. Com relação ao segundo problema, era preciso coordenar ações e investimentos de maneira a desenvolver todas as regiões do território nacional. Com essas medidas, seria possível intensificar o mercado consumidor interno, o que impulsionaria o próprio desenvolvimento industrial brasileiro independente¹⁵⁵.

A questão era coordenar os esforços estatais para enfrentar os dois problemas mencionados, considerando o poder das elites agrárias¹⁵⁶ e a concentração do poder político-econômico em

econômicas necessárias para o investimento lucrativo”. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Três interpretações da dependência. **Perspectivas**. v.38, p. 17-41, jul – dez. 2010. p. 26.

¹⁵⁵ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Três interpretações da dependência**, p. 35.

¹⁵⁶ Não se pretende aqui opor as elites agrárias aos objetivos de industrialização nacional. Mas é preciso salientar que essas elites agroexportadoras exerciam influência determinante nos destinos das medidas econômicas e que demandavam, desde o Império, incentivos estatais e uma política cambial adequada à tutela das exportações. “O Brasil vai debater-se, desde a sua elevação à categoria de Reino Unido ao de Portugal, a princípio, e a de Estado Independente, a seguir, de um lado entre os interesses agrícolas, cada vez mais predominantes no país, e de outro, o desejo de industrializar-se, condição julgada imprescindível, pelos espíritos mais lúcidos, à prosperidade brasileira”. LUZ, Villela Nícia. **A luta pela industrialização do Brasil**, p. 15. Posteriormente, nos debates sobre desenvolvimento contemporâneos à administração de Juscelino Kubitschek, havia grande tensão a respeito das demandas agrárias, com dificuldade em compatibilizá-las com o processo de industrialização nacional. Isso porque, como visto anteriormente, a política de subsídios passou a priorizar setores de baixa rentabilidade

determinadas regiões do País. Para tanto, a ideia de planejamento econômico nacional começou a despontar em meados da década de 1950, considerada a natureza global dos entraves diagnosticados ao desenvolvimento.

De fato, a vertente de análise dos problemas econômicos brasileiros que predominou foi aquela introduzida pela CMBEU. Por tal perspectiva, o entrave para o desenvolvimento econômico brasileiro era derivado da ausência de acumulação de capital, ao menos no montante suficiente para investimentos privados. Por isso, era importante ao País assumir o papel de atrair capitais estrangeiros, ofertando condições seguras e rentáveis para investidores. Assim, é possível compreender a razão pela qual foram realizados tantos estudos sobre a economia brasileira pelos estadunidenses. E mais, compreende-se também as recomendações de estabilização monetária e econômica, visando

(como infraestrutura) em detrimento das exportações agrícolas, ainda que estas representassem um ganho muito mais significativo na balança comercial. Entretanto, há dois elementos a serem considerados antes de uma conclusão geral como a oposição imediata entre industriais e elites agrícolas. O primeiro deles é o grau de incerteza e imprecisão com que o termo indústria foi utilizado no Brasil. Caso seja considerado o período do final do Império e a transição para a Primeira República (1889-1930), é perceptível o recorrente uso da expressão indústria agrícola, o que indica a aliança entre beneficiamento e produção rural. Dessa forma, a própria elite agrícola era indicada como parte do processo de industrialização, especialmente pelo processamento de gêneros alimentícios. Mais informações sobre o problema semântico do conceito indústria em: HEES, Felipe. **A industrialização brasileira em perspectiva histórica (1808-1956)**. O segundo elemento a ser considerado na tensão entre elite agrícola e industriais é a abertura promovida por Getúlio Vargas a partir de 1930 aos investidores estrangeiros. Grande parte da antipatia à industrialização também uma reação contra o que se acusava como *artificialismo* do desenvolvimento industrial. A elite agrária denunciava o financiamento estatal aos investimentos estrangeiros em território nacional, com o comprometimento das exportações agrícolas; entretanto, os membros da elite não estavam necessariamente dispostos a enfrentar o desafio da industrialização. LUZ, Villela Nícia. **A luta pela industrialização do Brasil**, p. 157. Tal postura foi paulatinamente alterada até o governo de Kubitschek.

gerar melhores condições para o investimento externo na economia brasileira.

Se anteriormente a intervenção estatal brasileira na economia era setorizada, a partir do mandato presidencial de Juscelino Kubitschek a atuação do governo federal passou a ser orientada por um planejamento geral. Essa orientação tinha como objeto a superação das carências econômicas e estruturais indicadas, especialmente pela CMBEU. Tendo em vista o objetivo declarado de investimentos públicos para atração de capital estrangeiro, via para o desenvolvimento econômico, o Plano de Metas foi a base da campanha presidencial e o projeto político escolhido pela via democrática¹⁵⁷.

Nesse contexto de planejamento nacional, as categorias normativas do Direito Econômico que o especializaram em Institucional e Regulamentar se mostram insuficientes, mas não dispensáveis. Enquanto o Direito Institucional Econômico insere na *ordem* jurídica o tratamento das entidades públicas econômicas (como as autarquias e as empresas públicas), o Direito Regulamentar introduz as condições para exploração das atividades econômicas consideradas primordiais ao desenvolvimento nacional pela iniciativa privada. Considerando que o planejamento no Brasil inseriu medidas de fomento a determinados setores econômicos, mediante previsão legal de subsídios e isenções fiscais, um conjunto normativo bastante destacado, mutável e relevante do Direito Econômico permaneceu tratado colateralmente, sem o devido destaque específico.

O tratamento das previsões de estímulo estatal às atividades produtivas pode ser (e geralmente o é) incluído no campo do Direito Econômico Regulamentar. Entretanto, essa decisão não é a mais adequada. Isso por duas razões: o Direito Regulamentar não abrange normas dispositivas (dado o caráter *jus cogens*) e não oferece uma base hermenêutica em relação às medidas de estímulo. Explica-se.

O primeiro motivo que indica a limitação do Direito Regulamentar em proceder o tratamento das normas de fomento econômico refere-se à característica elementar desse campo. O Direito Regulamentar é, para o Direito Econômico, específico

¹⁵⁷ LAFER, Celso. **Planejamento no Brasil**, p. 33.

para a sistematização das normas que estabelecem condições para o exercício das atividades econômicas. Nesse sentido, as normas abrangidas pelo Direito Regulamentar são consideradas *cogentes*, dispensando a declaração das partes envolvidas.

Ora, a concessão de incentivos estatais de qualquer natureza não pode ser considerada condição de exercício de atividade econômica, no sentido estrito. É, antes, uma faculdade do investidor privado em acessar (ou não) as modalidades de fomento disponibilizadas pelo Estado. Dessa forma, o tratamento dessas normas de fomento deve ser alinhado às normas dispositivas, e não cogentes. Por isso, o Direito Regulamentar é, inicialmente, um ramo inadequado para o tratamento dessas normas de fomento.

Ao lado da natureza do Direito Regulamentar, o segundo motivo que destaca a inadequação do tratamento das normas de estímulo junto a esta categoria é o arcabouço hermenêutico necessário. Retome-se o fato de que todas as normas de Direito Econômico são orientadas pela realização de finalidades constitucionalmente estabelecidas. Estas normas de teor jurídico-econômico têm, no mais das vezes, como finalidade, a promoção do desenvolvimento, qualquer que seja a conotação que se lhe atribua. Entretanto, essa orientação teleológica tem consequências diversas entre normas de Direito Institucional e Regulamentar, dado que estes conjuntos normativos são destinados a sujeitos diferentes. Enquanto as normas institucionais são destinadas a prever o funcionamento de entes públicos, com a predominância hermenêutica do interesse público oriunda do Direito Administrativo, as normas regulamentares autorizam a exploração de setores econômicos pela iniciativa privada, mediante a observância de determinadas condições.

Em vista dessa distinção subjetiva, é preciso considerar o reflexo desse fato no aspecto hermenêutico como consequência necessária. No campo do Direito Institucional, a interpretação é orientada unicamente pelos fins e interesses públicos constitucionalmente estabelecidos. Já o Direito Regulamentar necessita ponderar o interesse público com a liberdade econômica, esta também assegurada constitucionalmente. Assim, o campo regulamentar, embora cogente, é hermenêuticamente diferenciado em relação ao Direito Institucional.

Quando são consideradas as normas de fomento, entretanto, a hermenêutica destaca-se da ponderação típica do

Direito Regulamentar. Isso porque, embora essas normas de fomento tenham como destinatários a iniciativa privada, seu processo hermenêutico deve exclusivamente ser orientado pelo interesse público. Esse fato parece elementar, dado que as normas de fomento acarretam, necessariamente, investimentos e gastos públicos. Pelos limites hermenêuticos, nem o Direito Institucional e nem o Direito Regulamentar parecem ramos adequados ao tratamento das normas de fomento.

Por isso, propõe-se uma terceira subdivisão ao Direito Econômico: o Direito Econômico do Planejamento. Este surge como instrumento para efetivação dos objetivos estabelecidos em sede de planejamento econômico. Com essa especialidade, confere-se maior relevo à dimensão investidora do Estado nos feitos da iniciativa privada. Ademais, é possível elaborar uma hermenêutica teleológica adequada, bem como detido arcabouço conceitual específico para a análise do planejamento econômico.

A utilização da nomenclatura *Direito Econômico do Planejamento* foi defendida por Albino de Souza, com o objetivo de formular o que chamou de “um capítulo do Direito Econômico”¹⁵⁸ e não um ramo autônomo. Não cabe a este trabalho, por questão de conveniência, aprofundar detalhadamente a autonomia deste ramo, senão somente apontar os contornos que o separam das vertentes Regulamentar e Institucional.

No Brasil, embora a prática de planejamento econômico possa ser identificada desde o Plano de Metas, a primeira previsão jurídica dessa atribuição estatal adveio com o Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967¹⁵⁹. Finalmente, essa

¹⁵⁸ SOUZA, Washington Peluso Albino de. Direito econômico do planejamento. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**. n.18. p. 79-164, mai. 1977.

¹⁵⁹ “No Brasil, a base jurídica do planejamento foi firmada pelo Decreto-Lei n. 200, de 25/02/67, que tratou da Reforma Administrativa Federal, mencionando o instituto em seu art. 6º., como o primeiro princípio a ser observado nas atividades administrativas, esclarecendo, em seu art. 7º., que ‘a ação governamental obedecerá a planejamento que vise promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, norteando-se segundo planos e programas elaborados na forma do

atribuição foi regulamentada em 1972, por via do Decreto n. 71.353, de 09 de novembro. Esse fato não impediu a aprovação dos planos anteriores, inclusive do I PND, pela Lei n. 5.727, de 04 de novembro de 1971.

Foi sob a égide da Constituição de 1988, no entanto, que o planejamento incorporou às atribuições constitucionais do Estado, como instrumento de intervenção pública na ordem econômica. Apesar de comumente o planejamento ser considerado como *norma-objetivo*¹⁶⁰, obrigação estatal que não vincula a iniciativa privada, o seu efeito prático é verificado pelo estabelecimento de projetos e programas que concretizam os objetivos declarados no plano. Assim, o planejamento, em termos jurídicos, é muito mais uma norma destinada ao Estado do que aos particulares. Entretanto, as previsões do planejamento afetam diretamente o exercício das atividades econômicas, dadas as condições estabelecidas pelo plano.

A eficácia das medidas previstas nos planos econômicos depende de previsão legal específica. Assim, como parte do instrumental do planejamento, surgem as normas de fomento à atividade econômica. São essas normas as que preveem incentivos à iniciativa privada. Por isso, além de estabelecer as modalidades e as condições para acesso aos benefícios, são normas que elegem os destinatários e suas características.

Consequência natural do planejamento econômico dentro de um regime que

Título III, e compreenderá a elaboração e atualização dos seguintes instrumentos básicos:

- a) plano geral de governo;
- b) programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual;
- c) orçamento-programa-anual;
- d) programação financeira de desembolso.’

É importante ressaltar, no entanto, que, desde a Constituição de 1934, cometia-se à lei o fomento do crédito e da economia popular (art.117).” Conferir mais detalhes em SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Aspectos Jurídicos do Planejamento econômico**. 2.ed. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2000. p.29-30.

¹⁶⁰ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**, p. 283.

privilegia a livre iniciativa é o *fomento*, incluído por Diogo de Figueiredo Moreira Neto como uma das funções da Administração – ao lado do poder de polícia, da prestação de serviços públicos e do ordenamento econômico e social -, através da qual o Estado atual *procura, por todos os meios a seu alcance, pôr à disposição do maior número possível de indivíduos os instrumentos do desenvolvimento econômico e do progresso sociocultural, adotando medidas capazes de incentivar a iniciativa privada de interesse coletivo nesses campos.*¹⁶¹

Por serem normas que concretizam o planejamento e concedem o fomento à iniciativa privada, são completamente facultativas quanto à adesão por parte da iniciativa privada. Porém, uma vez aceitas as condições do fomento, a relação passa a ser de obrigatoriedade, regrada pelo Direito Público.

Dentre as espécies de fomento possíveis, há benefícios e incentivos tributários, garantias públicas para captação de investimentos, subsídios (donativos a fundo perdido), empréstimo em condições diferenciadas, assistência técnica estatal e protecionismo. Todas essas modalidades, em conjunto ou isoladamente, são maneiras de instrumentalizar os objetivos já previstos no planejamento, seja setorial ou nacional. A questão é que essas normas se destacam dos demais do campo do Direito Econômico em virtude de seu caráter inicialmente dispositivo e de sua interpretação típica de direito público. Assim, há sentido em se defender a especialização do Direito Econômico do Planejamento, seguindo a linha argumentativa de Eros Roberto Grau e Washington Peluso Albino de Souza¹⁶².

A legislação de pesca no Brasil, inclui uma extensa e variada quantidade de normas, desde seguridade social dos pescadores até a regulação das embarcações. A opção pelo

¹⁶¹ SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Aspectos jurídicos do planejamento econômico**, p. 53.

¹⁶² SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Direito econômico do planejamento**, p.08.

Direito Econômico do Planejamento tem como objetivo delimitar a temática proposta. O que interessa aqui é sistematizar e compreender origem e limites dos instrumentos legais de fomento à atividade pesqueira. Tais instrumentos, vale ressaltar, foram previstos para a promoção de finalidades determinadas politicamente, por meio de planos gerais e setoriais. No caso específico, pretende-se analisar as normas de fomento destinadas ao desenvolvimento do setor pesqueiro, cujo sentido foi historicamente traduzido como industrialização da pesca.

Portanto, o Direito Econômico da Pesca aqui sistematizado é aquele que tem por objetivo concretizar o planejamento setorial na ordem jurídica. Ocorre que o setor pesqueiro possui elementos próprios que o diferenciam dos demais ramos de atividade econômica. Daí a importância de analisar tais aspectos de forma pormenorizada. No próximo capítulo, serão abordadas a formação histórica da ciência da pesca e os modelos de gestão dos recursos pesqueiros. A partir deste referencial, será possível detalhar o surgimento e evolução do Direito Econômico da Pesca no Brasil, imerso no campo do Direito Econômico do Planejamento.

3. A INFLUÊNCIA DA CIÊNCIA E DOS MODELOS DE GESTÃO NO PLANEJAMENTO ECONÔMICO DO SETOR PESQUEIRO NACIONAL

Realizadas considerações gerais sobre planejamento econômico e como este instrumento foi adaptado à tradição política brasileira, passou-se a demonstrar a importância do Direito Econômico na consolidação dos planos nacionais. Argumentou-se em prol da necessidade de um tratamento diferenciado às normas que consolidam ações estatais econômicas estratégicas, por via da hermenêutica específica do Direito Econômico do Planejamento.

Retomando o problema inicial, a questão passa a ser inserir os elementos do planejamento econômico no campo da legislação pesqueira. Mas tal intuito não pode ser realizado sem acordos semânticos e técnicos mínimos a respeito do campo da pesca. Isso porque a legislação referente ao planejamento econômico do setor pesqueiro encontrou suporte nos debates científicos sobre o setor, tendo por objetivo declarado o desenvolvimento dessa atividade produtiva.

A compreensão da pesca como setor economicamente relevante já provém do Século XIX, quando os primeiros escritos sobre a atividade pretendem-se científicos, não mais literários. De fato, a pesca tornou-se questão pública e científica quando os primeiros relatos de escassez foram recolhidos, por volta de 1850. O debate, inicialmente, versava sobre possibilidade de atribuir-se a redução das capturas ao esgotamento dos cardumes, este devido ao uso de novas técnicas de pesca, como as redes de arrasto. A própria ideia de esgotamento dos cardumes, entretanto, não foi cientificamente aceita até pelo menos a década de 1930.

O reconhecimento da redução dos estoques pesqueiros fez surgir dois modelos de gestão: um, em socorro aos produtores, reunia subsídios estatais; o outro, na tentativa de conter o esforço pesqueiro, tratava de limitar as capturas, sob índices conhecidos como Captura Máxima Sustentável (CMS). O contexto desses modelos será brevemente exposto a seguir, problematizando

sempre a relação ciência e política, nos termos já propostos quando da análise da tecnocracia no Brasil.

Esses moldes gerenciais terão grande influência na legislação econômica pesqueira nacional, dada a conformação desta ao debate pesqueiro corrente à época. Além disso, a legislação pesqueira do Brasil pautou-se nos limites internacionalmente construídos à soberania, bem como na exclusividade de exploração das águas correspondentes à Zona Econômica Exclusiva (ZEE). Essa contextualização visa construir uma leitura política dos instrumentos jurídicos de estímulo ao setor pesqueiro nacional.

3.1 A FORMAÇÃO POLÍTICA DA CIÊNCIA DA PESCA – A SOBREPESCA NO ATLÂNTICO NORTE DURANTE O SÉCULO XIX

A atividade pesqueira já era considerada objeto de pesquisa acadêmica e de regulamentação estatal nos Estados Unidos e na Inglaterra desde meados do Século XIX¹⁶³. A partir da década de 1860 foram divulgados nesses países os primeiros rumores sobre o declínio dos estoques pesqueiros no Oceano Atlântico, especialmente nas águas costeiras da Inglaterra. Segundo Willian Royce, em meados do Século XIX, o Atlântico

¹⁶³ “É seguro afirmar que não existe país no mundo em que as grandes indústrias exploratórias tenham sido submetidas a uma investigação mais aprofundada, tanto do ponto de vista científico quanto econômico, como a da pesca dos Estados Unidos nas mãos da comissão nacional da pesca”. Tradução livre de: “One may be safe in remarking that there is no country in the world in which any of the great explorative industries have been subjected to a more thorough investigation from both a scientific and an economic point of view than the fisheries of the United States are now undergoing at the hands of the national fish commission”. CURTI, Merle. *America at the world fairs, 1851-1893*. **American historical review**. v.5, n.4, p. 833-856, jul. 1950. p. 836.

Nordeste (na região próxima à Grã-Bretanha) já sofria com notável declínio quantitativo dos cardumes pesqueiros¹⁶⁴.

Os pescadores de arenque atribuíam o declínio nas capturas, especialmente da truta, à atuação dos barcos de espinhel¹⁶⁵ nas águas costeiras inglesas e norte-americanas. Segundo testemunhos de época, sistematizados por R.H. Thurstan, os pescadores do nordeste da Inglaterra entrevistados no ano 1863 indicavam drástica redução dos cardumes de peixe-branco. A causa geralmente apontada era o uso dos petrechos de arrasto¹⁶⁶.

Com o incremento do uso das técnicas de arrasto verificado entre os anos 1867 e 1892, a disponibilidade dos cardumes já havia declinado em 66%, conforme se depreende do relatório anteriormente mencionado. Mediante o declínio da disponibilidade de peixes, os pescadores se adaptaram, ampliando

¹⁶⁴ ROYCE, William F. **The historical development of fisheries**. Lecture given at the Fisheries Centennial Celebration (1985). Disponível em:

<http://www.nefsc.noaa.gov/history/stories/fsh_sci_history1.html>.

Acesso em: 20 de agosto de 2014.

¹⁶⁵ “O espinhel consiste em um aparelho de pesca que funciona de forma passiva, com a utilização de iscas para a atração dos peixes. As iscas mais usadas são a sardinha, cavalinha e lula. O espinhel é formado pela linha principal (linha madre), linhas secundárias (alças) e anzóis. Nas duas extremidades do aparelho são colocadas boias luminosas e boias rádio para facilitar sua localização, uma vez que tanto o barco como o aparelho fica a deriva durante toda a operação de pesca, sujeitos a correntes marítimas e ventos”. Definição técnica apresentada pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), vinculado ao Ministério do Meio Ambiente (MMA). INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/artes_de_pesca/industrial/espinhel/espinhel_superficie_fundo.pdf>. Acesso em: 02 de setembro de 2014.

¹⁶⁶ THURSTAN, R. H.; HAWKINS, J. P. & ROBERTS, C. M. Origins of the bottom trawling controversy in the British Isles: 19th century witness testimonies reveal evidence of early fishery declines. **Fish and Fisheries**. v.15, n. 03, p. 506-522.

as distâncias percorridas nas áreas de pesca e aumentando o tamanho e quantidade dos apetrechos¹⁶⁷.

Dada a preocupação com o sensível declínio das capturas e, portanto, com o comprometimento econômico de comunidades inteiras na Inglaterra, indica-se, na literatura pesqueira, que foram os pescadores ingleses os primeiros a reivindicar alguma regulação estatal para a pesca. Segundo o relatório da Primeira Comissão Real de Pesca, datado de 1866, “muitos pescadores se opuseram ao arrasto quando perceberam que ele poderia ser um método de pesca dispendioso e destrutivo”¹⁶⁸. Nesse sentido, foram os pescadores ingleses os primeiros que exigiram, embora sem sucesso, limitações legais ao uso das novas armadilhas.

Alguns pescadores culpavam as redes de arrasto recém-introduzidas pelo declínio dos estoques e queriam que o novo equipamento fosse proibido ou pelo menos restringido. Contudo, o prejuízo foi considerado local, não havendo nada que indicasse que os estoques gerais estavam sendo prejudicados pela nova tecnologia. Sem prova do dano, a pesca foi autorizada a continuar sem restrições. Foi um dos primeiros exemplos de que o ônus da prova coube a quem alegou o dano¹⁶⁹.

¹⁶⁷ THURSTAN, R. H.; HAWKINS, J. P. & ROBERTS, C. M. Origins of the bottom trawling controversy in the British Isles: 19th century witness testimonies reveal evidence of early fishery declines, p. 510.

¹⁶⁸ Tradução livre de: “Many fishers opposed trawling as they perceived it to be a wasteful and destructive method of fishing”. GREAT BRITAIN. House of Commons. **Report from commissioners:** Report on the late epidemic of scarlet fever among children in Aldershot Camp. Volume XVII. Londres: Eyreand Spottiswoode, 1866.

¹⁶⁹ Tradução livre de: “Some fishermen blamed the newly-introduced trawl nets for the decline in stocks and wanted the new gear to be banned, or at least restricted. But the harm was assumed to be local and there was nothing to indicate that stocks overall were being harmed by the new technology. Without proof of harm, fishing was

É fato que as estatísticas pesqueiras do período não eram seguras; as informações não eram sistematizadas, tendo como base a observação intuitiva dos próprios pescadores. Mesmo com a falta de estatísticas oficiais, a redução do volume de capturas por embarcação já era assunto comum. Apesar disso, a pretensão dos pescadores em regulamentar o uso do espinhel foi considerada pela Comissão Real de Pesca infundada e contrária a um dos “modos mais produtivos de indústria”¹⁷⁰.

A imprecisão estatística à época indica que, até então, o esgotamento dos recursos pesqueiros não era uma preocupação oficial. Os possíveis efeitos nocivos da pesca só foram considerados como problema relevante quando do colapso do mercado pesqueiro, com o aumento significativo no custo do pescado, a partir da segunda metade do Século XIX. É ilustrativo da crise do mercado pesqueiro o testemunho a seguir, que compôs o relatório da Comissão Real de Pesca de 1866:

‘Eu poderia comprar peixe branco anteriormente a 3d. e agora tenho que pagar 6d.’, Abbs alegou, usando a notação pré-decimal para *pence* (no valor de 1/240 de £1 no momento). Sua informação sobre a duplicação de preços, juntamente com outros depoimentos de pescadores e seus clientes do século XIX, foi agora convertida em estimativas do impacto da pesca de arrasto. Esta técnica de pesca, que envolveu o arrasto de redes ao longo do fundo do mar, foi crescendo

allowed to continue without restrictions. It was an early example of placing the burden of proof on those who claimed harm”. FINLEY, Mary Carmel. **The tragedy of enclosure**: fish, fisheries science, and U.S. foreign policy. San Diego: University of California, 2007, p.51.

¹⁷⁰ Tradução livre de: “[The first Commission, in 1862, had examined a complaint by driftnet herring fishermen, who blamed longliners for their declining catches. The driftnets asked for regulations for the longliners. The Commission declared such complaints to be unscientific and prejudicial] to more ‘productive modes of industry’”. FINLEY, Mary Carmel. **The tragedy of enclosure**, p.28.

em popularidade na época – quando os barcos ainda eram movidos pelo vento¹⁷¹.

Foi a partir de relatos como o acima que a *British Association for the Advancement of Science* (BAAS)¹⁷² financiou um projeto de coleta de dados e informações para determinar o impacto da pesca sobre os cardumes. O biólogo escocês John Cleghorn foi o coordenador da pesquisa, bem como o autor do relatório conclusivo da investigação, datado de 1854.

Ao fim da pesquisa, Cleghorn concluiu que a crise do mercado pesqueiro ocorria pela redução das capturas, especialmente de arenque. A diminuição das capturas, por sua vez, indicava a queda do volume dos cardumes. Uma das causas determinantes do comprometimento da quantidade de pescados era o efeito que Cleghorn nomeou de *sobrepesca* (*overfishing*): o incremento do esforço de pesca superava a capacidade de reprodução dos estoques. Este relatório para a BAAS teria sido a primeira referência literal ao termo *sobrepesca* da qual se tem notícia:

Em 1854, John Cleghorn apresentou um breve relatório sobre o declínio da pesca

¹⁷¹ Tradução livre de: “‘I could buy haddocks formerly at 3d. and I have now to pay 6d.’, Abbs claimed, using the pre-decimal notation for pence (worth 1/240th of £1 at the time). His information on price doubling, along with other testimony from nineteenth-century fishermen and their customers, has now been converted into estimates of the impact of bottom trawling. The fishing technique, which involved dragging nets along the seafloor, was increasing in popularity at the time — when boats were still powered by the wind”. CRESSEY, Daniel. Fishermen report on stocks from beyond the grave. *Nature News*, 9 abr. 2013, p. 13.

¹⁷² Associação fundada em York, Inglaterra, em 1831. Seu objetivo original era (e continua sendo) estimular a pesquisa científica, seja com estímulo financeiro, seja pela remoção de entraves públicos ao seu desenvolvimento. Atualmente é conhecida como British Science Association, com escritórios em todo o Reino Unido. BRITISH SCIENCE ASSOCIATION. Disponível em:

<www.britishecienceassociation.org>. Acesso em: 02 de setembro de 2014.

de arenque no Mar do Norte para a Associação Britânica para o Avanço da Ciência. Argumentando que ‘a extinção de distritos como estações de pesca, bem como as flutuações da pesca em geral, é devida à *sobrepesca*’, Cleghorn deu força ao argumento de que os mares não eram um recurso inesgotável. Ele também deu um nome ao problema – *sobrepesca* – mediante o qual as pessoas têm se enfrentado desde então. Embora os cientistas da pesca tivessem questionado a imprecisão do termo por um século, acadêmicos e observadores leigos tendem a utilizá-lo de forma menos crítica. Esta incapacidade para refinar a afirmação de Cleghorn além da noção vaga de ‘pesca muito severa’ influenciou profundamente nossa forma de falar sobre os problemas da pesca¹⁷³.

Assim, nesse primeiro relatório, John Cleghorn verificou o declínio das capturas de arenque, em consonância com a insatisfação dos pescadores. Considerando o fato de que o arenque não é uma espécie migratória e que as estatísticas apontavam drásticas flutuações na taxa de captura, a despeito do aumento da capacidade pesqueira, o autor concluiu que o

¹⁷³ Tradução livre de: “In 1854, John Cleghorn presented a brief report on declining North Sea herring fisheries to the British Association for the Advancement of Science. Arguing that ‘the extinction of districts as fishing-stations, and the fluctuations in the fisheries generally, are imputable to over-fishing’, Cleghorn helped duel arguments that the seas were not an inexhaustible resource. He also gave the problem a name – overfishing – which people have been wrestling with ever since. Although fishery scientists have struggled with the term’s imprecision for a century, scholarly and lay observers tend to use it less critically. This inability to refine Cleghorn’s phrase beyond the vague notion of ‘too severe fishing’ has profoundly influenced the way we talk about fishery problems”. TAYLOR III, Joseph E. Burning the Candle at Both Ends: Historicizing overfishing in Oregon’s Nineteenth Century Salmon Fisheries. **Environmental History**. v. 4, p. 54-79, jan. 1999, p. 54.

escasseamento de pescado era uma consequência da *sobrepesca*. Esse conceito chamou a atenção da Associação Britânica BAAS e também do governo, trazendo à tona a discussão sobre os efeitos da pesca sobre os recursos marinhos. No entender de Cleghorn, era preciso limitar o uso dos novos artefatos pesqueiros, a fim de “tornar a pesca do arenque uma fonte permanente de riqueza da nação”¹⁷⁴.

O conceito *sobrepesca* denominava, naquele momento, o processo de redução dos cardumes devido ao incremento do potencial exploratório, aliado à crescente demanda por produtos pesqueiros. A questão fundamental que permeou o relatório apresentado por Cleghorn era se o aumento do esforço e da demanda de pesca poderia comprometer os estoques pesqueiros no Oceano Atlântico.

Em 1854, John Cleghorn, de Wick, Escócia, introduziu o termo *sobrepesca* à Associação Britânica para o Avanço da Ciência (BAAS). Com os pescadores no Atlântico capturando mais arenque e bacalhau para atender à crescente demanda de pescado em seus países, é possível ter havido uma sobrepesca dos recursos do oceano? A questão atormentou a indústria da pesca. Dentro de uma década, a Noruega e a Grã-Bretanha estavam empregando biólogos marinhos para estudá-la¹⁷⁵.

¹⁷⁴ Tradução livre de: “(...) that such arrangements may be adopted as will make the Herring Fisheries a perennial source of wealth to the nation”. CLEGHORN, John. On fluctuations in the herring fisheries. In: **Report of the Twenty-fourth Meeting of the British Association for the Advancement of Science**. London: John Murray, Albermale Street, 1855. p. 134.

¹⁷⁵ Tradução livre de: “In 1854 John Cleghorn of Wick, Scotland, introduced the term *overfishing* to the British Association for the Advancement of Science (BAAS). With fishermen in the Atlantic catching more herring and cod to meet their countries’ increasing demand for fish, was it possible they could overfish the ocean’s supply? The question had the fishing industry very nervous. Within a decade, Norway and Great Britain were employing marine biologists

Mesmo diante de toda a reserva com que foram considerados o termo e a própria ideia de *sobrepesca*, seja no meio acadêmico, seja entre os próprios pescadores contrários à limitação estatal do esforço pesqueiro¹⁷⁶, o problema foi finalmente estabelecido nos estudos marinhos. Apesar dos relatos e do colapso do mercado pesqueiro, muitos negavam a ocorrência da redução dos cardumes, negação essa insuficiente diante do fato da redução do volume de capturas.

A proposição da ocorrência de *sobrepesca* gerou uma profunda discordância dentre os estudiosos do setor. A princípio, pescadores de arenque e utilizadores de arrasto, além dos próprios biólogos marinhos, duvidavam da capacidade de esgotamento dos cardumes pela atividade pesqueira. Esse grupo atribuiu a redução das capturas a dois fatores: migração das espécies e degradação natural, pelo próprio fenômeno seletivo. Consequentemente, os esforços pela regulamentação da atividade pesqueira eram interpretados como limitações injustificadas às atividades produtivas, sem comprovação científica de sua necessidade. Era atribuído o encargo da prova da necessidade de mudanças na regulamentação de pesca a quem denunciava a *sobrepesca* o que, diante das dificuldades estatísticas, era impossível até início do Século XX.

De fato, o Século XIX foi marcado por profundos avanços técnicos na produção pesqueira: a utilização do motor a vapor no barco comercial *Clermont*, em 1807, conferiu maior autonomia e alcance às embarcações¹⁷⁷; o uso das redes de arrasto, a partir da metade do século, potencializou a capacidade de captura pesqueira. Assim, a pesca converteu-se, de atividade de subsistência e de diminuto interesse comercial, em verdadeira indústria.

to study it". REED, Christina. **Marine Science: Decade by decade.** New York: Facts on File, 2009. p. 15.

¹⁷⁶ FINLEY, Mary Carmel. **The tragedy of enclosure**, p.28.

¹⁷⁷ Atribui-se a Robert Fulton a primeira façanha de utilizar o motor a vapor em uma embarcação comercial. O *Clermont* operou entre Nova Iorque e Albany, fazendo seu primeiro trajeto em 1807. LATROBE, J.H.B. **The First Steamboat Voyage on the Western Waters.** Baltimore: Maryland Historical Society, 1871. p.35.

Além do interesse comercial, a pesca era estratégica também aos fins militares e hegemônicos dos países do Atlântico Norte. Isso porque o alcance das embarcações pesqueiras determinava a soberania do Estado nas regiões marítimas. Esse fato pode explicar o estímulo da Coroa inglesa ao desenvolvimento da indústria pesqueira, financiando o primeiro inquérito a respeito da sobre-exploração dos recursos pesqueiros:

Com todo esse incrível desenvolvimento técnico, a maioria dos países com costa marítima tinha interesse em tirar vantagem econômica dos recursos disponíveis. Muitos imediatamente realizaram pesquisas públicas sobre o estado de suas indústrias pesqueiras. Na Grã-Bretanha, por exemplo, o governo nomeou uma comissão real, em 1863, para examinar o estado da pesca britânica e, quinze anos mais tarde, nomeou outra para fazê-lo novamente. A pesca marítima e o pescado tornaram-se tão interessantes que duas exposições internacionais foram organizadas: uma em Edimburgo, em 1882, e a próxima, ainda maior, em Londres, em 1883¹⁷⁸.

Em resposta à demanda de investigação das possíveis causas de redução das capturas, a Coroa britânica formou duas

¹⁷⁸ Tradução livre de: “With all this exciting technical development, most countries with a maritime coast had an interest in taking economic advantage of the available resources. Many immediately conducted public inquiries on the state of their fishing industries. In Great Britain, for example, the government appointed a royal commission in 1863 to examine the state of British fisheries, and yet another commission fifteen years later to do it again. Marine fisheries and fishing became so interesting that two international exhibitions were organized: one in Edinburgh in 1882, and the next, even bigger, in London in 1883”. NASH, Colin. **The history of aquaculture**. Ames: Wiley-Blackwell, 2011. p. 46.

Comissões Reais de Pesca na segunda metade do Século XIX¹⁷⁹. Ambas as comissões entrevistaram centenas de pescadores, perquirindo sobre os primeiros efeitos atribuídos à pesca de arrasto, como também a respeito das mudanças percebidas nas populações de peixes, *habitats* e as práticas de pesca.

A primeira comissão foi nomeada, em 11 de julho de 1863, competente para investigar a até então suposta redução do volume dos cardumes pesqueiros, bem como a eficiência dos métodos aplicados na pesca e se estes poderiam implicar a extinção de espécies. Além disso, também foi função da primeira Comissão Real de Pesca verificar se as restrições previstas pela legislação à época eram prejudiciais aos interesses da recém-formada indústria pesqueira¹⁸⁰. Já a segunda comissão passou a operar em 1878, quando da dissolução da primeira, perquirindo o impacto das novas técnicas de pesca (especialmente o espinhel) sobre as capturas.

Essas duas Comissões de Inquérito continham pistas vitais para entender como era o nosso ambiente marinho antes do uso generalizado da pesca de arrasto começar. Os testemunhos detalhados compilados nas Atas de Testemunhos têm sido largamente ignorados até agora, mas eles fornecem alguns dos primeiros indícios da influência da pesca intensiva¹⁸¹.

O relatório das atividades da Primeira Comissão Real de Pesca foi apresentado somente em 1866 na *House of*

¹⁷⁹ THURSTAN, R. H.; HAWKINS, J. P. & ROBERTS, C. M. **Origins of the bottom trawling controversy in the British Isles**, p. 506.

¹⁸⁰ COLLINGE, J. M. **Office-Holders in Modern Britain**, p. 62-91.

¹⁸¹ Tradução livre de: “These two Commissions of Enquiry hold vital clues to how our marine environment looked before widespread trawling commenced. The detailed testimonies compiled in the Minutes of Evidence have been largely overlooked until now, yet they provide some of the earliest evidence of the influence of intensive fishing”. THURSTAN, R. H.; HAWKINS, J. P. & ROBERTS, C. M. **Origins of the bottom trawling controversy in the British Isles**, p. 510.

*Commons*¹⁸². A investigação teve como método a utilização de dados estatísticos sobre o desembarque e a distribuição de pescados, bem como questionários aplicados aos pescadores de 86 diferentes localidades do Reino Unido.

Pelos dados analisados, a mencionada comissão – composta por James Caird, Thomas Henry Huxley e George Shaw Lefevre – concluiu que não havia motivos para restrição dos esforços pesqueiros. Isso porque, em síntese, (a) os recursos pesqueiros, de fato, estavam aumentando, embora algumas regiões fossem afetadas pela diminuição sazonal de pescados; (b) os métodos aplicados nas pescarias tornavam-nas cada vez mais eficientes, com redução do desperdício de pescado e melhor aproveitamento dos recursos; e (c) a legislação restritiva à pesca deveria ser evitada pelo Parlamento. Contrária às proibições, a comissão recomendou total liberalização da pesca oceânica.

O incremento numérico dos recursos pesqueiros nas costas do Reino Unido foi atestado pelo aumento no volume médio de desembarque, em toneladas. Entretanto, não se questionou quais as espécies eram mais exploradas e nem mesmo o efeito da manutenção de referido volume de capturas. O aumento deste foi a prova suficiente para os membros da comissão invalidarem a ideia de *sobrepesca*, ou, ao menos, dificultarem sua comprovação científica. Os índices de captura comprovaram justamente seu incremento, o que só poderia ser logicamente possível pela maior disponibilidade de recursos pesqueiros marítimos. Esses dados foram ainda confirmados pelos testemunhos dos pescadores, essencialmente engajados na indústria pesqueira. Era impossível apontar evidências em sentido contrário, motivo pelo qual a

¹⁸² “O relatório não datado dos Comissários foi provavelmente completado em Julho de 1865, mas somente foi apresentado à Câmara dos Comuns em 6 de fevereiro de 1866”. Tradução livre de: “The Commissioners' undated report was probably completed in July 1865, but was not presented to the House of Commons until 6 February 1866”. COLLINGE, J. M. **Office-Holders in Modern Britain**. Volume 9: Officials of Royal Commissions of Inquiry 1815-1870. Londres: Institute of Historical Research, 1984, p. 62-91. Consultar também: GREAT BRITAIN. House of Commons. **Reports from commissioners: Police (Counties and Boroughs)**. Volume XX. Londres: The House of Commons, 1869.

sobrepeca nada mais era que resultado da oposição de interesses de grupos menos produtivos¹⁸³.

Quanto aos métodos empregados na captura, a comissão investigou o impacto e a eficiência do uso das redes de arrasto. Isso porque a Coroa Inglesa, por meio do relatório apresentado pela BAAS, identificou a constante reclamação dos pescadores artesanais em relação a tal técnica pesqueira. Esses pescadores insistiam não somente no caráter agressivo da técnica, como também na sua ineficiência; posto que o pescado era tão intensamente danificado pelas redes, que não seria apto ao consumo alimentar.

As conclusões da comissão negaram tanto o impacto como a ineficiência do arrasto. Quando ao impacto, a comissão relatou que não haveria comprovação de que o uso do arrasto pudesse comprometer a oferta de pescado ao longo do tempo, de maneira permanente. Ao contrário, segundo os dados analisados pelos membros da comissão, verificou-se o aumento no volume das capturas; indicando-se a maior oferta de pescados, fato de interesse geral. Ademais, a Comissão reputou *absurda* a afirmação de que o peixe obtido pelo arrasto era imprestável ao consumo humano, atribuindo, mais uma vez, tais *rumores* à oposição entre pescadores artesanais e industriais¹⁸⁴.

Finalmente, o relatório da Comissão indicou como prejudicial e injustificada qualquer restrição legal à pesca marítima. Tanto que é possível ler, literalmente, no relatório apresentado pela Comissão, a defesa da irrestrita liberdade de atuação para a indústria pesqueira: “(...) a liberdade irrestrita da pesca deve ser permitida para toda indústria de pesca britânica”¹⁸⁵.

¹⁸³ GREAT BRITAIN. House of Commons. **Report from commissioners:** Report on the late epidemic of scarlet fever among children in Aldershot Camp, p. 576.

¹⁸⁴ SMITH, Tim D. **Scaling Fisheries:** the Science of Measuring the Effects of Fishing 1855-1955. Cambridge: Cambridge University Press, 1994. p. 5.

¹⁸⁵ Tradução livre de: “(...) unrestricted freedom of fishing to be permitted to the entire British fishing industry”. GREAT BRITAIN. House of Commons. **Report from commissioners:** Report on the late epidemic of scarlet fever among children in Aldershot Camp, p. 678.

Pelas conclusões acima sintetizadas, a Primeira Comissão Real de Pesca era favorável não somente à manutenção, mas até mesmo ao aumento do esforço pesqueiro¹⁸⁶. A comissão considerou a indústria pesqueira como solução alternativa para a pressão urbana por fontes proteicas mais baratas. Por isso, segundo Thurstan et al., o relatório da Primeira Comissão Real de Pesca concluiu as investigações de maneira bastante controversa, vez que, mesmo admitindo o remoto impacto das novas técnicas, prosseguiu defendendo a contínua industrialização da pesca:

Apesar da dimensão desta investigação, suas recomendações finais foram controversas. A interpretação das informações foi confundida pelos interesses conflitantes entre as diferentes classes de pescadores, uma indústria em rápida expansão e uma falta de estatísticas da pesca, os quais impediram conclusões firmes. Além disso, o influxo de peixe para cidade e vilas do interior proporcionou uma fonte barata de proteína, cuja importância não foi esquecida pelos comissários¹⁸⁷.

¹⁸⁶ “Aconselhamos que todos os atos do Parlamento que preconizam regular ou restringir os modos de pesca exercida em mar aberto devem ser revogados; e que a liberdade irrestrita de pesca é permitida a seguir”. Tradução livre de: “We advise that all acts of Parliament which profess to regulate, or restrict, the modes of fishing pursued in the open sea be repealed; and that unrestricted freedom of fishing be permitted hereafter”. GREAT BRITAIN. House of Commons. **Report from commissioners:** Report on the late epidemic of scarlet fever among children in Aldershot Camp, p. 678.

¹⁸⁷ Tradução livre de: “Despite the scale of this enquiry, its final recommendations were controversial. The interpretation of the information was confounded by the conflicting interests between different classes of fishers, a rapidly expanding industry and a lack of fishery statistics, all of which prevented firm conclusions. In addition, the influx of fish to inland cities and towns provided a cheap source of protein, the importance of which was not lost on the Commissioners”. THURSTAN, R. H.; HAWKINS, J. P. &

Para os membros da comissão, não havia evidências científicas suficientes que indicassem a redução dos cardumes ou mesmo que a pesca massiva poderia afetar os estoques. Mas mesmo que o uso das novas técnicas pudessem conduzir a tal colapso, ainda assim era justificada a exploração pesqueira dos mares, tendo em vista a pressão exercida pela crescente demanda alimentar nas cidades¹⁸⁸. As queixas apresentadas pelos pescadores, aos olhos da comissão, unicamente contrariavam o desenvolvimento da indústria pesqueira, sendo insuficientes para fundamentar qualquer medida legal restritiva por parte da Coroa. Lê-se no relatório que “(...) consideramos cuidadosamente as denúncias de pescadores de diferentes classes um contra o outro, e somos da opinião de que nenhuma dessas queixas é de gravidade suficiente para tornar necessária ou desejável qualquer legislação especial”¹⁸⁹.

A comissão denunciou, portanto, a falta de cientificidade que sustentava a ideia de *sobrepesca*. Para os pesquisadores, a metodologia empregada na construção do relatório de Cleghorn para a BAAS era completamente obscura e sem cientificidade. O método utilizado de questionários aplicados e de coleta de depoimentos de pescadores seria suscetível aos interesses pessoais de cada grupo. Como muitos dos pescadores de arenque

ROBERTS, C. M. **Origins of the bottom trawling controversy in the British Isles**, p. 510.

¹⁸⁸ “As alegações de que arrasto em mar aberto esgotou qualquer estoque pesqueiro, e que os barcos de arrasto foram obrigados permanentemente a deixa-los por conta de tal exaustão, são [...] desprovidas de fundamento”. Tradução livre de: “The allegations that trawling in the open sea has exhausted any trawling grounds, and that trawlers have been obliged permanently to leave any trawling ground on account of such exhaustion, are [...] devoid of foundation”. GREAT BRITAIN. House of Commons. **Report from commissioners**, p. 678.

¹⁸⁹ Tradução livre de: “We have carefully considered the complaints brought by fishermen of different classes against one another, and we are of opinion that none of these complaints are of sufficient gravity to render special legislation necessary or desirable”. GREAT BRITAIN. House of Commons. **Report from commissioners**, p. 675.

rivalizavam com as embarcações de arrasto, haveria um conflito de interesses declarado, o que afetou diretamente as conclusões de Cleghorn. Por esse raciocínio, as recomendações restritivas contidas no relatório eram cientificamente injustificadas. Esse foi o maior esforço para invalidar o uso do conceito *sobrepesca*, deslocando a discussão sobre os efeitos da pesca do campo científico para o político. Esse fato, à época, desqualificava a preocupação de Cleghorn, considerada mera opinião parcial, fundada no interesse dos pescadores artesanais e de arenque¹⁹⁰.

Ainda conforme o relatório da Primeira Comissão Real de Pesca, a expansão da indústria pesqueira era estratégica, visto que o incremento das capturas representava fonte de renda para os pescadores, bem como supriria a demanda alimentar da crescente população urbana:

A pesca com rede de arrasto é, de longe, o maior e mais contínuo fornecimento de peixe, com exclusão do arenque, para os principais mercados deste país; que certas variedades de peixes, tais como linguado e solha, não poderiam ser amplamente fornecidas por qualquer outra modalidade de pesca; que envolve o maior capital, que emprega o mais numeroso corpo de pescadores, que está menos sujeita ao controle do tempo e que obtém os maiores retornos de peixes na proporção do trabalho e do capital empregados¹⁹¹.

¹⁹⁰ SMITH, Tim D. **Scaling Fisheries**, 1855-1955. p. 78.

¹⁹¹ Tradução livre de: “Fishing by the use of the beam-trawl is the of by far the greatest and most progressive supply of fish, other than herring, to the principal markets of this country; that certain descriptions of fish, such as soles and plaice, could not be largely supplied by any other mode of fishing; that it engages the largest capital, employs the most numerous body of hardly fishermen, is the least under the control of the weather, and obtains the greatest returns of fish for the labour and capital employed”. GREAT BRITAIN. House of Commons. **Report from commissioners**, p. 678.

Essa defesa da industrialização pesqueira não foi surpresa à época, especialmente por ter sido apresentada por Caird, Huxley e Lefevre. Enquanto Caird era matemático, destacado industrial do ramo da tecelagem e mecenas de pesquisas científicas (como a expedição *Transantártica Imperial* – posteriormente conhecida como *Endurance* – de Sir Ernest Shackleton à Antártida, de 1914 a 1916)¹⁹², Lefevre era advogado e parlamentar *Whig*¹⁹³. Portanto, não surpreende que ambos apresentassem argumentos técnicos justificando o máximo estímulo à industrialização da pesca.

Utilitariamente, a pesca de arrasto e industrial era a solução viável para suprir a demanda alimentar britânica; eventuais prejuízos naturais eram plenamente aceitáveis, até porque tais perdas não eram consideradas tão significativas em termos biológicos. Portanto, para os membros da Comissão, “qualquer restrição sobre esta modalidade de pesca [arrasto] seria equivalente à diminuição do fornecimento de peixe; por enquanto, não há razão para esperar benefício presente ou futuro desta restrição”¹⁹⁴.

Mas, para a defesa e apresentação científica das conclusões da Comissão Real de Pesca, foi determinante a participação do biólogo T.H. Huxley. À época, Huxley já era um respeitado pesquisador na Inglaterra¹⁹⁵, conhecido como *Darwin's*

¹⁹² JOY, John Lawrence. **The growth and development of trades and manufacturing in St. John's, 1870–1914**. 1977. 221f. Dissertação (Mestrado em História) – Memorial University of Newfoundland, St. John's, 1977.

¹⁹³ EVERSLEY, Baron George Shaw-Lefevre. **Gladstone and Ireland**. Charleston: Biblio Bazaar, 2011. p.15.

¹⁹⁴ Tradução livre de: “Any restriction upon this mode of fishing would be equivalent to a diminution of the supply of fish; while there is no reason to expect present, or future, benefit from that restriction”. GREAT BRITAIN. House of Commons. **Report from commissioners**, p. 675.

¹⁹⁵ “Dos comissários, apenas Huxley, que era considerado ‘um homem profissional’, foi remunerado, ao patamar £3 por dia para 104 dias de trabalho. Baird e Shaw Lefevre eram membros do Parlamento e, portanto, não elegíveis para a remuneração”. Tradução livre de: “Of the Commissioners, only Huxley, who was considered 'a professional man', was remunerated - at the rate of £3 a day for

Bulldog ¹⁹⁶ por defender publicamente e divulgar o evolucionismo. Sua crescente credibilidade acadêmica foi transferida para seus argumentos técnicos; por isso, as conclusões do relatório repercutiram para além da comissão e praticamente invalidaram a ideia de *sobrepesca* em toda a biologia marinha. Assim, as conclusões de Huxley nos trabalhos da comissão marcaram a ciência pesqueira até a primeira metade do Século XX, quando ainda era referência nos Estados Unidos:

Mas, enquanto Huxley tinha de fato temperado suas observações, o que seria lembrado era a ideia de que as grandes populações de peixes marinhos eram inesgotáveis. O historiador Jennifer Hubbard sugeriu que o prestígio de Huxley era tamanho que inspirou os cientistas pelos 50 anos seguintes, que depositaram sua fé em Huxley ao invés [de acreditarem] na crescente evidência de que os recursos pesqueiros foram de fato se esgotando. Demorou até 1930 para que cientistas da Europa e da América do Norte compilassem evidências suficientes para comprovar que a pesca não só pode afetar a abundância de peixes marinhos, mas poderia também reduzir a abundância de determinadas unidades populacionais ao ponto de que seu rendimento potencial fosse reduzido ¹⁹⁷.

104 days' work. Baird and Shaw Lefevre were Members of Parliament and thus not eligible for remuneration". COLLINGE, J. M. **Office-Holders in Modern Britain**, p. 62-91.

¹⁹⁶ Como Charles Darwin (1809 – 1882) decidiu viver no interior da Inglaterra (em Downe), conta-se que Huxley (1825 – 1895), em 1860, defendia o evolucionismo na Universidade de Oxford. Huxley foi essencial para a divulgação da teoria darwinista, fato reconhecido pelo próprio Darwin em suas correspondências. LYONS, Sherrie L. **Thomas Henry Huxley: The evolution of a scientist**. Amherst: Prometheus Books, 1999, p. 45.

¹⁹⁷ Tradução livre de: “But while Huxley had in fact tempered his remarks, what would be remembered was the idea that the great sea fish were inexhaustible. Historian Jennifer Hubbard has suggested

Pelo argumento de Huxley, que tanto marcou a biologia marinha e a recente ciência de pesca, a capacidade de reprodução dos cardumes era tamanha que, ao fim, os mares não seriam suficientes para abrigar todas as espécies. Considerando a limitação de espaço e de alimento, a captura dos indivíduos de maior porte e idade era necessária para a renovação dos cardumes, “criando condições para que os mais jovens possam crescer mais rapidamente”. Segundo Finley, essa conclusão teria influenciado os estudos sobre pesca desde o Século XIX até, pelo menos, 1955; quando “muitos cientistas ainda pensavam que a pesca era parte da mortalidade natural que os estoques enfrentavam”¹⁹⁸. Por isso, a pesca não era considerada uma atividade potencialmente prejudicial às espécies pesqueiras, sob os limites técnicos presentes à época¹⁹⁹. Ao contrário, a pesca seria um processo auxiliar à própria seleção natural:

Nesses cardumes, os peixes estão intimamente amontoados como um rebanho de ovelhas afastando-se lentamente ao longo do pasto, e é provavelmente bastante seguro supor que há, pelo menos, um peixe para cada metro cúbico de água ocupado pelo cardume. Se isto é assim, cada milha quadrada de tal cardume, supondo que haja três braços de

that Huxley’s stature was such that it inspired scientists for the next fifty years, who placed their faith in Huxley rather than the growing evidence that fisheries were indeed being depleted. It took until the 1930s for scientists in Europe and North American to compile sufficient evidence to prove that fishing not only could affect the abundance of marine fishes, but could reduce the abundance of certain stocks to the point where their potential yield was reduced”. FINLEY, Mary Carmel. **The tragedy of enclosure**, p. 28-29.

¹⁹⁸ FINLEY, Mary Carmel. **The tragedy of enclosure**, p. 26.

¹⁹⁹ Na segunda metade do Século XIX já eram utilizadas embarcações a vapor e já havia sido introduzido o espinhel de superfície e de fundo.

profundidade, deve conter mais de 500 milhões de arenques²⁰⁰.

Esse argumento continuou sendo defendido publicamente por Huxley em 1883, por ocasião da segunda *International Fisheries Exhibition*, sediada em Londres²⁰¹. Naquela ocasião, no discurso de abertura que proferiu, Huxley fez uma célebre afirmativa, que marcou toda a pesquisa sobre pesca até meados do Século XX:

Eu acredito, então, que a pesca do bacalhau, a pesca do arenque, a pesca da sardinha, a pesca da cavalinha e provavelmente todas as grandes pescas oceânicas são inexauríveis; o que significa dizer que nada do que fazemos afeta seriamente o número de peixes. E qualquer esforço em regular essas pescarias aparenta, conseqüentemente, pela natureza do caso, ser inútil²⁰² (grifo nosso).

²⁰⁰ Tradução livre de: “In these shoals the fish are closely packed, like a flock of sheep straying slowly along a pasture, and it is probably quite safe to assume that there is at least one fish for every cubic foot of water occupied by the shoal. If this be so, every square mile of such a shoal, supposing it to be three fathoms deep, must contain more than 500,000,000 herrings”. HUXLEY *apud* HADDON, Malcolm. **Modelling and quantitative methods in fisheries**. 2.ed. Boca Raton: 2011. p.1.

²⁰¹ A atividade pesqueira destacou-se pela lucratividade à época, impulsionando a industrialização do país. Por isso, o Reino Unido procurou estimular o desenvolvimento do setor pesqueiro. Para tanto, foram organizadas, ainda no Século XIX, duas mostras internacionais sobre pesca nos anos 1882 e 1883. Esta última adquiriu proporções tão vastas que inclusive ocorreu em Londres. O evento, intitulado *International Fisheries Exhibition* (aos moldes do Século XIX, Mostra representava grandes eventos), reuniu cientistas, produtores e políticos no intuito de apresentar novas técnicas de pesca, bem como planejar o futuro da indústria pesqueira.

²⁰² “I believe, then, that the cod fishery, the herring fishery, the pilchard fishery, the mackerel fishery, and probably all the great sea fisheries, are inexhaustible; that is to say, that nothing we do

Assim, a recém-formada ciência pesqueira, alicerçada no evolucionismo biológico, adotou como ponto de partida a infinita quantidade de peixes nos oceanos. Como resultado, concluiu que pescarias eram incapazes de ameaçar a reprodução desses animais.

É preciso considerar que as pesquisas desenvolvidas por Huxley não apresentavam elaboradas bases estatísticas, estas fundamentadas nas informações de desembarque. Associadas a esses números precários, eram utilizadas informações e inquéritos baseados em questionários pessoais. Apesar disso, afirmações como a infinita capacidade de renovação e a insuficiência da ação humana para a depleção dos estoques pesqueiros foram consideradas conclusões científicas definitivas por longo tempo. Teoricamente, as razões para Huxley duvidar do esgotamento de estoques pesqueiros e do fenômeno de *sobrepesca* eram:

E eu fundamento esta convicção em duas bases, primeira, que a diversidade desses peixes é tão inconceivelmente grande que o número que capturamos é relativamente insignificante; e, segundo, que a magnitude de agentes destrutivos em ação além deles é tão prodigiosa que a destruição efetivada pelo pescador não pode incrementar sensivelmente a taxa de morte²⁰³.

seriously affects the number of fish. And any attempt to regulate these fisheries seems consequently, from the nature of the case, to be useless”. HUXLEY *apud* SOHN, Louis B.; NOYES, John; FRANCKX, Erick; JURAS, Kristen. **Cases and materials on the law of the sea**. 2.ed. Ardsley: Transnational Publishers, 2014. p. 54.

²⁰³ Tradução livre de: “And I base this conviction on two grounds, first, that the multitude of these fishes is so inconceivably great that the number we catch is relatively insignificant; and, secondly, that the magnitude of the destructive agencies at work upon them is so prodigious, that the destruction effected by the fisherman cannot sensibly increase the death-rate”. HUXLEY, Thomas Henry. **Inaugural meeting of the fishery congress**. London: W. Clowes and Sons, 1883. p. 9.

Esses argumentos sobre a inesgotável quantidade de peixe justificaram o incremento do esforço pesqueiro no Reino Unido e na América do Norte durante toda a primeira metade do Século XX. As conclusões de Huxley embasaram diretamente o aumento do tamanho das frotas, o financiamento público de pesquisas sobre pesca e o estímulo econômico à atividade.

O interesse político e econômico no setor pesqueiro não se resumia ao aumento do número bruto das embarcações, mas também tinha em vista a modernização da frota para pesca em larga escala. Tal processo era sinônimo de construção naval e de aparelhamento de embarcações com maior autonomia de navegação. Com a modernização, as embarcações tornavam-se maiores, mais produtivas²⁰⁴ e exploravam cardumes cada vez mais distantes da costa.

Tamanho era o interesse político na exploração pesqueira que o argumento de Ray Lankester, apresentado na mesma *International Fisheries Exhibition* de 1883, a respeito dos efeitos predatórios da pesca sobre o volume dos cardumes, não ganhou a repercussão merecida. O biólogo apontou o problema da captura das fêmeas, que ocasionaria o decréscimo dos cardumes. Por esse argumento, a pesca teria influência direta sobre a reprodução dos estoques: era a antítese da inexauribilidade dos recursos pesqueiros e da irrelevância da atividade humana defendida por Huxley:

As diferenças de opiniões acerca das causas das flutuações descritas sobre a captura de peixes se tornaram evidentes em Londres, entre segunda-feira, 18, e sexta-feira, 20 de julho de 1883. A ocasião foi a *Grande Exibição Internacional da Pesca*, e dois dos mais influentes cientistas na Inglaterra ofereceram suas opiniões sobre os efeitos da pesca durante palestras públicas. Thomas Huxley argumentou que os esforços da humanidade poderiam não

²⁰⁴ A adoção de instrumentos como o espinhel é concomitante com o processo de industrialização da atividade pesqueira. Relata-se que a origem do espinhel de superfície seria a Espanha, mas que posteriormente teria sido inserida na produção pesqueira industrial inglesa.

ter qualquer efeito sobre as capturas subsequentes, enquanto Ray Lankester argumentou que a captura de peixe feminino resultou na ausência do peixe jovem que teria produzido, e que esta ausência teve um efeito. (...) Ele (Lankester) argumentou no intuito de que ‘a desconsideração de todas as medidas de proteção e de todos os regulamentos que limitam os métodos de pesca irá, no final, revelar-se desastrosa para a pesca de água salgada, bem como para a pesca em rios e lagos’, enquanto outros exigiam ‘liberdade completa de todas essas limitações, que somente reprimem o espírito de empresa’²⁰⁵.

Entenda-se que o crescente interesse público no incremento da exploração pesqueira não foi precedido do necessário investimento em pesquisa científica. As Comissões Reais de Pesca tiveram unicamente o efeito de reduzir os regulamentos, mas não conseguiram, por sua vez, incentivar nenhuma pesquisa científica séria. Tal necessidade só veio à tona durante a *International Fisheries Exhibition* de 1883, dado o debate entre Huxley e Lankester. Esta exposição foi concebida com o intuito de estimular a indústria da pesca e os mercados.

²⁰⁵ Tradução livre de: “The differences in opinions about the causes of the fluctuations in the catches of fish described came into clear focus in London between Monday 18 and Friday 20 July 1883. The occasion was the *Great International Fisheries Exhibition*, and two of the most influential scientists in England offered their opinions on the effect of fishing during public lectures. Thomas Huxley argued that humanity’s efforts could have no effect on subsequent catches, while Ray Lankester argued that catching female fish resulted in the absence of the Young fish that they would have produced, and that this absence had an effect. (...) He (Lankester) noted arguments by some that ‘the disregard of all protective measures, and of all regulations limiting the methods of fishing, will, in the end, prove disastrous to the salt-water fisheries, in the same way as with our river and lake fisheries’ while others demanded ‘complete freedom from all those limitations which only quench the spirit of enterprise’”. SMITH, Tim D. **Scaling fisheries**, p. 38.

Como a pesca europeia começou a incrementar capturas a partir das melhorias na tecnologia oriundas da aplicação da ciência, a importância dessas exposições aumentou. Por isso, o aporte financeiro para a pesquisa pesqueira só passaria a ser economicamente relevante a partir da *International Fisheries Exhibition* de 1883²⁰⁶.

Retornando alguns anos na cronologia apresentada, previamente à ocorrência dessas *Exhibitions*, a *House of Commons* nomeou a Segunda Comissão Real sobre Pesca. Esta foi formada em 1878 e teve por objetivo rever o *status* das pescarias marítimas depois da revogação das leis restritivas à pesca, o que ocorreu logo após a apresentação do relatório da Primeira Comissão²⁰⁷.

A Segunda Comissão foi constituída para reavaliar o setor

²⁰⁶ SMITH, Tim D. **Scaling fisheries**, p. 55.

²⁰⁷ O relatório da Primeira Comissão Real de Pesca foi taxativo ao recomendar à Coroa britânica a revogação de qualquer legislação restritiva à pesca marítima. Tal não significa que se deveria abrir mão do controle das embarcações; todas elas deveriam ser licenciadas e receberem números de registros, nos termos das recomendações do Relatório: “1. Todos os barcos de pesca devem ser numerados. Haverá um número de série para os barcos de pesca pertencentes a cada receita aduaneira no Reino Unido; e todos esses números serão precedidos das letras iniciais dos nomes do respectivo distrito fiscal”. Tradução livre de: “1. All fishing boats shall be numbered. There shall be a series numbers for the fishing boats belonging to each collectorship of customs in UK; and all these numbers shall be prefixed the initial letters of the names of the respective collector ship district”. GREAT BRITAIN. House of Commons. **Report from commissioners**, 1886, p.676. O importante era que todas as embarcações tivessem livre acesso aos recursos pesqueiros. “Recomendamos que todos os Atos do Parlamento que visem a regular ou restringir as modalidades de pesca utilizadas em mar aberto devem ser revogados; e que a liberdade irrestrita da pesca deve ser permitida de agora em diante”. Tradução livre de: “We advise that all Acts of Parliament which profess to regulate, or restrict, the modes of fishing pursued in the open sea be repealed; and that unrestricted freedom of fishing be permitted hereafter”. GREAT BRITAIN. House of Commons. **Report from commissioners**, 1886, p.678.

pesqueiro após a liberalização da atividade pesqueira, medida recomendada pela Primeira Comissão. Como visto anteriormente, esta concluiu, por meio das entrevistas realizadas, que muito pouco era conhecido e que muitas das regulações vigentes sobre pesca eram infundadas e prejudiciais ao desenvolvimento econômico. Por isso, a Comissão de Huxley concluiu que muitas das leis tinham sido simplesmente tentativas de pacificar os pescadores que utilizavam apetrechos mais antigos e menos eficientes. Esses regulamentos, portanto, foram estabelecidos sem uma base científica, motivo pelo qual deveriam ser abolidos e pesquisas realizadas para determinar os fatos sobre a pesca.

Com base no relatório da Primeira Comissão, a Grã-Bretanha revogou, em 1868, a maioria dos regulamentos de pesca então vigentes, ao mesmo passo em que omitiu o apoio aos estudos científicos recomendados²⁰⁸. De fato, a Primeira Comissão considerou prejudicial qualquer regulamentação da pesca oceânica, por restringir injustificadamente a exploração de um recurso inesgotável. O relatório conclusivo tratou como confusas e insatisfatórias as leis relacionadas com a pesca marítima. Isso porque tais leis estabeleciam muitas restrições, até mesmo de longa data, nunca aplicadas. Ainda que fossem efetivas as restrições, muitas seriam extremamente prejudiciais aos interesses dos pescadores e da comunidade, além de desprovidas de um sentido prático²⁰⁹.

Para analisar os efeitos da revogação das normas restritivas e, principalmente, em resposta ao confrontos contínuos entre os pescadores do Mar do Norte, o Parlamento britânico convocou outra comissão em 1878. Compuseram essa Segunda Comissão Real sobre Pesca o naturalista Frank Buckland e Sir. Spencer Walpole, que prosseguiram no inquérito sobre capturas e cardumes nas costas britânicas.

Como os membros da Segunda Comissão utilizaram a mesma lógica e os dados que tinham convencido Huxley, suas conclusões não divergiram significativamente do relatório da Primeira Comissão. Foi reafirmada a inesgotabilidade dos recursos pesqueiros marinhos e, conseqüentemente, o acerto em

²⁰⁸ SMITH, Tim D. **Scaling fisheries**, p. 55.

²⁰⁹ GREAT BRITAIN. House of Commons. **Report from commissioners**, 1886, p.675.

eliminar a regulamentação restritiva à pesca²¹⁰.

Essa posição foi reafirmada por Sir. Walpole, em seu discurso na *Fisheries Exhibition* de 1883. Naquela ocasião, Walpole manifestou-se contrário às restrições e mesmo a qualquer forma de subsídio que pudesse caracterizar patronagem do governo em relação aos pescadores, ressaltando a independência típica desses trabalhadores do mar. É preciso mencionar que certo argumento historicista e liberal inspirou o discurso de Sir. Walpole:

Portanto, da mesma forma que eu me oponho à imposição de restrições desnecessárias sobre os pescadores, da mesma maneira sou contra a patronagem como tal, porque eu acredito que a melhor parte dos pescadores britânicos é a independência que eles gozam; e Deus não permita que a independência que eles ganharam por seus próprios esforços deva ser tirada pela patronagem de outras pessoas²¹¹.

As dúvidas levantadas em torno do impacto da pesca sobre os recursos pesqueiros, quando da *Fisheries Exhibition* de 1883, conduziram a divergências na ciência pesqueira, com o questionamento da postura de inexauribilidade dos recursos pesqueiros marinhos, defendida por Huxley na Primeira Comissão Real de Pesca. No mesmo ano, logo após a mencionada

²¹⁰ NIELSEN, Larry A. The evolution of fisheries management philosophy. **Marine Fisheries Review**. v.38, n. 12, p. 15-23. Dez. 1976. p. 16.

²¹¹ Tradução livre de: “While, therefore, I’m opposed on the one hand to the imposition of unnecessary restrictions on fishermen, so I am opposed on the other to all patronage simple as such, because I believe the Best part of the British fishermen is the independence which they enjoy; and God forbid that the independence which they have won by their own efforts should be taken away from them by the patronage of other people”. WALPOLE, Spencer Sir. **The fish transport and the fish markets**. London: W. Clowes and Sons, 1883. p. 16.

Fisheries Exhibition, o biólogo estadunidense George Brown Goode (1851 – 1896) reproduziu a posição de Huxley, inspirando o gerenciamento pesqueiro a ser implementado posteriormente nos Estados Unidos.

Segundo Goode, não haveria comprovação na ciência pesqueira do efeito chamado *sobrepesca*. Portanto, não seria justificável a limitação legal da atividade; o ônus da prova deveria ser daqueles que requerem tais proibições. Goode estabeleceu o princípio norteador do gerenciamento pesqueiro dos Estados Unidos, “qual seja, que havia pouca razão para controlar a pesca e que o ônus da prova deve recair sobre aqueles que afirmavam que a pesca deveria ser restrita”²¹².

Nos Estados Unidos, o argumento da inegotabilidade dos recursos pesqueiros tornou-se o alicerce teórico para Goode defender a industrialização da pesca junto à recém formada *US. Commission of Fish and Fisheries* (US-CFF). Tal comissão teria sido composta, inicialmente, por sugestão do biólogo marinho Spencer Baird²¹³. Também foi por sua indicação que Goode passou a integrar como membro a US-CFF, a partir de 1884.

Baird, que inaugurou os trabalhos da US-CFF em 1871, pretendeu apresentar soluções para o declínio das capturas de pescados na norte-américa²¹⁴. Diferentemente de Huxley, Baird

²¹² Tradução livre de: “Goode’s opinion foreshadowed what would later become a guiding principle of U.S. fisheries management, that there was little reason to control fishing, and that the burden of proof should fall on those who claimed fishing should be restricted”. FINLEY, Mary Carmel. **The tragedy of enclosure**, p.28.

²¹³ “Spencer Baird atuou junto ao Congresso dos Estados Unidos pleiteando fundos para estabelecer a Comissão de Peixe e Pesca dos Estados Unidos, que entrou em operação na primavera de 1871”. Tradução livre de: “Spencer Baird lobbied the United States Congress for funds to establish the United States Commission of Fish and Fisheries, which began operation in the spring of 1871”. ALLARD, Dean C. Spencer Baird and the Scientific Investigation of the Northwest Atlantic, 1871-1887. **Journal of the Canadian Nautical Research Society**, vol. 7, n. 2, p. 31-39, 1997, p. 34.

²¹⁴ “Mas muitas pessoas sentiram a necessidade de obter mais dados, então o Congresso autorizou a criação da Comissão dos EUA sobre Peixe e Pesca em 1871. Spencer F. Baird foi nomeado Comissário, retornando a Woods Hole anualmente, durante o verão, para

analisou o impacto das pescarias sobre os cardumes, defendendo limitações à atividade. Tais recomendações seriam completamente invalidadas por seu próprio sucessor, Goode, anos depois. No seu relatório à US-CFF, de 1873, Baird destacou a influência das pescarias sobre o estado dos cardumes e, portanto, na possível redução de futuras safras:

Há alguns anos, tendo em vista a enorme abundância de peixes originalmente existentes no mar, a sugestão de uma possível falha teria sido considerada negligente; e as próprias pescas têm sido geridas sem referência à possibilidade de um futuro esgotamento. O país, no entanto, vem crescendo muito rapidamente; a construção de estradas de ferro e o uso de gelo para a embalagem facilitaram o envio de peixe em boas condições em todo o país, e a demanda por eles aumentou na mesma proporção²¹⁵ (grifo nosso).

trabalhar na área com a qual ele tinha se familiarizado durante as férias anteriores”. Tradução livre de: “But many people felt that more facts were needed, so Congress authorized creation of the U.S. Commission on Fish and Fisheries in 1871. Spencer F. Baird was appointed Commissioner, and he returned to Woods Hole annually, during the summers, to work in the area with which he had become familiar during earlier vacations”. ROYCE, William F. **The Historical Development of Fisheries**. Lecture given at the Fisheries Centennial Celebration (1985). Disponível em:

<http://www.nefsc.noaa.gov/history/stories/fsh_sci_history1.html>.

Acesso em: 20 de agosto de 2014.

²¹⁵ Tradução livre de: “A few years ago, in view of the enormous abundance of fish originally existing in the sea, the suggestion of a possible failure would have been considered idle; and the fisheries themselves have been managed without reference to the possibility of a future exhaustion. The country has, however, been growing very rapidly; the construction of railroads and the use of ice for packing have furnished facilities for sending fish in good condition all over the country, and the demand for them has increased in proportion”. BAIRD, Spencer F. **Report on the condition of the sea fisheries of the south coast of New England in 1871 and 1872**. Washington: Government Printing Office, 1873. p. 7.

O aumento da demanda pelos produtos pesqueiros; seja o pescado, seja o óleo de peixe, acarretou o desequilíbrio no mercado. Conseqüentemente, Baird não concluiu que a escassez verificada pudesse ser atribuída necessariamente a um efeito de *sobrepesca* – antes, tratava-se de incapacidade técnica de incremento no volume das capturas.

Ocorre que as limitações técnicas começaram a ser suplantadas pelo desenvolvimento de novos artefatos pesqueiros, como o espinhel e o arrasto, por exemplo. Se, por um lado, o uso das novas tecnologias aumentava a captura de pescados, satisfazendo o mercado, por outro, poderia causar a redução dos cardumes. Por isso, Baird sugeriu uma primeira modalidade de manejo pesqueiro – a limitação da atividade durante o período de desova (*spawning-season*) de cada espécie. Assim é que a sugestão do que seria conhecido como *prohibition* teria surgido pela primeira vez como medida a ser estabelecida pelo Estado:

Tendo em vista todas essas circunstâncias, portanto, a conclusão que parece justificada é a de que, caso possam ser tomadas medidas para impedir a grande destruição atual das populações reprodutoras, a oferta vai aumentar novamente em pouco tempo; com o aumento da abundância de peixes costeiros, a oferta de anchova também irá aumentar. Ao mesmo tempo, eu não estou preparado para defender a abolição das armadilhas e currais, pois sem eles seria extremamente difícil fornecer peixe em quantidade suficiente para atender a demanda atual do país. (...) Não há, no entanto, nenhuma razão por que não devesse haver um intervalo ocasional durante as seis semanas em que a maioria destes peixes deposita seus ovos, ou seja, um tempo suficiente para permitir que certa percentagem sobreviva neste espaço de reprodução; e, após a consulta com várias pessoas interessadas, cheguei à conclusão de que, se a captura de peixes em armadilhas e currais fosse absolutamente proibida, sob as penas

adequadas, das 6 horas à noite da sexta-feira até às 6 horas da manhã de segunda-feira, mesmo durante um período de apenas seis semanas, (o que exige, portanto, um tempo perto de três noites e dois dias para permitir que os peixes passem e desempenhem sua função natural de reprodução) o interesse de todas as partes seriam atendidos²¹⁶ (grifo nosso).

Apesar de coerente, a recomendação científica de um período de proibição de pesca (conhecido no Brasil como *defeso*) era de grande antipatia entre os pescadores, e, portanto, da parte do próprio governo. Por isso, a tese de inexauribilidade dos recursos pesqueiros começou a ser amplamente difundida nos Estados Unidos e predominou nos debates pesqueiros durante fins do Século XIX. Mesmo com a influência do relatório de Baird na US-CFF, os relatórios seguintes da mesma comissão

²¹⁶ Tradução livre de: “In view of all these circumstances, therefore, the conclusion appears warranted that if measures can be taken to prevent the present great destruction of spawning fish, the supply will again increase before long, and with the increasing abundance of the shore-fishes, the blue-fish will also increase in number. At the same time, I am not prepared to advocate the abolition of traps and pounds, as without them it would probably be extremely difficult to furnish fish in sufficient quantity to meet the present demand of the country. (...) There is, however, no reason why there should not be occasional intermission during the six weeks when most of these fish deposit their eggs, of sufficient length of time to allow a certain percentage to pass through to their breeding-ground; and, after consultation with various persons interested, I have come to the conclusion that if the capture of fish in traps and pounds be absolutely prohibited, under suitable penalties, from 6 o'clock on Friday night until 6 o'clock on Monday morning, even during a season of 6 weeks only, (thus requiring a close time of three nights and two days, to enable the fish pass and perform their natural function of reproduction,) the interest of all parties would be subserved”. BAIRD, Spencer F. **Report on the condition of the sea fisheries of the south coast of New England in 1871 and 1872**, p. 33.

abandonaram a ideia de possível *sobrepesca* e esgotamento de recursos pesqueiros pela sua exploração em elevada escala²¹⁷.

Nesse contexto político voltado para a intensificação e industrialização da pesca, o relatório escrito por Goode para a US-CFF, em 1883 (posteriormente vertido na obra *Fisheries and Fisheries Industries of the US.*), consolidou-se como manual para modernização e otimização das práticas pesqueiras²¹⁸. Cada parte do relatório foi destinada ao estudo e às técnicas de captura individualizada para cada espécie pesqueira. Na obra, foram relatadas as formas, os locais de pesca e de reprodução das principais pescarias comerciais. O relatório descreveu as condições pesqueiras da costa estadunidense e também do Atlântico sul, até a latitude do Rio da Prata. Esse relatório foi fechado com base nas observações realizadas *in loco* pelos biólogos envolvidos na comissão. Três embarcações foram construídas para tal finalidade e operaram até 1921. Finalmente, o relatório dos trabalhos da US-CFF converteu-se em mais um instrumento técnico para a maximização das capturas e, por isso,

²¹⁷ “Até o início de 1900, as limitações da aquicultura como uma ferramenta para suprir ou substituir os peixes selvagens estavam sendo reconhecidas e a *regulação das colheitas* foi pensada para ser o caminho mais eficaz para garantir colheitas sustentáveis. No entanto, tendo em vista que a base científica para muitos regulamentos das colheitas era pobre e a pressão pública para a manutenção da pesca pesada era enorme, a regulação da pesca e das colheitas era muitas vezes modesta, mal aplicada, e produziu resultados decepcionantes em limitar a colheita a níveis sustentáveis”. Tradução livre de: “By the early 1900, the limitations of aquaculture as a tool to supplement or replace wild fish were being recognized and *harvest regulation* was thought to be the more effective way to assure sustained harvests. However, because the scientific underpinning for many harvest regulations was poor and public pressure to continue heavy fishing was great, fishing and harvest regulations were often modest, poorly enforced, and produced disappointing results in limiting harvest to sustainable levels”. LACKEY, Robert T. *Fisheries: history, science, and management*. In LEHR, Jay H; KEELEY, Jack. **Water Encyclopedia: Surface and Agricultural Water**. New York: John Wiley and Sons, 2005. p. 123.

²¹⁸ GOODE, George Brown. **The fisheries and fishery industries of the US**. Washington: Government Printing office, 1887.

a regulamentação da atividade esteve, na maior parte, ausente do relatório.

Para Goode, a revolução modernizante dos artefatos de pesca garantiria um mínimo equilíbrio entre a produção e a demanda por pescados e seus produtos. Por isso, o seu trabalho era dedicado a estabelecer estatísticas de produção e a apresentar métodos mais eficientes dentro dos padrões tecnológicos de época²¹⁹.

Embora Goode não tivesse fornecido nenhum resumo, introdução ou conclusão, sua tese básica era clara o bastante em seus escritos. Essencialmente, Goode descreveu os efeitos positivos do desenvolvimento tecnológico na indústria da pesca. Sua lógica era simples. Ao longo da história, de acordo com Goode, a pesca dos Estados Unidos foi caracterizada por alta demanda e oferta limitada. A produção permaneceu estática por causa das incertezas naturais de capturar uma safra em alto-mar. A chave para o aumento da estabilidade e, portanto, o lucro, foi a incorporação de tecnologias superiores que poderiam extrair mais do oceano. A tecnologia aumentou a produtividade. A intenção de Goode era incentivar as novas tecnologias que foram sendo introduzidas. No final, Goode tentava essencialmente ensinar os pescadores a pescar de uma nova e supostamente melhor maneira²²⁰.

²¹⁹ Cumpre ressaltar que a adoção do óleo diesel como combustível para as embarcações pesqueiras começou somente em meados do Século XX. A tecnologia de época incluía a utilização de maquinário a vapor, a fim de proporcionar maior autonomia de navegação às embarcações.

²²⁰ Tradução livre de: “Although Goode provided no summary, introduction, or conclusion, his basic thesis was clear enough in his writing. Essentially Goode described the positive effects of technological development within the fishing industry. His logic was simple. Throughout its history, according to Goode, the fishery of the United States was characterized by high demand and limited

A partir do desenvolvimento técnico, representado fundamentalmente pelo uso do arrasto e das embarcações a vapor, a capacidade de captura foi intensificada e repentinamente elevada. Com o aumento das capturas, tornava-se possível satisfazer a demanda imediata do mercado; entretanto, tal prática poderia colocar em risco o ciclo de desova. Era necessário um controle das capturas realizadas, evitando a pesca nos períodos reprodutivos. Mas os relatórios da US-CFF passaram a omitir essa recomendação, a fim de incentivar o incremento do esforço de pesca.

A proibição ou mesmo regulamentação do uso dos novos aparatos pesqueiros desenvolvidos não era uma medida desejável pelos governos²²¹. Tal medida restritiva não apenas poderia acarretar o desabastecimento do mercado, mas também certamente descontentaria os pescadores e as recentes empresas de pesca. Vultosos investimentos teriam sido realizados na modernização das frotas e dos insumos de pesca; com o implemento de proibições técnicas, seria impossível aos pescadores o retorno imediato dos investimentos.

Considerando tais elementos, é possível compreender a razão pela qual Goode rapidamente veio a ser referência na ciência de pesca dos Estados Unidos. Tornou-se assistente de Spencer Baird em 1872; do resultado de suas pesquisas, publicou os 7 volumes intitulados *The fisheries and the fishery industries of the United States*, em 1884. No mesmo ano, compôs a *United*

supply. Production remained static because of the natural uncertainties of harvesting a crop on the high seas. The key to increased stability, and therefore profit, was the incorporation of superior technologies that could reap more from the ocean. Technology increased productivity. Goode's intention was to encourage the new technologies that were being introduced. In the end, Goode was essentially trying to teach the fishermen to fish in a new and supposedly improved manner". PAYNE, Brian. **George Brown Goode and the Technological Development of the Fisheries**. Disponível em:

<<http://www.library.umaine.edu/khronikos/docs/papers/archive/payne.pdf>>. Acesso em: 04 de setembro de 2014.

²²¹ NIELSEN, Larry A. **The evolution of fisheries management phylosophy.**, p. 15-23.

States Commission for Fish and Fisheries (US-CFF), conseguindo exercer grande influência sobre a liberalização das normas pesqueiras, bem como sobre a concessão estímulos públicos à atividade pesqueira.

Vê-se, portanto, que a ciência pesqueira era um assunto de Estado não somente no Reino Unido, que financiou as *Fisheries Exhibitions*, mas mais ainda nos Estados Unidos, onde o governo federal realizou grande investimento na pesquisa pesqueira. A formação da Comissão US-CFF em 1871, as pesquisas financiadas até 1903 e sua transformação em um escritório do governo entre 1903 e 1940²²², redundaram na aplicação de generosas somas de recursos públicos na pesquisa científica para o desenvolvimento da pesca.

A questão é compreender como a indústria pesqueira tornou-se um assunto de Estado à época. A demanda pela pesquisa pesqueira, mais do que técnica e acadêmica, foi essencialmente política. No Reino Unido, alegava-se que os pescadores exigiam a proibição (ou ao menos a restrição) do uso

²²² Em fevereiro de 1903, a US-CFF foi incorporada ao US Department of Commerce and Labor. Passou a ser conhecida, então, como United States Bureau of Fisheries. Esse escritório de pesca permaneceu vinculado ao Departamento de Comercio quando do desmembramento do US Department of Commerce and Labor. Em 1939, o *United States Bureau of Fisheries* uniu-se ao Department of the Interior e, em 1940 transformou-se em *United States Fish and Wildlife Service*. Em 1956, o USFWS subdividiu-se em dois escritórios, a fim de gerenciar a atividade pesqueira conforme sua finalidade: Bureau of Sport Fisheries and Wildlife and the Bureau of Commercial Fisheries. Quando da formação do *National Oceanic and Atmospheric Administration* (NOAA) vinculado ao Department of Commerce em 1970, o *Bureau of Commercial Fisheries* foi unificado com os laboratórios de pesquisa em águas marinhas do Bureau of Sport Fisheries and Wildlife, para formar o que hoje é o *National Marine Fisheries Service* (NMFS). Essa sucessão institucional pode ser acompanhada em: U.S. FEDERAL GOVERNMENT. **Records of the U.S. Fish and Wildlife Service (USFWS)**. Record group 22 (1868-1995). Disponível em:

<www.archives.gov/research/guide-fed-records/groups/022.html>. Acesso em: 09 de setembro de 2014.

das novas tecnologias de captura, especialmente das redes de arrasto. A pesquisa tratava de comprovar que as reclamações dos pescadores eram infundadas. Nos Estados Unidos, por sua vez, aponta-se o desabastecimento do mercado interno como a origem da demanda pela pesquisa científica na pesca. Razões bastante verossímeis, mas insuficientes para explicar o crescente interesse estatal numa atividade que se desenvolveu gradativa e espontaneamente nas comunidades pesqueiras.

Até então, a pesca desenvolvia-se indiferentemente aos investimentos e esforços políticos²²³. Mas, ao final do Século XIX, foi crescente preocupação dos governos, especialmente do Reino Unido e dos Estados Unidos, com o desenvolvimento da atividade pesqueira. Tanto que eventos como as *Exhibitions* (1882 e 1883) e a Comissão de Peixes e Pesca dos Estados Unidos (US-CFF, a partir de 1871) foram financiados com recursos públicos²²⁴.

Uma das hipóteses é de que o interesse político pela pesca surgiu não somente pela necessidade de identificar as causas do decréscimo das capturas, mas essencialmente por questões de soberania. Se a crescente demanda por produtos pesqueiros pressionava o mercado alimentar, a demarcação dos territórios de

²²³ Vale aqui lembrar a citação do discurso de Sir. WALPOLE, na qual o espírito livre e empreendedor dos pescadores é defendido pelo historiador. Essa liberdade, embora com teor retórico, parece caracterizar a indiferença do Estado em relação à pesca. E vice-versa: a desconfiança em relação ao Estado nutrida pelas comunidades pesqueiras. Portanto, aparentemente, parece ter sentido a afirmação de que a pesca desenvolveu-se ao largo de regulamentação ou estímulo estatal. Ora, se tal argumento sobre a livre iniciativa dos pescadores é utilizado ao final de um discurso argumentativo, parece conferir força ao discurso. Se assim é, sugere um senso comum em torno dessa figura idílica e livre do pescador.

²²⁴ Para subsidiar o início das atividades da US-CFF, o Congresso estadunidense disponibilizou o montante de US\$ 8,500 (oito mil e quinhentos dólares) em 1871. Neste sentido, consultar: FINLEY, Mary Carmel. **The tragedy of enclosure**, p.34. Os dados em relação aos custos envolvidos nas *Exhibition* não são precisos, inclusive porque foram, concomitantemente, financiadas pelas empresas de pesca.

pesca representava a soberania dos países sobre as áreas oceânicas, apesar do caráter comunal da pesca²²⁵.

Isso explica o interesse quase exclusivo da pesquisa pesqueira em torno do problema dos estoques especificamente marítimos, a princípio. Embora as pesquisas a respeito dos ambientes fluviais, lacustres e estuarinos estivessem em desenvolvimento, o centro das atenções eram os debates sobre a captura das espécies marinhas. Apesar da relevância dos estudos sobre o salmão de rio e outras espécies fluviais, o debate sobre o bacalhau, o salmão marítimo e a cavalinha foi muito mais polêmico, dado o vigor da ideia de inexauribilidade dos recursos marinhos²²⁶.

Esse é um indício de que, em primeiro lugar, o debate da ciência pesqueira era determinado politicamente. Aceita essa premissa, verifica-se que o debate sobre a pesca transcendia o problema de abastecimento (ou do que se convencionou chamar posteriormente de *segurança alimentar*). Muito menos ainda tinha relação com a sustentabilidade da pesca: tinha-se como comprovado que os estoques pesqueiros eram inexauríveis apesar dos parcos dados coletados, nada conclusivos a esse respeito.

O desenvolvimento das pesquisas pesqueiras, no final do Século XIX, foi concomitante aos debates sobre o estabelecimento do alcance do Mar Territorial, de 3 milhas

²²⁵ Dada a natureza migratória dos cardumes, não é possível estabelecer a propriedade privada dos mesmos. Mas o interesse estatal se concentrava na soberania sobre os territórios pesqueiros. NIELSEN, Larry A. **The evolution of fisheries management philosophy**, p. 22.

²²⁶ O alvo das investigações e dos relatórios das *Royal Commission of fisheries*, tanto em 1866 como em 1878, foi o inquérito sobre as pescas marítimas. Por isso, foram também conhecidas como *Royal Commission for Enquiry of Sea Fisheries*. Nos Estados Unidos, a maior preocupação era também a pesquisa sobre os recursos pesqueiros marinhos. Tal se pode deduzir pela leitura dos primeiros trabalhos da US-CFF: eram destinados especificamente à análise da situação das pescas marítimas, de espécies como cavalinha, salmão e bacalhau. THRUSTAN, R. H.; HAWKINS, J. P. & ROBERTS, C. M. **Origins of the bottom trawling controversy in the British Isles**, p.518.

náuticas²²⁷. Além da extensão territorial dos Estados, e, portanto, dos limites de soberania nacional, mais grave e determinantes ainda foram as divergências entre os Estados Unidos e a Inglaterra à mesma época, motivadas pelos direitos de pesca em águas canadenses.

O litígio entre Estados Unidos e Inglaterra a respeito dos territórios pesqueiros começou pela derrogação parcial do tratado recíproco Elgin-Marcy, de 1854²²⁸. Esse tratado estabelecia, entre outras medidas, que as embarcações estadunidenses poderiam pescar e transitar nas águas britânicas da costa Atlântica, bem como nas águas internas das colônias britânicas na norte-América. Em troca, os produtos agrícolas e pesqueiros produzidos no território canadense seriam aceitos no mercado estadunidense isentos de tributos de importação. Essa situação permaneceu estável até 1866, quando os Estados Unidos abrogaram a referida isenção do imposto de importação sobre os produtos da colônia do Canadá²²⁹.

À época do Tratado Elgin-Marcy, o Canadá ainda era uma colônia britânica na América. Seu território era dividido entre colônias conhecidas como Nova Escócia, Novo Brunswick, Ilha do Príncipe Eduardo e Terra Nova. Com o término da Guerra Civil nos Estados Unidos, em 1865, a situação política das colônias inglesas na América era temerária. A Coroa britânica temia a perda dessas colônias com a invasão estadunidense, dado o avanço imperialista das tropas da União. A proteção mútua dos territórios ingleses é o motivo declarado para a confederação entre as mencionadas colônias, formando o Domínio do Canadá (*Dominion of Canada*), em 1º de julho de 1867. Foi a maneira encontrada para a manutenção da supremacia britânica sobre suas

²²⁷ JESSUP, Philip C. **The law of territorial waters and maritime jurisdiction**. New York: G. A. Jennings Co., 1927. p. 38.

²²⁸ Este Tratado recíproco, firmado em 1854, era também conhecido como Elgin-Marcy Treaty. Estabelecia regras para a circulação e o comércio nas posses inglesas na América do Norte. CORBETT, Percy E.; SMITH, Herbert A. **Canada and world politics: A study of the Constitutional and International Relations of the British Empire**. Toronto: Macmillan, 1928. p. 123.

²²⁹ CORBETT, Percy E.; SMITH, Herbert A. **Canada and world politics: A study of the Constitutional and International Relations of the British Empire**. Toronto: Macmillan, 1926. p. 36.

colônias americanas. Embora o Canadá contasse com autonomia administrativa, a autoridade legislativa ainda era a Coroa inglesa.

Nessa altura, os Estados Unidos já estimavam as perdas em termos de isenção fiscal e decidiram suspender tal vantagem concedida aos produtos canadenses. Era também uma maneira de forçar a anexação das restantes colônias inglesas ao território estadunidense. Ademais, nos Estados Unidos, predominava a impressão de que a Inglaterra teria apoiado os Estados Confederados durante a Guerra Civil²³⁰, razão que justificaria publicamente a ab-rogação da cláusula de isenção. De fato, muitos interesses estavam em jogo, visto que os Estados limítrofes (como Maine, por exemplo) alegavam ser diretamente afetados pelo ingresso não tarifado dos produtos agrícolas canadenses.

A literatura estadunidense sugere que o mencionado tratado teria sido responsável pelo incremento das exportações dos produtos canadenses, fato decisivo para o desenvolvimento da economia do que viria a ser o Canadá em meio ao Século XIX²³¹. Entretanto, tal perspectiva é ainda polêmica na literatura

²³⁰ FOREMAN, Amanda. **A world on fire: Britain's crucial role in American's Civil War**. New York: Random House, 2011. p.98.

²³¹ “O crescimento do comércio entre os Estados Unidos e a Província do Canadá, eles observaram, prosperou rapidamente sob a vigência do Tratado de Reciprocidade. No primeiro ano completo de vigência do Tratado, as exportações canadenses de reciprocidade de bens para os EUA subiram de 1,9 milhão de dólares para 7,7 milhões. Ignorando o último ano de operação, quando os EUA anunciaram a revogação do tratado e os bens foram levados pela fronteira para escapar da reintrodução de impostos, as exportações canadenses de bens de reciprocidade para os EUA atingiu o pico em 1860, de 18 milhões de dólares, e as importações atingiram o seu pico dois anos mais tarde, em 1862, em 14,4 milhões dólares. Nenhuma resposta simples, eles alegaram, pode ser dada para a questão de como grande parte desse crescimento pode ser atribuído ao tratado e quanto a outros fatores casuais, porque havia um grande número de outros fatores importantes em operação”. Tradução livre de: “The growth of trade between the United States and the Province of Canada, they observed, did grow rapidly under the operation of the Reciprocity Treaty. In the first full year of the Treaty's operation Canada's exports of Reciprocity goods to the U.S. rose from \$1.9

histórica sobre o Tratado. Autores como Officer e Smith apresentaram divergências sobre essa análise econômica já nos anos 1970, apontando não somente as deficiências estatísticas de época, mas também os efeitos desastrosos da Guerra Civil na produção agropecuária dos Estados Unidos.

Ora, o período da Guerra Civil teria sido marcado pela destruição das lavouras estadunidenses; logo, as tropas da União se viram obrigadas a trazer produtos das outras colônias britânicas para seu próprio abastecimento. Assim, a situação de guerra teria proporcionado o sucesso econômico das colônias que fundariam, posteriormente, o Canadá. Portanto, atribui-se o incremento do volume de negócios entre as colônias inglesas e as independentes que formariam os Estados Unidos à situação da guerra civil, e não necessariamente à existência do Tratado Elgin-Marcy. E, mais ainda, o estabelecimento do tratado não somente era vantajoso às colônias britânicas, como era essencial ao abastecimento dos Estados Unidos, tendo em vista os prejuízos ainda não recuperados, até então, de suas lavouras²³².

Qualquer que seja a interpretação histórica do tratado, fato foi que a ab-rogação unilateral pelos Estados Unidos da cláusula de isenção de impostos de importação sobre os produtos das colônias inglesas aumentou a tensão já existente em relação à Inglaterra. Por um lado, a Coroa inglesa não estava satisfeita com a exploração estadunidense em suas águas, já há algum tempo. Enquanto tal insatisfação aumentava, os Estados Unidos

million to \$7.7 million. Ignoring the final year of operation, when the U.S. announced the Treaty would abrogated and goods were rushed across the border to escape the reintroduction of duties, Canadian exports of reciprocity goods to the U.S. peaked in 1860 at \$18 million and imports reached their peak two years later, in 1862, at \$14.4 million. No simple answer, they argued can be given to the question of how much of this growth can be attributes to the Treaty, and how much to other casual factors because there were a great many other factors at work and these factors were important". HINTON, M.N.A. **Canadian economic growth and the reciprocity treaty of 1854**. Disponível em: <www.ehs.org.uk>. Acesso em: 10 de setembro de 2014.

²³² OFFICER, Lawrence H; SMITH, Lawrence B. The Canadian-American reciprocity Treaty of 1855 to 1866. **Journal of economic history**. v.28, n.04, p. 598-623, dez. 1968.

procuravam afirmar seu domínio na América do Norte e a cláusula de isenção passou a ser um entrave nesse sentido.

Pelo lado britânico, os temores em relação ao acesso estadunidense às águas territoriais de suas colônias na América uniu-se aos alegados (e até então, ignorados) protestos dos pescadores para a limitação do uso do espinhel. Esta última foi a razão publicamente assumida pela Inglaterra para financiar a primeira *Royal Commission of Fisheries* em 1862, logo após o término da Guerra Civil nos Estados Unidos. Vale lembrar que esta comissão foi presidida por Huxley, que concluiu pela falta de informações estatísticas suficientes para a regulamentação da pesca. E, ainda mais, a comissão, diante da inexauribilidade dos recursos pesqueiros, recomendou o estímulo e o avanço da atividade pesqueira em terras inglesas, o que também incluía suas colônias na América.

Enquanto isso, nos Estados Unidos, a ciência de pesca ainda era incipiente, com sua organização institucional a partir da US-CFF, em 1871. Na data de ab-rogação do Tratado bilateral Elgyn-Marcy (1866), as pesquisas pesqueiras estadunidenses não estavam no mesmo patamar de organização institucional das britânicas. Apesar disso, a presença da frota dos Estados Unidos era frequente nas costas das colônias inglesas na América do Norte, pois o país já contava com o desenvolvimento de técnicas de pesca desde 1850. A questão é que não era mais interessante aos Estados Unidos a manutenção da isenção tributária prevista no Tratado Elgin-Marcy, especialmente em virtude do interesse de expansão territorial estadunidense sobre as colônias inglesas com o término da Guerra Civil.

Assim, é forçoso deduzir que a situação nas terras norte-americanas na segunda metade do Século XIX não era pacífica. O expansionismo estadunidense com o desfecho da Guerra Civil impulsionou a ab-rogação da cláusula de isenção tributária do tratado recíproco pelos Estados Unidos. Por sua vez, gerou também desconfiância da Coroa britânica, dado o temor de expansão territorial e de tomada de suas colônias norte-americanas pelos Estados Unidos. Assim, o tratado entre Inglaterra e Estados Unidos era a origem de mais desgastes entre as nações do que vantagens.

A ab-rogação do Tratado Elgin-Marcy pelos Estados Unidos foi, de uma certa forma, conveniente para ambos lados.

Constituiu mais uma razão para as tropas inglesas impedirem o acesso das embarcações estadunidenses em suas águas territoriais, com a imposição de multas aos pescadores estrangeiros. Finalmente, em 1870, a Inglaterra multou os Estados Unidos em aproximadamente 15 milhões de dólares pelos danos causados com a exploração dos recursos pesqueiros em águas canadenses²³³. Essa multa foi o fator decisivo para o estabelecimento da US-CFF em 1871, no esforço de elaborar estatísticas que desmentissem os danos atribuídos aos Estados Unidos pela Inglaterra devido à exploração dos recursos pesqueiros canadenses.

É do mesmo ano de 1871 o Tratado de Washington, pelo qual, entre outras cláusulas comerciais, foram renovados os esforços entre Inglaterra e Estados Unidos em negociar a exploração dos recursos pesqueiros em águas canadenses. Em decorrência do Tratado de Washington, foi formado o tribunal conhecido como *Halifax Fisheries Commission*, em 1877, destinado a decidir a proporção dos danos promovidos pelos Estados Unidos na exploração pesqueira da costa canadense²³⁴.

²³³ “Em 1870, os britânicos buscaram indenização de 14,8 milhões dólares americanos para a quantidade de cavala que os americanos tinham colhido em águas canadenses. (...) Esta incipiente disputa territorial sobre a pesca era um impulso para o Congresso instituir a Comissão Americana do Peixe em 1871”. Tradução livre de: “In 1870, the British sought damages of \$14.8 million for the amount of mackerel the Americans had harvested in Canadian waters. (...) This early territorial dispute over fishing was an impetus for Congress to establish the U.S. Fish Commission in 1871”. FINLEY, Mary Carmel. **The tragedy of enclosure**, p.33.

²³⁴ “Foi em grande parte por causa desta posição canadense que o Tratado de Washington estabeleceu uma comissão arbitral para, se fosse o caso, determinar o pagamento do que os Estados Unidos deviam a seus vizinhos do norte pelos direitos de pesca”. Tradução livre de: “It was largely because of this Canadian position that the Washington Treaty established an arbitral commission to determine what payment, if any, the United States owed its northern neighbors for fishing rights”. ALLARD, Dean C. *Science, diplomacy, and Rum: The Halifax Fisheries Commission of 1877*. In: RUNYAN, Timothy J. **Ships, seafaring and society: essays in maritime history**. Detroit: Wayne State University Press. 1987. p. 34.

Nesse Tribunal, a decisão foi favorável ao Reino Unido, que, ao fim, recebeu dos Estados Unidos a quantia de \$5.500.000 em ouro.

Em contrapartida, os Estados Unidos alegavam que a Coroa inglesa teria rompido com a neutralidade durante a Guerra Civil estadunidense. Esse caso também foi objeto do Tratado de Washington. Nessa questão, de 1867, os Estados Unidos reclamaram indenização, acusando a Inglaterra de ter autorizado trânsito e mesmo construído, nos seus estaleiros, navios de propriedade do exército confederado. As embarcações aí construídas causaram danos significativos às embarcações pertencentes à União. Por isso, ao final da Guerra Civil, a União apresentou a reclamação conhecida como *Alabama Claim*. Nessa reclamação, a Coroa britânica foi condenada a pagar a soma de \$15.500.000, quitados no ano de 1872, conforme estabeleceu o Tratado de Washington²³⁵.

O Canadá, anos mais tarde, em 1877, apresentou reclamação contra os Estados Unidos, tendo em vista danos causados pela intensa exploração pesqueira em suas águas territoriais. Esse incidente revelou a tensão existente entre o Canadá e a própria Inglaterra, dado que a colônia achava-se, mais uma vez, prejudicada pelas negociações políticas e econômicas da Coroa. A insatisfação canadense com a atuação inglesa foi expressa pelo próprio primeiro-ministro canadense à época, Alexander Mackenzie. Este afirmou que o Canadá estava sendo prejudicado do início ao fim pela diplomacia inglesa. Essa insatisfação veio à tona com a tentativa frustrada de inserir na *Comissão Halifax* algum representante canadense²³⁶.

Assim, o debate sobre a frota pesqueira significava mais do que capacidade técnica de exploração; era relacionado diretamente com os limites em que cada país poderia exercer soberania sobre os mares. E, na disputa política pelos mares, os expedientes tecnológicos é que podiam garantir a soberania. O desenvolvimento da frota pesqueira e, portanto, o maior alcance das embarcações, fez com que os primeiros países a estenderem

²³⁵ ROBSON, Maureen M. The Alabama Claims and the Anglo-American Reconciliation, 1865–71. **Canadian Historical Review**, v.42, n.1, p. 1-22, 1961..

²³⁶ ALLARD, Dean C. **Science, diplomacy, and Rum**, p. 121.

seus limites territoriais sobre as águas oceânicas fossem justamente os Estados Unidos e a Inglaterra.

Nesse sentido, os primórdios da ciência pesqueira estiveram comprometidos com a industrialização e, portanto, com o aumento da capacidade técnica dos dois países. Compreende-se a defesa científica da inexauribilidade dos recursos pesqueiros, apesar da reconhecida insuficiência de dados estatísticos. Em verdade, era necessário conferir suporte científico à crescente industrialização da pesca, denegando a evidente sobre-exploração dos recursos pesqueiros. Com essa defesa científica, os protestos de eventuais prejudicados estariam sob controle político. O desenvolvimento da indústria pesqueira era necessário não apenas para a garantia de abastecimento do mercado, mas essencialmente para afirmar o domínio dos mares.

A ciência pesqueira, desde o Século XIX, já se constituía um discurso técnico referente às questões políticas de época. O esgotamento dos recursos pesqueiros marinhos só veio a compor a análise científica quando do colapso de abastecimento, com divulgação na *Fishery Exposition* de 1883. Com o problema em pauta, o conceito de *sobrepesca* tornou-se útil. E, no mesmo contexto, emergiu a necessidade de gerir a exploração dos recursos pesqueiros, assegurando safras futuras.

O reconhecimento público da crise pesqueira no início do Século XX, considerada a redução no volume de capturas tanto nos pesqueiros ingleses como nos estadunidenses, deslocou o foco da pesquisa do desenvolvimento tecnológico para métodos de gestão de recursos. O esforço em recuperar os estoques pesqueiros e manter os níveis de produção era importante para toda a cadeia produtiva envolvida na atividade pesqueira. E, nesse contexto de colapso da pesca, é que surgiram as primeiras abordagens de como superar a crise do setor.

Alguns estudiosos apontaram a saída por via de subsídios públicos aos pescadores, como alternativa política ao problema do esgotamento de recursos. Outros pesquisadores desenvolveram estudos matemáticos, a fim de determinar os limites seguros para o esforço pesqueiro. A partir daí, podem ser indicados dois modelos de gestão pesqueira, pelo menos: o modelo de gestão por subsídios e o modelo de máximo de captura sustentável. Ambos os modelos serão detalhados a seguir, com seus pressupostos históricos e teóricos.

3.2 PANORAMA HISTÓRICO DO MODELO DE GESTÃO PESQUEIRA PAUTADA EM SUBSÍDIO E A CONSTRUÇÃO DO CONCEITO DE ZONA ECONÔMICA EXCLUSIVA (ZEE)

A atividade pesqueira é corriqueiramente considerada importante como suprimento de fonte alimentar, pela exploração de recursos naturais renováveis, sejam eles cardumes marinhos ou pescados fluviais. Gareth Porter, em trabalho promovido pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEP/UN), afirmou que os pescados compõem, contemporaneamente, a fonte primária de proteínas para aproximadamente 1 bilhão de pessoas no mundo²³⁷. Aparentemente, a origem desse número é a série estatística da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), na qual se encontram as tabelas de contribuição do pescado como fonte de proteína, discriminada por países²³⁸.

Somente a contribuição da produção pesqueira para a segurança alimentar das nações já justificaria o interesse estatal na atividade. E mais, dada a relevância da pesca para a composição da fonte proteica de populações em todo o planeta, tornou-se assunto dos mais relevantes para organismos internacionais, como a FAO.

Mas antes mesmo de ser formulada a base de dados estatísticos e do desenvolvimento da ciência da pesca, os Estados empreenderam esforços no incremento da atividade pesqueira. Relata Callum Roberts que os primeiros subsídios estatais à atividade pesqueira encontrados na literatura são datados de 1870, quando a Escócia começou a pagar valores (chamados *bounties*) aos proprietários de embarcações por toneladas de pescado desembarcado. Entretanto, o mesmo autor encontrou um relato de 1633, no qual foi mencionado como vergonhoso o

²³⁷ PORTER, Gareth. **Fisheries subsidies and overfishing: towards a structured discussion**. Genebra: UNEP, 2001. p. 6.

²³⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA. **FAO yearbook: Fishery and Aquaculture Statistics**. Disponível em: <ftp://ftp.fao.org/FI/STAT/summary/FBS_bycontinent.pdf>. Acesso em: 02 de fevereiro de 2014.

pagamento de valores para a exploração das riquezas naturais da costa inglesa²³⁹. Assim, a prática de subsidiar a empresa pesqueira pode ser bastante anterior ao ano de 1870.

Os subsídios serviram como efetiva forma de fomento à atividade pesqueira. De fato, os governos conseguiram atrair investimentos e profissionais para a pesca mediante os estímulos públicos aplicados. Após as medidas de subsídios, tanto na Escócia como na Inglaterra, verificou-se significativo aumento numérico da frota pesqueira²⁴⁰. Nesse sentido, é que se pode compreender a técnica de subsídios como verdadeiro modelo de gestão, tornando a atividade pesqueira mais atrativa.

No continente americano, tem-se notícia de subsídios à atividade pesqueira desde 1620, quando da formação da Colônia de Massachusetts. Desde então, os pescadores eram isentos de taxas e impostos militares. A FAO ainda indicou outros exemplos históricos da técnica de subsídios à pesca no século XVII, como o estabelecimento, pela Inglaterra, de monopólios de exploração das águas costeiras atualmente canadenses²⁴¹.

Também foram generosas em subsídios pesqueiros a França, as Províncias Marítimas da Nova Inglaterra e Quebec, localidades onde relatos esparsos indicam a existência dessas vantagens desde, pelo menos, 1811²⁴². Ainda segundo Joseph Gough, a legislação das províncias francesas na América do Norte, vigente no início do século XIX, estimulava a captura não apenas em termos quantitativos, mas também qualitativos.

Além dos incentivos à produção pesqueira, essas colônias exerceram significativo patrulhamento das águas costeiras em nome da Inglaterra, protegendo a região da exploração pela frota estadunidense. Gough apontou a imposição de penalidades

²³⁹ ROBERTS, Callum. **The unnatural history of the sea**. Washington: Shearwater books, 2007. p.139.

²⁴⁰ ROBERTS, Callum. **The unnatural history of the sea**, p.150.

²⁴¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA. **Fisheries subsidies**. Roma: FAO, 2004. p. 129.

²⁴² INNIS, H.A. **The cod fisheries: the history of an international economy**. Toronto: University of Toronto Press, 1954. p. 45. Sobre os subsídios à pesca na França, ver MILAZZO, M.J. **Subsidies in world fisheries: a re-examination**. World Bank Technical paper n. 406. Washington: The World Bank, 1998.

pecuniárias que beiravam a soma de 250 mil dólares sobre embarcações estadunidenses apreendidas em pescaria nas costas canadenses do Pacífico²⁴³. Mais grave ainda foi a situação na costa do Atlântico Norte. Relata-se que, entre 1818 e 1851, foram destruídos 25 barcos pesqueiros estadunidenses como resultado da apreensão devido à pesca irregular. Essa situação nas águas do Atlântico Norte só foi relativamente pacificada por um breve período de tempo, entre 1854 e 1866, durante a vigência do Tratado Recíproco Elgin-Marcy²⁴⁴.

Esses casos demonstram que o interesse e o investimento público no desenvolvimento da atividade pesqueira eram determinados não apenas pelo incremento de oferta alimentar, mas essencialmente por intuítos de defesa nacional dos Estados. Esse objetivo motivou o governo francês a financiar, em 1815, a reconstrução da frota pesqueira nacional atuante em alto-mar, destruída pelas guerras napoleônicas. Ainda no início do século XIX, a Inglaterra seguiu o mesmo caminho da França, financiando a construção de estaleiros²⁴⁵. O governo norueguês, a partir de 1840, também se engajou no financiamento de pesquisas científicas pesqueiras, as quais fundamentaram programas de empréstimos aos pescadores²⁴⁶.

Pela mesma lógica, alguns países podem ter sustentado a manutenção da pesca como indústria em áreas remotas da costa como um modo de prover uma primeira linha de defesa, ou ao menos vigilância,

²⁴³ GOUGH, Joseph. A historical sketch of fisheries management in Canada. In: PARSONS, L.S.; LEAR, W.H. **Perspectives on Canadian Marine Fisheries Management**. Ottawa: National Research Council of Canada, 1993. p. 39.

²⁴⁴ GOUGH, Joseph. **A historical sketch of fisheries management in Canada**, p. 13.

²⁴⁵ STEENBLIK, Ronald P.; WALLIS, F.J. Paul. Subsidies to fishing. In: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. **Encyclopedia of life support systems**. Roma: UNESCO, 2000. p. 198.

²⁴⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA. **Fisheries subsidies**, p. 130.

contra operações navais por um inimigo. Atualmente, entretanto, a razão de defesa nacional provavelmente tem um menor papel na maior parte das políticas governamentais²⁴⁷.

A finalidade geopolítica dos incentivos estatais ao desenvolvimento pesqueiro também fica evidente quando lembrado o histórico da ciência pesqueira. O comprometimento das pesquisas científicas com o incremento da exploração dos cardumes era conveniente tanto para elevar a oferta alimentar quanto para estimular o investimento em embarcações com maior autonomia de navegação. Embarcações com maior alcance garantiriam, por um lado, o acesso a cardumes abundantes de diversas espécies, os quais, devido à distância, mantinham-se intactos; por outro, maior defesa dos territórios em relação a ataques externos.

A drástica redução das capturas no Atlântico Norte, verificada, especialmente, a partir do final do século XIX, foi indício do fenômeno de *sobrepesca*, para o qual colaborou o sensível incremento do esforço pesqueiro. Este, por sua vez, foi determinado principalmente pela lucratividade do mercado, então subsidiado pelos incentivos públicos à construção de embarcações e utilização de novos insumos.

Mesmo sendo o aumento do esforço pesqueiro indicado como a principal razão para a depleção dos estoques, medidas de estímulo ao crescimento da frota e da capacidade pesqueira continuaram a ser válidas e amplamente utilizadas pelos governos. Na Inglaterra, por exemplo, somente em 1893 a exaustão dos recursos pesqueiros ensejou o debate científico sobre medidas restritivas à pesca. Embora a Segunda Comissão Real tenha sugerido ao Parlamento a limitação de tamanho do pescado para exploração comercial, com proibições de captura

²⁴⁷ Tradução livre de “By the same logic, some countries may have supported the maintenance of fishing as an industry in remote coastal areas as a way of providing a first line of defense, or at least surveillance, against naval operations by an enemy. Nowadays, however, the national defense rationale probably plays a minor role in most governments’ policies”. STEENBLIK, Ronald P.; WALLIS, F.J. Paul. **Subsidies to fishing**, p. 200.

para os peixes imaturos, essa recomendação somente surtiu efeitos no século XX. Essa situação de indiferença governamental ao fenômeno de sobrepesca também foi verificada nos Estados Unidos, que só lançou medidas restritivas a partir do final do século XIX, dado o esgotamento dos cardumes lacustres²⁴⁸.

Medidas proibitivas para a pesca oceânica na América do Norte também só foram aplicadas a partir do início do século XX, de forma contraditória. Isso porque, concomitantemente, medidas de estímulo via subsídios estavam sendo implementadas. Nos Estados Unidos, durante a década de 1920, foi criado o órgão governamental Escritório de Pesca (*Bureau of Fisheries*), para administrar e financiar projetos de conservação de pescados. Nas décadas seguintes, o governo continuou massivos investimentos nas práticas de congelamento e processamento. Em 1937, o governo estadunidense, em meio à Grande Depressão, criou o primeiro programa para manutenção dos preços dos pescados, técnica utilizada também para a manutenção do mercado pesqueiro durante a II Guerra Mundial. Assim, enquanto políticas de restrição às capturas eram debatidas, o esforço pesqueiro aumentava, verificando-se intensa depleção dos estoques marinhos do Atlântico Norte²⁴⁹.

Nos mares do hemisfério sul, a situação foi bastante diferente, dada a industrialização tardia da região. O setor pesqueiro começou a ser subsidiado somente em meados do século XX, quando os estoques do norte já estavam esgotados. Foi nesse contexto que, a partir de 1960, o governo chileno adotou um programa de subsídios pautado na isenção de impostos. Esse programa durou 15 anos. Na mesma época, o Brasil adotou o programa de isenção fiscal e estímulo às indústrias de pesca, o qual teve vigência por 25 anos. Em 1970, o governo peruano introduziu um plano para a industrialização da pesca, a fim, inicialmente, de suprir o mercado interno nacional.

²⁴⁸ GARSTANG, W. The impoverishment of the sea: a critical summary of the experimental and statistical evidence bearing upon the alleged depletion of the trawling grounds. **Journal of the marine biological association of the United Kingdom**. v.6, n.1, p. 01-69, jul 1900.

²⁴⁹ IUDICELLO, S.; WEBER, M.; WIELAND, R. **Fish, markets and fishermen: the economics of overfishing**. Washington: Islnad Press, 1999. p. 60.

O plano peruano previu a aquisição de equipamentos e de infraestrutura pesqueira via poder público²⁵⁰.

Como os programas de fomento e de subsídios ao setor pesqueiro na América do Sul foram implementados somente na segunda metade do século XX, seu caráter estratégico não era essencialmente relacionado à defesa nacional. Antes, o incremento da pesca era politicamente relevante para estabelecer a soberania e a possibilidade de exploração econômica exclusiva das águas oceânicas.

A questão do domínio sobre a faixa marítima remonta aos tempos mais antigos, marcada, então, por disputas territoriais. O direito de passagem pelas águas vizinhas às regiões litorâneas ainda não era estabelecido, gerando conflitos entre os povos. Relata-se terem sido os juristas romanos os primeiros a tratar da soberania sobre o mar, defendendo o uso comum e a absoluta liberdade de navegação²⁵¹. A apropriação pelo Estado das faixas litorâneas era, até então, injustificável, posto que o mar não era bem passível de apropriação.

²⁵⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA. **Fisheries subsidies**, p. 133.

²⁵¹ “Coube a Celso, entre os juristas romanos, a primazia da tese do livro do mar: “*Maris communem usum omnibus hominibus*”(D. 43,8,3,1). Foi ela reiterada por Marciano, Pompônio, Paulo e Ulpiano. A peremptoriedade dessa regra que anulava, de pronto, disposições anteriores restritivas da navegação e da pesca, amoldava-se às tendências centralizadoras do direito de Roma cujos cidadãos, de índole conquistadora, compraziavam-se com a ideia de ‘fazer desaparecer as diferenças das leis e dos costumes nas diversas partes do Estado unificado’. A mesma regra servia-lhes de garantia formal nas épocas em que exerciam predomínio de fato. Tendo em consideração os textos do Direito Romano que qualificavam o mar como coisa comum e com o propósito de demonstrar a ancianidade do princípio da liberdade dos mares, escreveu Grócio que ‘em todas as partes do universo conhecidas do Império Romano, desde os primeiros tempos até Justiniano, havia sido máxima do Direito das Gentes que o mar não poderia jamais ser ocupado pelos povos, mesmo no concernente ao direito de pesca.’” RANGEL, Vicente Marotta. Regime jurídico do mar territorial. **O Mar: Direito e Ecologia**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1973. p.03.

Ocorre que algumas nações na Idade Média pretendiam estender seus territórios soberanos sobre a faixa de mar contígua às terras, com o propósito fundamental de defesa²⁵². O objetivo era impedir o ingresso de piratas, por um lado; por outro, tributar passagem pacífica de navios comerciais.

Impondo-se a piratas e sarracenos, as cidades italianas do Mediterrâneo entenderam legítimo que se cobrassem tributos dos navios que, protegidos, singrassem seus distritos marítimos. Veneza, a primeira a fazê-lo, ampliou a sua áreas de tutela. Demandava o pagamento – desde 1269 – dos que estivessem em trânsito pelo Adriático, ao norte do Cabo de Ravena de um lado e do Golfo de Fiume de outro. Bolonha protestou com armas, porém foi derrotada. Ancona implorou a autoridade do Papa; vencida, também se submeteu à imposição dos venezianos. Gênova e Pisa fizeram valer, a seguir, suas pretensões do domínio, respectivamente, do Mar da Ligúria e do Mar Tirreno²⁵³.

Nesse contexto, como o Direito Romano estabelecia o princípio da liberdade dos mares por serem estas propriedades comuns. O recurso hermenêutico das cidades italianas interessadas no estabelecimento do seu domínio sobre os mares foi fundamentá-lo no Direito Canônico. A cobrança dos tributos e

²⁵² “Já na Idade Média, Gênova e Veneza retomaram a questão, pois pretendiam direitos de soberania sobre os mares Ligúrio e Adriático, respectivamente. O mesmo se passou no Norte da Europa, Inglaterra e Noruega. No entanto, em todas as situações mencionadas apenas se reivindicava uma ampliação da soberania para um faixa de água contígua ao estado costeiro.” AZEVEDO, Natália Tavares de. **Política nacional para o setor pesqueiro no Brasil (2003 - 2011)**. 2012. 349 f. Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento). Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2012, p.97.

²⁵³ RANGEL, Vicente Marotta. **Regime jurídico do mar territorial**, p.04.

a jurisdição sobre a área costeira foi justificada pelo argumento de que a passagem das embarcações pelas águas adjacentes implicava a oferta de segurança pelo Estado litorâneo. Posteriormente, os objetivos dos Estados foram ampliados em relação ao domínio dos mares, passando a ter, progressivamente, poderes similares aos exercidos em terra²⁵⁴.

Com o desenvolvimento das navegações e do mercantilismo no século XV, a questão da soberania sobre os mares tomou uma proporção ainda maior, muito em prol dos monopólios marítimos. Nessa época é que a expressão mar territorial foi difundida, convencendo-se que os poderes dos Estados litorâneos sobre as águas costeiras eram os mesmos do que os exercidos em terra, por força da soberania dos Estados. A oposição entre as perspectivas *Mare Liberum* e *Mare Clausum* tornou-se comum no debate sobre a regulamentação dos mares²⁵⁵, sendo que esta última serviu aos interesses monopolistas dos países Ibéricos.

Contrariamente aos monopólios ibéricos sobre os mares, Hugo Grotius defendeu a tese *Mare Liberum* em favor da Holanda. Tal perspectiva negava a soberania dos Estados sobre os mares, considerados bens que não eram passíveis de apropriação. O argumento era que os mares não pereciam com o uso, motivo pelo qual poderiam ser utilizados por todos, sem necessidade de ser apropriado para maiores cuidados.

A tese *Mare Liberum* garantia o exercício de tutela sobre a faixa costeira 3 (três) milhas, somente como meio de defesa, excluía qualquer forma de exercício de soberania. A distância de 03 milhas foi convencionalizada tendo por base o poder de artilharia, fixado pelo alcance de tiros de canhão²⁵⁶. As embarcações em alto mar estariam sujeitas às normas do Estado de sua bandeira,

²⁵⁴ RANGEL, Vicente Marotta. **Regime jurídico do mar territorial**, p.05.

²⁵⁵ Por *Mare Liberum* compreende-se a tese da liberdade dos mares, enquanto *Mare Clausum* autoriza o exercício da soberania pelo Estado costeiro. Mais detalhes em ANDERSON, David. **Modern Law of the sea: selected essays**. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2008, p. 67.

²⁵⁶ ANDERSON, David. **Modern Law of the sea**, p. 69.

tornando os mares livres ao comércio, à circulação e à exploração pesqueira²⁵⁷.

O *Mare Liberum* tornou-se a tese dominante em âmbito internacional, especialmente com a assinatura da paz da Westfália, em 1648²⁵⁸. A divisão jurídica entre alto mar e mar territorial como, respectivamente, área de livre exploração e de domínio estatal é atribuída a Emerich de Vattel, no seu escrito de 1758. Assim, todos os Estados poderiam explorar os mares para além das 03 milhas náuticas.

Esses domínios, portanto, dependiam diretamente do alcance da frota nacional. No século XIX, o mar territorial dos países era costumeiramente considerados como 3 milhas náuticas, a contar da preamar. Essa medida representava o alcance médio de um tiro de canhão a partir da terra: ou seja, era a área protegida por um Estado.²⁵⁹

Esse foi o regime jurídico válido para os mares até meados do século XX, quando a escassez dos cardumes pesqueiros e a exploração de minérios impulsionou a revisão dessa regra²⁶⁰. Em 1930, por ocasião da Conferência de Haia, que a Liga das Nações viabilizou o debate sobre o tema do mar territorial, analisando a proposta de sua ampliação e constituição de zonas contíguas (ou de fiscalização). Somente em 1945 é que os Estados Unidos expandiram, por proclamação, sua faixa de mar territorial para todo o limite da plataforma continental²⁶¹. Na sequência, em 1951, a Islândia declarou-se unilateralmente soberana sobre 4 milhas náuticas; em 1958, acresceu seu mar territorial em mais 8

²⁵⁷ AZEVEDO, Natália Tavares de. **Política nacional para o setor pesqueiro no Brasil (2003 – 2011)**, p.100.

²⁵⁸ KANTOR, I. Usos diplomáticos da ilha-Brasil: polêmicas cartográficas e historiográficas. **Vária história**. Belo Horizonte, v. 23, n. 37: p. 70-80, jan. – jul./2007.

²⁵⁹ STEENBLIK, Ronald P.; WALLIS, F.J. Paul. **Subsidies to fishing**, p. 208.

²⁶⁰ AZEVEDO, Natália Tavares de. **Política nacional para o setor pesqueiro no Brasil (2003 – 2011)**, p.100.

²⁶¹ ANDERSON, David. **Modern Law of the sea**, p. 73.

milhas; em 1971, o mar territorial deste país já alcançava 50 milhas náuticas. Finalmente, em 15 de outubro de 1975, sob o argumento de proteção aos cardumes de bacalhau, a Islândia conseguiu estender seu domínio por 200 milhas náuticas, no que foi apoiada pela Noruega, por países asiáticos, africanos e latino-americanos.²⁶²

A expansão dos mares territoriais pelos países sul-americanos iniciou-se em 1952, quando Argentina, Chile, Peru e Equador firmaram Declaração de Santiago, passando a exercer soberania no limite de 200 milhas náuticas. Foi nesse mesmo contexto de conquista internacional sobre os mares que o Brasil afirmou sua soberania territorial sobre as 200 milhas náuticas, por meio do Decreto-Lei n. 1098, de 25 de março de 1970.

Na Primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, realizada em 1958, a problemática da expansão do mar territorial ganhou maior proporção, resultando na Convenção sobre Mar Territorial e Zona Contígua. Dentre as inovações consta o estabelecimento da Zona Contígua: área em que, mesmo sem soberania, o Estado costeiro tem poderes de investigação, fiscalização e perseguição a embarcações que tenham descumprido normas dentro do território nacional²⁶³. A nova técnica prevista por essa Convenção não expandiu os mares territoriais já estabelecidos: ao contrário, impõe o limite de 12 milhas náuticas ao espaço denominado mar territorial, reduzindo o excedente à categoria de zona contígua. Simplesmente a Convenção limitou a soberania dos Estados que estavam proclamando unilateralmente sua soberania sobre toda a área das 200 milhas em torno da costa.

Esse modelo de gestão internacional dos mares, pautado na existência jurídica de categorias como mar territorial e zona contígua, foi objeto de nova discussão em 1973, na Terceira Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Naquela oportunidade, surgiram as bases para a criação da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), apresentada e aprovada em 1982. Apesar de ter surgido na década de 1980, a

²⁶² STEENBLIK, Ronald P.; WALLIS, F.J. Paul. **Subsidies to fishing**, p. 208.

²⁶³ AZEVEDO, Natália Tavares de. **Política nacional para o setor pesqueiro no Brasil (2003 – 2011)**, p.102.

CNUDM só entrou em vigor em 1995, um ano após contar com a ratificação de 60 (sessenta) países.

O diferencial estabelecido pela CNUDM foi prever 05 (cinco) zonas de gestão nos mares: mar territorial, águas interiores, zona contígua, zona econômica exclusiva e alto mar. Conforme a Convenção, o mar territorial é o espaço de exercício de soberania do Estado costeiro; dista 12 milhas náuticas da costa, a serem mensuradas a partir da maré baixa (tecnicamente denominada *linha de base*). É o espaço regulamentado e explorado pelo país costeiro, com a aplicação de suas próprias normas nacionais. As águas interiores correspondem àquelas que se encontram desde a *linha de base* em direção à terra, onde também o Estado é soberano. A zona contígua corresponde a mais 12 milhas náuticas a partir do bordo externo do mar territorial, como área de fiscalização e segurança, mas sem soberania estatal. A zona econômica exclusiva (ZEE) corresponde à área compreendida dentro da distância de 200 milhas náuticas distantes da *linha de base*. Nessa região, a soberania do Estado costeiro é limitada à pesquisa, prospecção e exploração de recursos naturais – o que significa que normas estatais de outra natureza (como leis penais, por exemplo) não são válidas na ZEE. Apesar da limitação de soberania, o Estado costeiro exerce jurisdição sobre as ilhas compreendidas na distância da ZEE. Assim, essa região é de importância econômica estratégica para os Estados costeiros como o Brasil.

A distância do mar territorial foi fixada em 12 milhas náuticas para todos os Estados soberanos costeiros. Já a ZEE foi delimitada em 200 milhas, desde que comprovada a capacidade de pesquisa e conservação por parte do Estado costeiro. Dessa maneira, não era suficiente para estender o domínio econômico a declaração unilateral do país costeiro. Mais que isso, era preciso comprovar que o Estado solicitante, de fato, tinha capacidade exploratória da região para garantir em seu favor o reconhecimento da ZEE.

Essa distinção entre mar territorial e ZEE consolidada na CNUDM era justificada pelo interesse de algumas Nações na manutenção do desenvolvimento da atividade pesqueira comercial. Considere-se que o nível técnico de pesqueiro era bastante diferenciado entre os Estados costeiros: enquanto alguns contavam com frotas modernas, com equipamentos e autonomia

de navegação, outros nem mesmo tinham embarcações aptas a exercer suas atividades a 200 milhas da costa. Esse diferente nível de modernização das artes de pesca fazia com que a capacidade produtiva setorial de alguns países superasse, e muito, o possível esforço pesqueiro existente em outros países costeiros.

Por isso, o critério para reconhecimento da ZEE respeitava a capacidade exploratória da região. Sob tal horizonte, não bastava a declaração de domínio dos Estados sobre as 200 milhas; era preciso demonstrar o poder exploratório do país sobre a região. O país perderia exclusividade exploratória nos limites de seu mar territorial quando não dispusesse de tecnologia necessária para gerenciar economicamente a ZEE. Vale destacar o item 2 do artigo 62 da CNUDM, bastante esclarecedor da diferença entre soberania e exclusividade econômica:

O Estado costeiro deve determinar sua capacidade de explorar os recursos vivos da zona econômica exclusiva. Onde o Estado costeiro não tiver capacidade para explorar o total da captura permissível, deve conceder acesso a outros Estados ao excedente dessa captura²⁶⁴.

Nesse ponto, estaria clara a distinção entre área de soberania nacional (mar territorial) e a região de exclusividade econômica. O efeito prático a limitação dessa diferença seria a possibilidade de legislar e aplicar a lei do país costeiro às embarcações estrangeiras, poder decorrente da soberania e que deixou de existir na faixa compreendida pela ZEE.

Não se pode ignorar que a distinção entre mar territorial e zona econômica exclusiva servia aos propósitos de países em que a produção pesqueira era tão antiga quanto economicamente relevante. Ademais, os Estados com incipiente desenvolvimento tecnológico, cuja produção pesqueira ainda era tipicamente artesanal e de pequena escala, perderiam a exclusividade de

²⁶⁴ Tradução livre de “The coastal State shall determine its capacity to harvest the living resources of the exclusive economic zone. Where the coastal state does not have the capacity to harvest the entire allowable catch, it shall ... give other state access to surplus allowable catch”.

exploração sobre seus mares, obrigatoriamente autorizando outras Nações a explorarem seus recursos via CNUDM. Portanto, era estratégico aos países em desenvolvimento, cuja baixa tecnologia caracterizava o setor produtivo (sobretudo o pesqueiro), investir recursos a fim de ampliar a autonomia e a produtividade das embarcações, garantindo a exclusividade exploratória sobre a ZEE.

Assim, para consolidar a capacidade exploratória brasileira sobre toda a extensão das 200 milhas, constituindo-a como verdadeira zona econômica exclusiva, o Brasil lançou mão de subsídios estatais para o aparelhamento de embarcações pesqueiras. Não foi tão casual a criação da Superintendência para o Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE) em 1962, assim como era parte de uma estratégia de desenvolvimento técnico os Planos Nacionais para Desenvolvimento da Pesca (PNPD), lançados a partir de 1964. Sob a mesma ótica, pode ser compreendida a contínua previsão de subsídios à pesca, desde 1967 a 1991, por meio de isenções fiscais e redução do preço do óleo diesel para as empresas pesqueiras²⁶⁵.

Integrava esses Planos para a Pesca a previsão de subsídios estatais às empresas pesqueiras, sob a coordenação da Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE). Os estímulos eram direcionados às empresas, as quais, na sua maior parte, tinham sido recentemente formadas, dotadas de capital e equipamento incipientes. Essas empresas foram exclusivas beneficiárias dos programas de subsídios, embora fossem responsáveis pela captura de percentuais diminutos de pescado em comparação às pescarias artesanais. Por esse raciocínio, tem-se o forte indicativo de que o investimento estatal era dirigido à mecanização da pesca e não necessariamente visava ao incremento da produção pesqueira. Assim,

O estabelecimento das zonas econômicas exclusivas, ainda que com a permissão para embarcações estrangeiras sob o Artigo 62(2), criou oportunidades aos pescadores nacionais nos Estados costeiros para obterem substancial renda econômica.

²⁶⁵ NEIVA, Getúlio de Souza. **Subsídios para a política pesqueira nacional**. Santos: Terminal Pesqueiro, 1990. p. 34.

Ao invés de assegurar que qualquer dotação para as embarcações estrangeiras fossem mantidas num mínimo, os estados costeiros subsidiaram a expansão das suas próprias frotas pesqueiras²⁶⁶.

Em suma, tem-se claro o objetivo político e o interesse estatal que fundamentam, ao menos no Brasil, o implemento de subsídios pesqueiros a partir da segunda metade do século XX. Os propósitos são completamente distintos dos subsídios ao setor pesqueiro típicos no século anterior: enquanto no século XIX a manutenção dos domínios visava prioritariamente objetivos de defesa nacional, no século XX o objetivo era a garantia de exclusividade exploratória. Entretanto, em comum, essas duas práticas de subsídio revelavam a disposição estatal em promover o desenvolvimento de uma atividade econômica específica.

Saliente-se, entretanto, que o objetivo estatal não era especificamente a promoção da atividade produtiva em si, mas as consequências colaterais do desenvolvimento da pesca. Se essas consequências podem ser identificadas, no século XIX, com a garantia da defesa nacional, no século XX trata-se da conquista de áreas de exploração marítimas. Esse ponto de vista teleológico é essencial para a análise do sucesso da aplicação dos subsídios, especialmente no Brasil. Se estes não foram bem sucedidos com relação ao incremento da produção pesqueira, ao menos atingiram a meta de estabelecer a exclusividade de exploração econômica nacional no limite das 200 milhas náuticas da ZEE.

Desde o início da década de 1980, a manutenção dos subsídios às empresas pesqueiras tem sido considerada a causa do excessivo aumento do esforço pesqueiro, responsável pelo efeito de sobrepesca em diversas localidades. A recomendação de organismos internacionais como a Organização Mundial de Comércio (OMC) e FAO é pela redução gradativa dessas formas

²⁶⁶ Tradução livre de: “The establishment of exclusive economic zones, even with the allowance for foreign vessels under Article 62(2), created opportunities for domestic fishers in coastal states to earn substantial economic rents. In order to ensure that any allocations to foreign vessels were kept to a minimum, coastal states subsidized the expansion of their own fishing fleets”. STEENBLIK, Ronald P.; WALLIS, F.J. Paul. **Subsidies to fishing**, p. 210.

de estímulo, a depender do estágio de consolidação das empresas do setor pesqueiro. Nos países desenvolvidos, em regra, a FAO considera injustificada a manutenção de subsídios. Já nos países em desenvolvimento, nos quais se verifica a profunda dependência empresarial em relação aos investimentos públicos, esses subsídios são considerados de forma menos prejudicial em relação aos adotados pelos países desenvolvidos. Até mesmo são tidos como necessários, a fim de evitar os perigos do repentino encerramento das atividades empresariais do setor; por isso, devem ser paulatinamente reduzidos²⁶⁷.

Embora a FAO considere como concluída a fase de conquista das áreas marítimas, fato é que a exploração e o manejo desses recursos ainda desperta interesses antagônicos. Mesmo com a fixação das ZEEs pelos países, isso não significa que o debate sobre o aproveitamento dos recursos pesqueiros marítimos esteja pacificado. Empresas de diversas nacionalidades pressionam a exploração de recursos em zonas econômicas afastadas, no esforço de manterem-se operantes em face da sobrepesca e da extinção de espécies em suas costas nacionais. Nesse ponto, a contínua oferta de subsídios estatais continua cooperando para o aumento do esforço pesqueiro, em ameaça a recursos pesqueiros de outras zonas exclusivas e mesmo dos situados em alto-mar. Portanto, a recomendação de organismos internacionais é pela redução dos subsídios:

Então, reduzir taxas de exploração vai requerer a redução na pressão por maiores safras no processo de gestão. Isso poderia ser alcançado, por exemplo, pela redução na supervalorização da pesca e *dos subsídios governamentais para a pesca*, e irá requerer controle do tipo de pesca de acesso-aberto²⁶⁸ (grifo nosso).

²⁶⁷ PORTER, Gareth. **Fisheries subsidies and overfishing**, p. 10-25.

²⁶⁸ Tradução livre de “Thus, reducing harvest rates will require a reduction in the pressure for greater harvest in management process. This could be achieved, for example, by reductions in overcapitalization of fisheries and government subsidies of fishing, and will require controlling the open-access nature of fisheries”. BOTSFORD, Louis W.; CASTILLA, Juan Carlos; PETERSON,

A dimensão dos subsídios estatais à atividade pesqueira foi bastante ampliada no final da década de 1960, quando os países em desenvolvimento lançaram-se na fixação de suas próprias zonas econômicas exclusivas. As formas de subsídios também foram diversificadas. Esses dois fatores em conjunto não apenas dificultaram a análise dos resultados da aplicação dos recursos públicos nas políticas de subsídios, como também são obstáculos aos esforços pela redução de capturas e proteção às espécies.

A despeito das recomendações internacionais pela redução de capturas e do próprio esforço de pesca, a manutenção dos subsídios estatais atualmente ainda é economicamente sustentada em três argumentos pragmáticos principais. O primeiro, a insuficiência do capital privado no setor; o segundo, o perigo de encerramento de atividades de muitas empresas; por último, a possibilidade de aplicação dos subsídios em prol da proteção ambiental²⁶⁹.

O problema com o primeiro argumento é que a oferta de subsídios torna os industriais do setor dependentes de verbas públicas. A necessidade de estímulos estatais revela que o setor produtivo não é autossuficiente. Desde a implantação dos subsídios, as empresas investidoras passaram a ter em conta o auxílio governamental para a continuidade das operações. Qualquer esforço no sentido de extinguir os subsídios pode efetivamente colocar as atividades empresariais em risco, afetando todo o setor produtivo pesqueiro.

Sob o segundo argumento, os subsídios precisam ser mantidos para evitar a falência das empresas do setor. Essa necessidade é decorrente da carência de recursos privados, indicada no primeiro argumento. Tem-se instaurada a dependência das empresas em relação aos investimentos públicos, sem os quais suas operações seriam comprometidas²⁷⁰. A questão com esse conjunto de argumentos é fundamentada na incapacidade das empresas do setor pesqueiro em gerenciar suas atividades de maneira economicamente viável.

Charles H. The management of fisheries and marine ecosystems. *Science*. v. 277, n. 5325, p. 509 – 515, 25 jul.1997, p. 512.

²⁶⁹ SCHRANK, William E. **Introducing fisheries subsidies**. Roma: FAO, 2003, p. 6-10.

²⁷⁰ SCHRANK, William E. **Introducing fisheries subsidies**, p. 07.

O último argumento refere-se ao uso de modalidades de subsídios que possam reverter em alguma proteção ambiental (algo como pagamento por utilização de técnicas menos lesivas). Nesse ponto, há um verdadeiro dilema científico – enquanto alguns defendem essa espécie de subsídio, outros consideram esta modalidade completamente desnecessária, caso fosse formulado um plano de gestão efetivo.

Subsídios podem ser utilizados para encorajar empresas e indústrias a um comportamento em maneira ambientalmente amistosa. Programas para recompra de embarcações pesqueiras e pescados entram nessa categoria. Como podemos notar, enquanto alguns economistas são favoráveis a tal tipo de programas, outros acreditam que efetiva gestão pesqueira e soluções baseadas em mercado poderiam ser mais efetivos que programas de subsídios²⁷¹.

Esses programas de subsídios para redução de capturas podem ser encontrados no Tratado para Agricultura da Organização Mundial de Comércio (OMC), ocupando cerca de 40% do total de pagamentos diretos de projetos financiados pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD). O grande problema com esses programas de recompras e de financiamento público para a redução da capacidade é o que Gareth Porter chamou de *risco moral*²⁷². Os empresários e investidores do setor pesqueiro, arrimados na existência de incentivos financeiros estatais e utilizando de racionalidade econômica, podem desviar os investimentos para a pesca, no intuito de usufruírem dos benefícios estatais destinados à

²⁷¹ Tradução livre de “Subsidies can be used to encourage firms and industries to behave in environmentally friendly ways. Fishing vessel and licence buyback programmes fall into this category. As we shall see, while some economists favour such subsidy programmes, others believe that effective fishery management and market based solutions would be more effective than subsidy programmes”. SCHRANK, William E. **Introducing fisheries subsidies**, p. 09.

²⁷² PORTER, Gareth. **Fisheries subsidies and overfishing**, p. 20.

recompra de embarcações e de produtos. Isso acarreta aos Estados não somente maiores gastos imediatos, mas também em longo prazo. Por isso, muitos autores são favoráveis a modelos de gestão independentes de subsídios, considerando-os, em geral, como prejudiciais ao controle de capturas.

O fato é que, uma vez implementados, é difícil a eliminação desses auxílios governamentais, seja por razões econômicas ou técnicas, as quais, ao final, são decisões políticas. Canadá e Estados Unidos possuem inúmeros exemplos em que subsídios ao benefício do setor pesqueiro, seja para a construção de embarcações, seja para financiar a aquisição de insumos, os quais são de quase impossível eliminação²⁷³. Nesse esforço de redução dos subsídios à pesca, identificando-os com o aumento do esforço pesqueiro e, conseqüentemente, com a sobrepesca, a OMC tem negociado medidas paulatinas desde 2001, quando da Declaração de Doha²⁷⁴. Até então, os resultados são bastante pontuais, dada a efetiva dificuldade dos países excluírem os subsídios pesqueiros de seus programas de Estado²⁷⁵.

Uma dedução válida é a dependência dos subsídios em relação aos objetivos a serem promovidos pelo Estado sob determinados contextos econômicos. Os subsídios são as medidas técnicas econômicas destinadas à consolidação dos planos governamentais, que oscilaram entre defesa nacional e soberania territorial marítima. Se aceita essa premissa, a consequência necessária é que cada contexto exige formas distintas de investimentos públicos. Por isso, os subsídios, compreendidos como transferências financeiras de entidades públicas para o setor privado, podem ser concretizados por vias diretas ou indiretas²⁷⁶.

²⁷³ WEBER, M. L. **From abundance to scarcity: a history of U.S. marine fisheries policy**. Washington: Island Press, 2002. p. 34.

²⁷⁴ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. **Doha Ministerial Declaration**. Disponível em: <http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm>. Acesso em: 20 de janeiro de 2015.

²⁷⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA. **Fisheries subsidies**. p. 136.

²⁷⁶ A definição sintética elaborada por Sumaila é bastante útil para uma ideia geral sobre os subsídios: “Subsídios pesqueiros são definidos aqui como transferências financeiras, diretas ou indiretas,

Mas ambas modalidades geram efeitos de dependência empresarial e incremento de esforço no setor pesqueiro.

Para uma possível sistematização contextualizada dos subsídios pesqueiros, a fim de identificar seus objetivos e a possibilidade de alterações, William Schrank ofereceu uma classificação teleológica bastante simples e assumida como eficiente. Gareth Porter é mais detalhista na categorização dos subsídios à pesca, apresentando inclusive a classificação utilizada por organizações internacionais, como a OCDE²⁷⁷. Entretanto, a perspectiva de tratamento dos subsídios aqui evocada alberga somente o sentido teleológico dos subsídios; por isso, o sistema classificatório de Schrank é mais adotado na literatura.

Segundo Schrank, os subsídios pesqueiros podem ser classificados em cinco modalidades, de acordo com a forma de repasse e o propósito do investimento estatal. A primeira modalidade corresponde aos pagamentos diretos do Estado para a indústria, compreendendo as verbas aplicadas para a construção de novas embarcações, para o pagamento de seguro-desemprego aos pescadores (bem como compensação por períodos de proibição de pesca - defeso) e os programas de sustentação de preços²⁷⁸.

A segunda modalidade de subsídios agrupa as isenções e as deduções fiscais. Nesse grupo encontram-se as isenções de impostos sobre a aquisição de equipamentos, de combustíveis e mesmo sobre a comercialização dos produtos pesqueiros. Essa modalidade é bastante diferente dos empréstimos e garantias oferecidas pelos governos às empresas e aos pescadores, técnica também bastante comum de estímulo à pesca. A diferença reside no fato de que aos subsídios e isenções, muitas vezes, não

das entidades públicas para o setor pesqueiro, as quais ajudam o setor a atingir mais lucro do que conseguiria de outro modo”. Tradução livre de: “Fishery subsidies are defined here as financial transfers, direct or indirect, from public entities to the fishing sector, which help the sector make more profit than it would otherwise”. SUMAILA, Rashid; KHAN, Ahmed; DYCK, Andrew; WATSON, Reg; MUNRO, Gordon; TYDEMERS, Peter; PAULY, Daniel. A bottom-up re-estimation of global fisheries subsidies. **Journal of Bioeconomics**, vol. 12, n. 3, p. 201-225, 2010, p. 202.

²⁷⁷ PORTER, Gareth. **Fisheries subsidies and overfishing**, p. 30-36.

²⁷⁸ SCHRANK, William E. **Introducing fisheries subsidies**, p. 11.

correspondem contrapartidas empresariais e não há previsão de devolução do montante público investido ao Estado. São considerados investimentos estatais a fundo perdido, diferentemente da técnica de subsídios via empréstimos e garantias.

A quarta categoria apresentada por Schrank é de subsídios via pagamentos implícitos, em que o governo não transfere diretamente valores para as indústrias pesqueiras: antes, o Estado estabelece preços abaixo do mercado para determinados bens e insumos essenciais à pesca. Essa modalidade também compreende programas de subsídios negativos, que, ao encarecerem os insumos, visam à redução dos esforços pesqueiros²⁷⁹. Como visto anteriormente, essa é uma espécie bastante polêmica de subsídio, utilizada para controle e redução das capturas.

Por fim, vale mencionar a quinta categoria de subsídios proposta por Schrank, que são os programas gerais de governo para o setor produtivo em geral. Essa modalidade permite considerar a influência sobre a produção pesqueira de programas creditícios e de incentivos fiscais formulados pelos governos para estímulo de todos os setores produtivos²⁸⁰. Há programas, por exemplo, destinados à produção agrícola e que atingem também a pesca: no caso do Brasil, o Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF) é um exemplo²⁸¹. Ademais, programas industriais também afetam o setor pesqueiro, como os estímulos à renovação de equipamentos e frotas.

Todas essas formas de atuação estatal no setor pesqueiro podem, em princípio, implicar um efetivo incremento do esforço pesqueiro e, conseqüentemente, da produção. Esse aumento, por sua vez, desequilibra todo o mercado alimentício nacional e é responsabilizado pelo esgotamento acelerado de espécies e recursos pesqueiros. A partir de 2001, desde a Conferência da OMC em Doha, essa relação entre sobrepesca e subsídios tem sido lugar comum na literatura sobre gestão pesqueira²⁸².

²⁷⁹ SCHRANK, William E. **Introducing fisheries subsidies**, p. 12.

²⁸⁰ SCHRANK, William E. **Introducing fisheries subsidies**, p. 14.

²⁸¹ DIAS NETO, José. **Gestão do uso dos recursos pesqueiros marinhos no Brasil**. 2.ed. Brasília: IBAMA, 2010. p. 143.

²⁸² SCHRANK, William E. **Introducing fisheries subsidies**, p. 47.

Essa análise fez dos subsídios pesqueiros prejudiciais, tanto à economia quanto à preservação das espécies. A consideração negativa dos subsídios é tão influente que organismos internacionais como a FAO e a OMC empreendem esforços para a redução dos mesmos²⁸³. Tais medidas passaram a ser consideradas ameaças à segurança alimentar e ao mercado pesqueiro mundiais.

Entretanto, a relação entre subsídios e depleção dos estoques pesqueiros não é pacífica. Dada a diversidade de formas de subsídios, é inviável uma conclusão geral dos efeitos de sua aplicação. Ademais, a oferta de subsídios não necessariamente implica maior investimento na indústria pesqueira. Há outros fatores econômicos que dirigem a aplicação de recursos. Acreditar em uma correlação necessária seria uma aposta no comportamento racional dos mercados, ignorando as condições particulares de cada subsídio adotado²⁸⁴.

Por isso, o estudo sobre o impacto dos subsídios depende tanto de sua categoria, como do contexto de adoção da medida. A redução ou eliminação desses incentivos públicos também precisa ser avaliada particularmente. No entanto, esse posicionamento não significa a defesa da aplicação irrestrita de tal modalidade de estímulo estatal; ao contrário, é preciso investigar a necessidade da medida, a fim de se evitar investimento público desnecessário e mesmo ineficiente. Assim, as medidas de subsídios adotadas no Brasil, serão analisadas considerando suas formas e seus objetivos.

A partir do debate sobre a inadequação dos subsídios em geral ao propósito de conservação dos estoques pesqueiros, surge um modelo alternativo de gestão, destinado a estabelecer um máximo de capturas sustentável (CMS). Mais uma vez, o conhecimento sobre o índice máximo de captura sustentável de uma espécie não é universal, bem como não impede sua compatibilização com programas locais de subsídios. Tal modalidade de gestão será analisada a seguir.

²⁸³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Report of the World Summit on Sustainable Development**. Disponível em: <http://www.un.org/jsummit/html/documents/summit_docs/131302_wssd_report_reissued.pdf>. Acesso em: 10 de janeiro de 2014.

²⁸⁴ JINJI, Naoto. Fisheries subsidies and management in open economies. **Marine Resource Economics**. v.27, n.1, p. 25-41, 2012.

3.3 MODELO DE CAPTURA SUSTENTÁVEL NA GESTÃO DE RECURSOS PESQUEIROS MARINHOS

O debate sobre as evidências da exaustão de cardumes marítimos, introduzido na comunidade científica por ocasião da Exposição de Pesca de 1883, em Londres, dividiu a ciência pesqueira. Para alguns pesquisadores, como Lankester, a questão passou a ser identificar as causas da redução dos estoques e as soluções possíveis. Para outros, a própria ideia de esgotamento dos recursos pesqueiros era ainda absurda, sendo fundamental continuar as pesquisas em prol do melhoramento das técnicas exploratórias, a fim de elevar o índice de capturas.

Naquela oportunidade, a tese da exaustibilidade dos recursos pesqueiros foi defendida por Lankester, em oposição à consolidada tese da inesgotabilidade de Huxley. Em síntese, os argumentos lógicos para a defesa da depleção dos estoques pesqueiros marítimos foram três. O primeiro, se os recursos pesqueiros fossem efetivamente inexauríveis, não haveria justificativa para o investimento nas técnicas de cultivo. A seguir, outra conclusão lógica que afrontava a tese de Huxley era a evidente queda das taxas de captura, a despeito do incremento técnico do esforço pesqueiro. E, por último, mesmo que a capacidade de recomposição dos estoques fosse efetivamente infinita, a captura das de peixes imaturos e em desova, principalmente pelas redes de arrasto, implicaria necessariamente em reduções drásticas dos cardumes²⁸⁵.

Portanto, desde o início do século XX, parte da ciência de pesca destinou-se a perquirir as razões da redução dos volumes de capturas, fato que começou a ser atribuído à redução dos estoques pesqueiros. Pesquisadores como Lankester adotaram a tese defendida inicialmente no relatório elaborado por Caird para a BAAS: o incremento desmesurado do esforço pesqueiro pela adoção de novas tecnologias era superior à capacidade de recomposição dos cardumes. Esse fenômeno, denominado por Caird como *sobrepesca*, era o principal motivo para a redução das capturas, devendo ocupar o centro do debate público a

²⁸⁵ GRAHAM, M. **The fish gate**. London: Faber & Faber, 1943. p.45.

respeito da pesca. A indiferença dos governos a respeito da *sobrepesca* não apenas prejudicava a recomposição dos cardumes, mas especialmente dificultava a situação para os pescadores, que conviviam com o aumento constante dos custos e dos perigos da atividade²⁸⁶.

Concomitantemente às pesquisas a respeito da *sobrepesca*, entre 1885 e 1900 foi intensificado o esforço pesqueiro em todo o Atlântico Norte, graças ao suporte financeiro dos Estados via subsídios. A indústria pesqueira estava em plena ascensão, com o implemento de embarcações a vapor e a popularização de redes de arrasto de fundo (*otter trawls*). Apesar desse incremento do esforço de pesca, as taxas de captura continuavam estáveis ano a ano, pelo menos durante os anos entre 1890 e 1899²⁸⁷.

Em verdade, os argumentos técnicos a respeito do fenômeno de *sobrepesca* só se tornaram politicamente relevantes a partir de 1930. Antes disso, afirmava-se que a ciência pesqueira carecia de metodologia que assegurasse suas conclusões, especialmente ao atribuir relação causal entre o uso das novas técnicas pesqueiras e a depleção dos estoques. Esse alegado descrédito em relação às estatísticas pesqueiras era justificado, por parte dos pesquisadores, em virtude do método utilizado para obtenção dos dados. No mais das vezes, as estatísticas pesqueiras eram indiretas, com base nos relatórios de transporte de pescado apresentados pelas ferrovias. Mesmo pesquisas diretamente destinadas à coleta de dados, como a desenvolvida pela Escócia em 1886, apresentavam dados ambíguos, indicando o efeito de doenças (e não da pesca) para a redução dos cardumes. Por isso, a *sobrepesca* permaneceu como hipótese científica não comprovada por, ao menos, 50 anos²⁸⁸.

²⁸⁶ NIELSEN, Larry A. **The evolution of fisheries management philosophy**, p. 17.

²⁸⁷ Tradução livre de: “The declining abundance of flat fishes from 1890 – 1899 is illustrated by the stability of total catch while the fishing fleet greatly expanded. Average catch per effort decreased steadily, except in 1895 and 1896, when otter trawls first replaced beam trawls in general use”. JOHNSTONE, J. **British fisheries: their administration and their problems**. London: Willians and Norgate, 1905. p. 67.

²⁸⁸ NIELSEN, Larry A. **The evolution of fisheries management philosophy**, p. 18.

Dentre os detratores da ideia de sobrepesca, pode-se referir o geógrafo Malcolm Keir. Esse pesquisador defendeu, em 1912, que a pesca era benéfica à manutenção e à diversificação dos estoques. A captura dos peixes maiores e mais antigos era essencial à renovação dos cardumes, dada a manutenção da população jovem e em desova. Por isso, a pesca era uma atividade cientificamente considerada fundamental à reprodução:

O homem, então, é um benefício para os peixes por protegê-los dos inimigos durante a infância, quando é mais provável perder a vida... A ostra, o bacalhau, o salmão e a lagosta, nossos peixes valiosos na alimentação, podem cessar de existir logo se o trabalho artificial de propagação e eclosão das ovas não for continuado pelo Estado e pelas Comissões nacionais²⁸⁹.

Esse estudo vinha na esteira de uma tendência científica da época, que recomendava a eliminação de elementos antigos de uma população como auxiliar do processo de renovação natural. Foi assim que, segundo o exemplo citado por Mary Finley, os Estados Unidos adotaram, em 1922, legislação de estímulo à substituição de florestas por plantações agrícolas. A compreensão política do governo Roosevelt, alicerçada nesse modelo de discurso científico, era de que o uso dos recursos naturais seria sustentável à medida que promovesse o bem estar da população. E, além do mais, o uso dos recursos seria importante para a própria renovação da natureza e para a manutenção da diversidade natural²⁹⁰.

²⁸⁹ Tradução livre de “Man then is a benefit to the fish by protecting it from a host of enemies during infancy, when it is most likely to lose its life...The oyster, the cod, the shad, the salmon and the lobster, our valuable food fishes, would soon cease to exist if the work of artificial propagation and egg hatching were not carried on by the State and National Commissions”. KEIR, Malcolm. Fisheries – an example of the attitude toward resources. **Bulletin of the American Geographical Society**. v.44, n. 08, p. 582-592, 1912, p. 588.

²⁹⁰ FINLEY, Mary Carmel. **The tragedy of enclosure**, p.42.

Corroborando essa defesa científica da ação humana para a renovação natural, o descrédito dos estudos estatísticos pesqueiros invalidava a consequência prática da relação pesca/redução de capturas: a necessidade de limitação do esforço pesqueiro. Assim, a ciência de pesca continuou orientada, ao menos até a década de 1930, pelo considerado *fato da inesgotabilidade* dos recursos pesqueiros. Esse pensamento prevaleceu graças à falta de comprovação cientificamente válida da relação entre redução das capturas e esgotamento dos estoques, a despeito das queixas dos pescadores e mesmo da pesquisa biológica. Pela refutação dos dados obtidos até então, sob o argumento da não-cientificidade, continuou sendo justificado o investimento público (via subsídios) e privado no incremento de técnicas e de esforço pesqueiro²⁹¹.

Por isso, foi somente em 1932 que os Estados Unidos e o Canadá estabeleceram quotas anuais de capturas para espécies pesqueiras em declínio no Atlântico Norte, o que seria uma das primeiras efetivas experiências de gestão pesqueira marítima restritiva²⁹². Até então, as técnicas de gestão empregadas tinham como objetivo primordial o incremento do esforço, sobretudo por meio de subsídios estatais. O estabelecimento de tamanho mínimo para capturas, com a consequente limitação do tamanho das malhas das redes de arrasto, era bastante eventual, ainda insuficiente para ser considerado um modelo de gestão pesqueira. Medidas restritivas de maior impacto, de fato, seriam somente empregadas pelos governos a partir do fim da II Guerra Mundial, com base nas estatísticas pesqueiras.

É bom ter em vista que as limitações de pesca introduzidas nos países do Atlântico Norte não eram estendidas a outros locais pesqueiros. Nas águas marítimas distantes da costa e nos mares dos países tecnicamente menos desenvolvidos (a exemplo dos países latino-americanos), não havia restrições pesqueiras. Um dos argumentos para a exploração de águas distantes era ausência de estatísticas seguras na região, especialmente para justificar a

²⁹¹ FINLEY, Mary Carmel. **The tragedy of enclosure**, p.127.

²⁹² ROYCE, W. F.. Use of yield models in fishery management. In: ANNUAL MEETING OF THE AMERICAN FISHERIES SOCIETY, 104., 1974, Honolulu. **Proceedings**. Honolulu: American Fisheries Society, 1975. p. 9 - 12.

limitação do esforço pesqueiro. Além disso, os mares territoriais ainda correspondiam à distância de 3 milhas náuticas, além das quais não havia controle estatal. Mesmo nas áreas compreendidas por mares territoriais, era comum a presença de pesqueiros estrangeiros, especialmente na América Latina.

A preocupação estatal em limitar a pesca em determinadas regiões da costa estadunidense e canadense não era infundada. Na verdade, um acumulado estatístico negativo, aliado à redução das capturas e ao aumento progressivo dos custos da atividade pesqueira motivaram as poucas medidas restritivas adotadas²⁹³. Entretanto, a mesma tutela dos recursos não era estendida às águas territoriais de outros países, cujos recursos eram considerados ainda inexplorados.

Se, por um lado, os governos do norte limitavam a exploração dos recursos pesqueiros, seja por quotas de desembarque, seja por adoção de tamanho mínimo de capturas, por outro, os subsídios foram incrementados. Apesar de aparentemente contraditória essa situação, posto que o aumento de subsídios pode acarretar um incremento do esforço pesqueiro, é preciso considerar a intensa atuação política das empresas de pesca. Estas já teriam investido o suficiente para o desenvolvimento técnico do setor e não aceitariam limitações às suas atividades sem uma compensação estatal correspondente²⁹⁴.

²⁹³ FINLEY, Mary Carmel. **The tragedy of enclosure**, p.138.

²⁹⁴ Conforme o matemático Collin Clark, a análise econômica da pesca, em geral, ignora esta relevante variável: a oposição dos próprios pescadores e das empresas pesqueiras às medidas de controle e restrição. Embora possa ser, sob um ponto de vista, incompreensível essa oposição dos pescadores, dado que a preservação dos estoques representa a manutenção dos custos e dos riscos da atividade pesqueira, os impulsos de otimização dos resultados imediatos ainda é o foco da atuação desses agentes econômicos. “Aqui eu discuto outro poderoso efeito (frequentemente ignorado nas análises econômicas) que pode ocasionar a oposição dos pescadores à redução nos níveis de esforço”. Tradução livre de: “Here I discuss another powerful effect (often ignored in economic analyses) that can cause fishermen to oppose a reduction in effort levels”. CLARK, Collin W. **The Worldwide Crisis in Fisheries: Economic Models and Human Behavior**. New York: Cambridge University Press, 2006, p. 16.

A mesma preocupação econômica e política com a manutenção e desenvolvimento da indústria pesqueira motivou países como Estados Unidos, Canadá e Japão a investirem em pesquisas de pesca. Com esse investimento, pretendia-se que a ciência pudesse indicar os limites dos cardumes disponíveis e desenvolver novas tecnologias, aos moldes dos anos finais do século XIX quando surgiu o arrasto de fundo. Os governos estimavam que o discurso científico da pesca fosse revolucionado, no sentido de justificar o livre acesso aos recursos marítimos de outras regiões inexploradas dos mares. Tenha-se em consideração que referidos países já haviam exaurido seus estoques pesqueiros e, por consequência, enfrentavam o encarecimento dos custos da atividade pesqueira antes mesmo da II Guerra Mundial.

Portanto, o contexto anterior à II Guerra, no setor pesqueiro, era caracterizado pela redução das capturas nos mares do norte (seja pelo Pacífico ou pelo Atlântico) e pelas primeiras medidas restritivas à pesca. Sob tais condições é que a ciência pesqueira, capitaneada pelos Estados Unidos, sugeriu um novo modelo de gestão dos recursos pesqueiros marítimos, pautado pelo máximo aproveitamento sustentável dos recursos. Tal molde, que começou a ser formulado antes mesmo da II Guerra, durante a década de 1930, foi amplamente divulgado duas décadas depois, determinando os tratados internacionais sobre pesca desde 1950 a 1990.

Esse modelo, conhecido posteriormente como captura máxima sustentável (CMS) (*maximum sustainable yield – MSY*), era fundamentalmente matemático. O CMS correspondia a um índice de exploração compatível com a recomposição dos cardumes. Esse índice poderia ser determinado pelo saldo entre crescimento e perdas de um determinado cardume; portanto, era individualizado pela análise quantitativa de cada espécie economicamente explorada.

A taxa de crescimento englobaria a reprodução média e a migração de peixes; as perdas eram calculadas pela pesca e pela mortalidade natural. Desse cálculo, restaria um índice indicativo do quanto determinado cardume, em certa zona pesqueira, poderia ainda ser seguramente explorado, sem risco de desaparecimento.

A série estatística que fundamentou essa análise matemática foi apresentada por E.S. Russell, em 1942, e consiste nos gráficos produzidos considerando as capturas desde 1905 até 1935. Do gráfico, Russell deduziu que os anos anteriores à I Guerra Mundial foram marcados pelo decréscimo das capturas, apesar do aumento do esforço pesqueiro. Já os anos imediatamente posteriores à guerra foram marcados pela intensa produção, voltando a decrescer ao longo do tempo. Para o matemático, tal série estatística revelava que a queda da taxa de exploração no período do confronto bélico foi responsável pela abundância posteriormente verificada. A nova queda da taxa de capturas deu-se conforme a estabilização da exploração. Portanto, haveria um índice matemático máximo entre capturas e reconstituição dos estoques, sob o qual era possível explorar com segurança²⁹⁵.

Além da equação de Russell, entre 1949 e 1954, outras três teorias sobre gestão pesqueira com fundamento matemático foram publicadas: *sustentabilidade por recrutamento*, por Raymond Beverton e Sidney Holt; *teoria da desova e recrutamento*, por William Ricker; e *teoria da produção suplementar*, por Schaefer. Essas três teorias quantificavam e estimavam a captura sustentável considerando a média da produção de desovas anuais para cada espécie de peixe.

A partir de toda essa base matemática, Wilbert McLeod Chapman pôde formular cientificamente o modelo de gestão via CMS, definitivamente apresentado em 1949²⁹⁶. Este argumento, entretanto, é refutado por Mary Finley, que considerou, por sua pesquisa, que o CMS foi mera política camuflada de ciência, questionando a base científica do sistema²⁹⁷.

Pelo modelo de CMS, a exploração pesqueira não era mais fundamentada na inesgotabilidade dos recursos, mas na maximização da atividade em limites ditos sustentáveis. Por sustentabilidade pesqueira, compreendia-se a máxima exploração sem depleção total dos cardumes, considerando que a pesca compunha importante fonte de recursos proteicos, além de

²⁹⁵ Essa equação matemática foi divulgada, pela primeira vez por E.S. Russell, em 1942. RUSSELL, E.S. **The overfishing problem**. Cambridge: Cambridge University Press, 1942.

²⁹⁶ FINLEY, Mary Carmel. **The tragedy of enclosure**, p.315-316.

²⁹⁷ FINLEY, Mary Carmel. **The tragedy of enclosure**, p.560.

representar importante indústria para países como Canadá, Estados Unidos e Japão²⁹⁸. Portanto, qualquer limitação à atividade teria que ser justificada cientificamente, por meio de comprovação atual e não por possíveis e eventuais danos aos cardumes. Dada a relevância econômica e alimentar da atividade pesqueira, qualquer limitação deveria partir de fundamentação científica segura, com hipóteses comprovadas via estatísticas. O princípio de precaução ambiental estava longe de figurar a ordem jurídica, de maneira que qualquer restrição à pesca deveria ser comprovadamente necessária à reprodução dos cardumes.

A importância histórica da gestão pesqueira via CMS não é necessariamente a preservação dos estoques, mas sim o acordo científico e político em torno da ideia de esgotamento dos cardumes. Se, até a década de 1930, as ideias de sobrepesca e de limitação do esforço pesqueiro eram cientificamente inválidas, a partir do modelo CSM essas ideias passaram a constituir a própria base da ciência pesqueira. As evidências factuais referentes à redução das capturas colocaram forçosamente em acordo industriais e cientistas, todos em prol da constituição de um modelo de gerenciamento pesqueiro, ainda que isso acarretasse redução dos esforços e das capturas²⁹⁹. Nesse sentido, o relatório do Comitê da Sociedade Americana de Pesca, de 1938, indicou apoio institucional a quaisquer medidas que mitigassem os riscos ao potencial pesqueiro, sinalizando concordância com as primeiras medidas restritivas adotadas pelo governo³⁰⁰.

²⁹⁸ Tradução livre de “Like many other industries, large-scale commercial fishing of tunas and tuna-like species originated in countries like the United States, Canada, France, Spain, and Japan, all of which had access to considerable capital for investment. Technological resources were also more available in these countries, facilitating the mechanization of commercial fishing”. WEBSTER, D.G. **Global Environmental Accord: Strategies for Sustainability and Institutional Innovation**. Massachusetts: MIT & Nazli Choucri, 2009, p. 22.

²⁹⁹ TOMASEVICH, J. **International agreements on conservation of marine resources, with special reference to the North Pacific**. Stanford: Stanford University Press, 1943, p. 68.

³⁰⁰ WICKLIFF, E. L. Report of the committee on American fish Policy. **Transactions of the American Fisheries Society**, n. 68, p. 39-51, 1938.

Nesse contexto de aceitação do esgotamento dos recursos pesqueiros marítimos, Chapman e seu auxiliar (que viria a sucedê-lo) William C. Herrington, apresentaram, por ocasião da Conferência de Roma, em 1955³⁰¹, o modelo de CMS como o mais adequado à gestão. O conceito de CMS permitia a limitação de pesca nos cardumes já ameaçados, compatibilizando tutela ambiental com os interesses das indústrias pesqueiras. Esse inimaginável acordo foi possível porque as restrições à pesca não seriam válidas nos mares onde não houvesse comprovação científica do esgotamento dos cardumes.

Esse modelo de CMS, na prática, permitia limitações por parte de Estados que já tivessem explorado os recursos pesqueiros de suas áreas costeiras, ao mesmo tempo em que proibia limitações por parte de países que tivessem recursos preservados. Por isso, Estados Unidos, Japão e Grã-Bretanha entraram em acordo na mencionada Conferência de Roma, aprovando como política internacional para os mares o modelo de gestão com base em CMS. Assim,

Em particular, ambos [cientistas e empresários da pesca] trabalharam para a adoção da CMS, ajudando a traduzi-la de uma doutrina política para uma teoria científica que tornou impossível parar ou mesmo diminuir a pesca no alto-mar a não ser que houvesse evidência que os estoques estavam se exaurindo. Foi uma política científica que beneficiou as frotas de nações desenvolvidas com águas pesqueiras distantes, incluindo os Estados Unidos, Japão, e Grã-Bretanha, em detrimento das nações menores e pobres³⁰².

³⁰¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA. **International Technical Conference on the Conservation of the Living Resources of the Sea**. Roma: FAO, 1955.

³⁰² Tradução livre de: “In particular, both men worked towards the adoption of MSY, helping to translate it from a policy doctrine into a scientific theory that made it impossible to halt or even slow fishing on the high seas unless there was evidence that stocks were being

É interessante perceber a II Guerra Mundial como verdadeiro marco entre as medidas restritivas de pesca. Antes da guerra, restrições locais à atividade pesqueira foram impostas pelos governos do Atlântico Norte, como medidas emergenciais para reconstituição de estoques. Tais medidas eram excepcionais e contavam com alguma comprovação estatística da depleção dos estoques pesqueiros.

Durante os esforços bélicos, a pesca representou fonte alimentar indispensável; os elevados riscos da atividade fizeram com que os governos subsidiassem a produção pesqueira. Ademais, aliando a necessidade de suprimento alimentar com o incremento dos riscos da atividade, os Estados Unidos empreenderam a eliminação das restrições e proibições pesqueiras. Mesmo com essas medidas de fomento à pesca, as estatísticas apontaram para a redução das capturas, fator indicado como decisivo para a renovação e ampliação numérica dos estoques verificada no período pós-guerra.

Com o término dos confrontos bélicos e dada a tensão da chamada Guerra Fria, a retomada das atividades pesqueiras era necessária para além dos objetivos de abastecimento alimentar; era preciso também assegurar, ao menos para os Estados Unidos, sua hegemonia sobre os mares. Ocorre que, para tanto, era preciso justificar cientificamente a política estadunidense, nem que fosse por meio da ciência pesqueira. Sob essa perspectiva, a formulação e a adoção do modelo de gerenciamento pesqueiro via CMS, ainda que baseada na ideia de sobrepesca, era conveniente aos propósitos estadunidenses. Por um lado, o modelo de CMS autorizava os Estados Unidos a imporem limitações à pesca em suas águas, seja à frota nacional ou internacional; por outro, a exploração dos mares territoriais ainda preservados por embarcações estadunidenses seria completamente autorizada.

Portanto, à época, a CMS representava um investimento político da mais alta relevância para os Estados Unidos. A

depleted. It was a scientific policy that benefited the fleets of developed nations with distant water fisheries, including the U.S., Japan, and Britain, to the detriment of smaller, poorer nations". FINLEY, Mary Carmel. **The tragedy of enclosure**, p.318.

aparente cientificidade dos resultados e das recomendações adotadas via CMS faziam transparecer que, de fato, esse modelo de gestão fosse efetivamente pautado em critérios objetivos. Com isso, maior legitimidade e aceitação eram garantidas ao modelo proposto:

Captura Máxima Sustentável contrastou como lógico, científico fundamento para um tipo de gerenciamento que focava nos peixes, não nos pescadores. O gerenciamento por CMS poderia assegurar a continuação dos estoques e o incremento do total de capturas (...) Como um objetivo teórico, CMS evitava a miríade de problemas agora rotulados “social, político e econômico”³⁰³.

Além da aceitação científica dos dados que sustentavam a gestão por CMS, sendo esta concebida sobre critérios matemáticos-objetivos, esse modelo era considerado o mais adequado para maximizar a produção alimentar pesqueira. A subutilização dos recursos naturais era não somente contrária ao interesse da humanidade, mas uma medida completamente irracional. À época, tanto os Estados Unidos como a União Soviética tinham como meta o incremento da produção alimentar, de maneira a tornar independentes suas economias. Tendo em vista tal objetivo político, o gerenciamento pesqueiro por meio da CMS obteve sucesso não somente na Conferência de Roma, de 1955, mas também fundamentou o incremento pesqueiro soviético. Foi também a CMS a base da Conferência de Genebra sobre Direito do Mar, de 1958³⁰⁴.

³⁰³ Tradução livre de: “Maximum sustainable yield contrasted as a logical, scientific foundation for a type of management which focused on the fish, not on the fishermen. Management for MSY could assure the continuation of the stocks and the increase of total catch (...) As a theoretical objective, MSY avoided the myriad problems now labeled ‘social, political, and economic’”. NIELSEN, Larry A. **The evolution of fisheries management philosophy**, p. 19.

³⁰⁴ NIELSEN, Larry A. **The evolution of fisheries management philosophy**, p. 19.

As três razões políticas apontadas anteriormente constituíram, segundo Larry Nielsen, o fundamento para a aceitação dos limites impostos pela CMS às frotas pesqueiras norte-americanas e inglesas. Entretanto, o autor não considerou a relevância política tanto do domínio dos mares durante a Guerra Fria e nem mesmo os interesses em proteger os mares norte-americanos da presença dos pesqueiros japoneses. Mais ainda, como defendeu Mary Finley, foi determinante para a aceitação dos limites impostos pela CMS o esforço em explorar as águas marítimas distantes por parte das nações tecnicamente desenvolvidas, em busca de espécies exóticas. Portanto, não há nenhum equívoco em se apontar a técnica de gestão CMS como um discurso político, ao redor do qual se erigiu aparente cientificidade.

A gestão pesqueira via CMS foi aceita consensualmente por, ao menos, duas décadas. Vê-se que, não tanto pela sua fundamentação científica, mas “como foi o caso por todo o primeiro século de estudo da pesca marinha, de 1855 a 1955, a direção das pesquisas continua a ser ditada pelas transitórias forças econômicas e políticas”³⁰⁵.

O questionamento sobre a cientificidade e adequação da CMS ganhou relevância a partir do artigo de Larkin, publicado em 1977, pela Sociedade Americana de Pesca (AFS). Ali, o biólogo indicou que os cientistas não tinham como controlar os cálculos para CMS, pois esta técnica só poderia ser aplicada a cada espécie individualmente, e não à totalidade dos ambientes marinhos. Ademais, era impossível aos cientistas preverem o total de esforço pesqueiro aplicado, tendo em vista as diversas variáveis (políticas e sociais, inclusive) que o determinam³⁰⁶.

O curioso é que esse questionamento do método de gestão via CMS emerge somente depois da fixação pelos países costeiros latino-americanos de suas zonas econômicas exclusivas. Em verdade, desde a década de 1950 até os anos de 1970, era

³⁰⁵ Tradução livre de: “As was the case over the first century of the study of marine fisheries, from 1855 to 1955, the direction of research continues to be dictated by transitory economic and political forces”. SMITH, Tim D. **Scaling Fisheries**, p. 329.

³⁰⁶ LARKIN, P. A. An epitaph for the concept of maximum sustained yield. **Transactions of the American Fisheries Society**, n. 106, p. 1-11, 1977.

uma constante reivindicação destes países o reconhecimento de sua soberania e exclusividade de exploração econômica sobre os territórios marítimos. Durante essas duas décadas, a exploração dos mares, cientificamente justificada pela CMS, contribuiu para intensa depleção dos estoques pesqueiros até então preservados:

O efeito prático desta política foi que as nações pescaram em águas longínquas sem obstáculos até que os países começaram a expandir seus limites territoriais para 200 milhas durante os anos 1970. A política [CMS] facilitou muito o surgimento de um sistema de pesca industrial, global, com capacidade de pesca que excedeu em muito a habilidade de os estoques em reproduzir³⁰⁷.

Coincidência ou não, o fato é que a CMS começou a ser cientificamente questionada só no final da década de 1970, o que não significa, necessariamente, que foi politicamente abandonada. Contemporaneamente, mesmo no campo das ciências pesqueiras, há pesquisadores que ainda defendem o método de gestão por via da CMS, como o caso de G. L. Kesteven. Para o pesquisador, o problema não está no método, mas na apropriação política que foi feita, o que teria originado medidas administrativas equivocadas³⁰⁸.

³⁰⁷ Tradução livre de: “The practical effect of this policy was that distant water nations fished unhindered until countries began expanding their territorial limits to 200 miles during the 1970s. The policy greatly facilitated the rise of an industrial, global fishing system, with fishing capacity that far exceeded the ability of stocks to reproduce”. FINLEY, Mary Carmel. **The tragedy of enclosure**, p.556.

³⁰⁸ Para referido autor, “ao mesmo tempo, pensava-se que tais regimes viriam a existir por meio da adoção de planos com base no MSY, mas essa expectativa não era realizada; não porque o conceito de CMS estava errado, mas porque a sua determinação foi raramente, ou nunca, corretas e as medidas administrativas tomadas com vista à sua adoção terem sido e, geralmente, são ainda insuficientes e inapropriadas”. Tradução livre de: “at one time it was thought that such regimes would come into existence through adoption of plans

Considerando a influência mundial e as bases do método de gestão via CMS, é importante ponderar em que medida este foi responsável pela *sobrepesca* em mares tecnicamente pouco explorados até a década de 1950. Caso essa consequência seja aceita, é necessário enfrentar a tese de Garrett Hardin sobre a *Tragédia dos Comuns*.

O problema do artigo de Garrett Hardin, publicado em 1968, era enfrentar o crescimento populacional mundial em face da limitação de recursos naturais. Para o autor, as liberdades, inclusive a reprodutiva, só seriam viáveis mediante restrições, considerando que o planeta tem recursos limitados. A ação humana irrestrita acarretaria prejuízos à coletividade: para ilustrar essa situação, Garrett utilizou o exemplo da pecuária sobre áreas coletivas. Caso não houvesse a limitação das propriedades rurais, os homens não restringiriam sua capacidade de incrementar numericamente os rebanhos. Essa postura dos indivíduos, maximizando suas oportunidades e seus ganhos, fatalmente faria desaparecer os pastos³⁰⁹.

Nesse sentido, Garrett indicava a necessidade de limitar o acesso aos recursos naturais. Só essas limitações poderiam conter a ação humana em patamares viáveis ao planeta.

Estabelecer restrições ao exercício das liberdades não era somente necessário como costumeiro: a propriedade privada comprovava o hábito de limitar liberdades.

Na defesa das restrições, Garrett citou Hegel, afirmando que “liberdade é o reconhecimento de necessidades”³¹⁰. Sob tal perspectiva, a causa da sobrexploração e extinção de várias espécies pesqueiras marítimas era a falta de restrição no uso dos

based on MSY, but that expectation was not realized; not because the concept of MSY was wrong, but that its determination was rarely, if ever, correct and the administrative measures taken with a view to its adoption have been and generally still are inadequate and inappropriate”. KESTEVEN, G.L. MSY revisited: A realistic approach to fisheries management and administration. **Marine Policy**, vol. 1, n. 1, p. 73-82, 1997, p. 73.

³⁰⁹ HARDIN, Garrett. The Tragedy of the Commons. **Science**, n.162, p. 1243-1248, 13 dez. 1968, p. 1244.

³¹⁰ Tradução livre de: “freedom is the recognition of necessity”. HARDIN, Garrett. **The Tragedy of the Commons**, p.1248.

oceanos, ou a consideração dos oceanos como territórios comuns (*commons*):

Da mesma forma, os oceanos do mundo continuam a sofrer com a sobrevivência da filosofia dos comuns. Nações marítimas ainda respondem automaticamente com a pedra-de-toque da ‘liberdade dos mares’. Professando acreditar na ‘inexauribilidade dos recursos oceânicos’, trazem espécies após espécies de peixes e baleias mais perto da extinção³¹¹.

Assim, segundo Garrett, o problema central era o livre e ilimitado acesso aos recursos pesqueiros marítimos, considerados comuns a todos. Esse problema desapareceria com o exercício de domínio por alguma parte, seja por indivíduos, seja pelos Estados. Tanto quanto todos os outros recursos comuns, os recursos naturais presentes nos oceanos também não eram garantidos por regra alguma. E, nesse aspecto, era necessário atribuir responsabilidades e limites, tanto à exploração dos recursos naturais, como à capacidade reprodutiva humana. Essa seria a única solução para evitar a *Tragédia dos Comuns*.

O outro argumento, elaborado por Mary Finley, verificou que o problema dos oceanos não foi resolvido com a atribuição de limites de exploração, no caso, via CMS. Isso porque o problema central não era o livre acesso aos recursos naturais, mas tornar parte deles protegidos por direitos de propriedade (ou soberanos), enquanto outra parte era considerada de livre exploração. Essa contraditória consideração dos mares estimulou a sobreexploração de determinadas áreas, enquanto outras eram protegidas.

Considerando tal discrepância, ficou evidente que a imposição de limites de uso de bens comuns era relativa ao

³¹¹ Tradução livre de: “Likewise, the oceans of the world continue to suffer from the survival of the philosophy of the commons. Maritime nations still respond automatically to the shibboleth of the ‘freedom of the seas’. Professing to believe in the ‘inexhaustible resources of the oceans’, they bring species after species of fish and whales closer to extinction”. HARDIN, Garrett. **The Tragedy of the Commons**, p.1245.

exercício de poder e de influência das partes interessadas. No caso da CMS, os países tecnicamente desenvolvidos conseguiram impor restrições de acesso aos cardumes de suas regiões costeiras; mas o mesmo não ocorreu na áreas distantes desses países, como no caso dos mares de países latino-americanos.

Se aceito o argumento de que a política de CMS contribuiu para o aproveitamento excessivo dos recursos pesqueiros nas áreas marítimas latino-americanas, então o problema da ciência pesqueira está no que Mary Finley identificou como *Tragédia do Cercamento*. O problema não era o aproveitamento das áreas oceânicas consideradas comuns, mas justamente a apropriação dos oceanos pelos Estados. Com base na CMS, os países tecnicamente desenvolvidos teriam *cercado* seus estoques já esgotados, em detrimento de áreas marítimas ainda não exploradas economicamente de países latino-americanos. O cercamento desses últimos territórios teria somente ocorrido mais de duas décadas depois das restrições aplicadas nos mares dos países desenvolvidos, graças à técnica imposta pela CMS. Nesse período, o esforço pesqueiro internacional exercido nos mares dos países latino-americanos teria sido suficiente para o esgotamento da região. Quando esses mares foram finalmente “cercados” na década de 1970, os recursos pesqueiros já tinham sido vulnerabilizados.

Assim, o modelo de CMS nada mais representou que a proteção de áreas degradadas e o esgotamento de estoques pesqueiros disponíveis. A CMS, portanto, difundiu mundialmente um problema antes localizado nas áreas oceânicas dos países tecnicamente desenvolvidos. Portanto, o esgotamento dos cardumes comprovava não a tragédia dos comuns, como pressupôs Garrett, mas a tragédia do cercamento e das relações de poder subjacentes a esse processo.

Sob tal perspectiva crítica, é possível comparar os efeitos das políticas de subsídios ao estabelecimento da CMS. Se os subsídios foram considerados nocivos e, de certa forma, responsáveis pela redução dos estoques pesqueiros, o mesmo juízo de valor cabe à CMS. Isso porque se os subsídios foram responsáveis pelo incremento do esforço pesqueiro, igualmente o foi a CMS, com o agravante que esta autorizou a exploração intensiva do alto mar e de costas distantes por pesqueiros estrangeiros, provenientes de áreas já exauridas.

De fato, a adoção dos modelos de gestão pesqueira encontra fundamento em medidas políticas e não necessariamente técnicas. Aliás, a própria ciência de pesca foi constituída de maneira comprometida com necessidades políticas de cada momento. O grande problema é que os discursos se travestem de aura científica e se tornam absolutos, aos moldes do que foi apresentado em termos de planejamento. Com isso, os interesses determinantes das políticas adotadas são escamoteados, impedindo seu debate público. Isso não seria uma questão relevante caso essas políticas não dispusessem de recursos naturais comuns (no caso da pesca, os cardumes e a própria vida nos mares) e sobre investimentos públicos.

Essas duas técnicas de gestão, via subsídios e CMS, atingiram a política pesqueira brasileira. O resultado foi a criação de todo um aparato jurídico-institucional para gerir medidas de fomento, assim como, a partir dos anos de 1990, o estabelecimento de índices de CMS serviu aos interesses governamentais e empresariais. Um exemplo paradigmático é a autorização estatal de pesqueiros estrangeiros (sobretudo japoneses) para a captura de recursos considerados ainda subexplorados na ZEE brasileira, como o atum, por exemplo. A adoção dos métodos de gestão, portanto, usa a discursividade científica para se afirmar como racional e inquestionável, quando, na verdade, são opções políticas bastante pragmáticas. Indicar essa possibilidade interpretativa com relação à gestão pesqueira nacional e como esse uso político da técnica marcou as medidas de fomento adotadas pelo Brasil será a linha condutora da sequência do presente trabalho.

4. ORIGENS POLÍTICA E INSTITUCIONAL DA SUDEPE E O I PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO PESQUEIRO: PRIMÓRDIOS DA GESTÃO PESQUEIRA NO BRASIL VIA SUBSÍDIOS

A regulamentação nacional do setor pesqueiro, até a década de 1960, era basicamente prevista no Decreto-Lei n. 794, de 19 de outubro de 1938, conhecido simplesmente como Lei de Pesca. Acreditavam os produtores da pesca que o silêncio dessa Lei em relação a medidas de fomento às empresas era destoante da necessidade de incrementar os índices de produção nacional, prevista pelos planos econômicos nacionais. No caso específico, a pesca começou a ser incluída institucionalmente como importante atividade produtiva a partir do governo Jânio Quadros, época em que foi criado o Conselho para o Desenvolvimento da Pesca (CODEPE), em 1961.

A renúncia do então presidente desestabilizou não apenas os projetos em andamento, mas essencialmente as instituições políticas nacionais. O debate a respeito da sucessão presidencial foi permeado por tensões e negociações que resultaram na adoção do parlamentarismo no Brasil, artifício que permitiu a João Goulart assumir a Presidência da República ainda em 1961.

A grave crise política, no entanto, não teria sido encerrada naquele momento. As medidas econômicas assumidas pelo governo federal, fundadas em uma política de crescimento e valorização do mercado interno eram opostas aos interesses dos grupos agroexportadores (e seus investidores internacionais). Os índices de aprovação do governo caíam, na mesma medida em que os índices inflacionários eram impulsionados; a mídia reputava como ineficientes os projetos do governo.

Por fim, em 1964, a previsão da Reforma Agrária e as desapropriações de terras tornou insustentável a continuidade do governo do Presidente João Goulart. Este, devido à oposição exercida pelos militares insatisfeitos, aliados à classe média urbana e aos setores produtivos, precisou ausentar-se do País e retirar-se do governo federal. Com a vacância da Presidência da República decretada pelo Senado, os militares assumiram o poder, rompendo qualquer linha sucessória legal. Assumiu a Presidência o Marechal Castelo Branco, em 15 de abril de 1964.

Nesse contexto político turbulento é que surgiu a Superintendência de Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE), criada pela Lei Delegada n. 10, de 11 de outubro de 1962. A nova superintendência foi formada a partir da reunião de três outros órgãos preexistentes: a Caixa de Crédito à Pesca, a Policlínica dos Pescadores e o Conselho para Desenvolvimento da Pesca (CODEPE). As operações da SUDEPE, inicialmente, tinham como enfoque o desenvolvimento da pesca por meio da melhoria na distribuição do pescado e das condições de vida dos pescadores. Por isso, os projetos da SUDEPE visavam à satisfação de demandas locais, sem uma pretensão clara com relação a um projeto nacional.

Com a transição política de 1964 e a formulação do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), a atuação da SUDEPE foi profundamente revista. Sendo o PAEG orientado pelo equilíbrio da balança comercial, com o objetivo de controle inflacionário, foram revistos os projetos assistenciais da SUDEPE e, em grande parte, reduzidos. O esforço institucional da superintendência passou a ser a industrialização do setor pesqueiro, ainda que à custa de investimentos públicos e mesmo estrangeiros. O objetivo com a captação de recursos era dinamizar a indústria da pesca, com o incremento da produção nacional do patamar de 800 mil para 2 milhões de toneladas anuais de pescado. Mediante tal incremento produtivo, seria possível ao governo promover as exportações, sobretudo dos pescados de alto custo, como lagosta e atum.

Assim, a SUDEPE ganhou nova função no cenário nacional, estimulando a substituição do modelo artesanal de pesca pelo industrial. Para executar a meta de quase triplicar a produção pesqueira, a SUDEPE foi responsável pela elaboração de uma nova legislação de pesca, orientada por um modelo de gestão que subsidiava o capital privado investido no setor.

Essa reorganização produtiva do setor pesqueiro, planejada através da SUDEPE, não seguiria um caminho simples. Isso porque o horizonte institucional brasileiro, quando da criação da superintendência, era conturbado pelos eventos políticos que acarretaram a mudança do sistema presidencialista para o parlamentarista e, posteriormente, motivaram o início do período ditatorial militar brasileiro. Toda essa transformação institucional ocasionou a instabilidade na gestão do Ministério da Agricultura,

ao qual era subordinada a SUDEPE, dificultando a concretização dos projetos até então elaborados.

O objetivo deste capítulo é analisar o momento histórico brevemente descrito acima, relacionando as alterações institucionais e legais sobre gestão pesqueira no marco do planejamento econômico nacional. O objetivo é situar o modelo de gestão pautado em subsídios no contexto nacional, indicando suas origens e características gerais. Resultados também são apontados, a fim de se construir uma análise a respeito da eficácia do modelo de gestão na mudança das bases produtivas da pesca.

4.1 BREVE LEVANTAMENTO HISTÓRICO DA LEGISLAÇÃO NACIONAL DE PESCA ATÉ O ADVENTO DA SUDEPE: CONTEXTO E PROPÓSITOS ESTATAIS

Os primeiros registros escritos da atividade pesqueira no Brasil datam do período pré-colonial. Annibal Mascarenhas, no seu *Curso de História do Brazil*, afirmou repetidamente que era comum a prática da pesca entre os nativos indígenas, os primeiros habitantes do litoral brasileiro³¹². Na referida obra não foi declarada a fonte original dessa informação. Aparentemente, deve ter sido a Relação do Piloto Anônimo, carta datada de 1º de maio de 1500, dirigida ao Rei D. Manuel³¹³. Tal documento descreveu a viagem da esquadra de Pedro Álvares Cabral e sua chegada ao Brasil, bem como as primeiras impressões dos navegadores europeus sobre os povos nativos. Ali, encontra-se a primeira

³¹² “O índio tirava a sua principal alimentação da caça e da pesca e bem assim da farinha de mandioca, nas tribus que se entregavam á cultura desta utilíssima euphorbiacea; porém também aproveitavam os fructos, os inhames, o nullo, os carás e diversas hervas succulentas como as ora-pro-nobis, os carurus, etc”. MASCARENHAS, Annibal. **Curso de História do Brazil**. Rio de Janeiro: Quaresma, 1898, p. 135.

³¹³ Essa carta, juntamente com a Carta de Pero Vaz de Caminha e com a Carta do Mestre João Faras, são o acervo documental conhecido sobre a expedição de Pedro Álvares Cabral. PEREIRA, Paulo Roberto. **Os três únicos testemunhos do descobrimento do Brasil**. Rio de Janeiro: Lacerda Editores, 1999, p.21.

referência expressa à pesca como fonte de recursos alimentares das comunidades indígenas³¹⁴.

Datada da mesma época, a Carta de Pero Vaz de Caminha (documento mais popular sobre a expedição do descobrimento, de Pedro Álvares Cabral) descreveu um dia de pescaria, em 25 de abril de 1500. Conforme a Carta, naquela ocasião, nativos e membros da tripulação da esquadra cabralina reuniram-se para pescar, suprimindo demandas alimentares e recreacionais. Cada grupo, ao seu modo, conseguiu coletar algum pescado. Segundo o autor, “a tripulação teve folga naquele sábado”³¹⁵.

Esses primeiros relatos retrataram a pesca nas águas brasileiras como atividade de subsistência e lazer, sem destinação comercial como viria a acontecer a partir do início do Século XVII. Vale mencionar que o mais antigo contrato real de pesca

³¹⁴ “Nesta terra não vimos ferro e faltam-lhes outros metais. E cortam a madeira com pedras e têm muitas aves de muitas espécies, especialmente papagaios de muitas cores, entre os quais alguns grandes como galinhas e outras aves muito belas. E das penas das ditas aves fazem chapéus e barretes que usam. A terra é muito abundante em muitas árvores e muitas águas boas e inhames e algodão. Nestes lugares não vimos animal algum. A terra é grande e não sabemos se é ilha ou terra firme. Julgamos que seja pela sua grandeza terra firme. E tem muito bom ar e estes homens têm redes e são grandes pescadores e pescam peixes de muitas espécies, entre os quais vimos um peixe que apanharam, que seria grande como uma pipa e mais comprido e redondo, e tinha a cabeça como um porco e os olhos pequenos e não tinha dentes e tinha orelhas compridas do tamanho dum braço, e da largura de meio braço. Por baixo do corpo tinha dois buracos, e a cauda era do comprimento dum braço e outro tanto de largura. E não tinha nenhum pé em sítio nenhum. Tinha pêlos como o porco e a pele era grossa como um dedo e as suas carnes eram brancas e gordas como a de porco.” PEREIRA, Paulo Roberto. **Os três únicos testemunhos do descobrimento do Brasil**, p.28.

³¹⁵ “aly folgou ele e todos nos outros bem hu[m]a ora e ma. e pescaram hy amdando marinheiros cõ huu[m] chimchorro e mataram pescado meudo nõ mujto. e entã voluemonos aas naaos ja be[m] noute”. CAMINHA, Pêro Vaz de. **Carta a El Rei Dom Manuel**. Disponível em: <<http://antt.dgarq.gov.pt/files/2010/11/Carta-de-Pêro-Vaz-de-Caminha-transcrição.pdf>>. Acesso em: 02 de janeiro de 2014.

encontrado autorizando sua exploração comercial data de 1602, época em que a modalidade de pesca mais lucrativa era a baleeira.

Assim, durante todo o período em que se tem notícia da prática pesqueira comercial no Brasil, a atividade foi regulamentada pelas autoridades estatais, seja pela Metrópole lusitana, pelo Império brasileiro ou pela República. Como início da regulamentação pesqueira é comumente indicada a data de 09 de agosto de 1602, quando houve o registro da primeira contratação dos direitos de pesca pela Coroa Portuguesa em favor do capitão Pero de Urecha e Julião Miguel. Tratava-se do contrato firmado entre o capitão Urecha, líder de um grupo de biscainhos habitantes do Recôncavo baiano, e o governador-geral Diogo Botelho. Essa contratação foi firmada para a introdução da pesca de baleias naquela localidade, autorizando a exploração por parte dos biscainhos, pelo período de dez anos³¹⁶.

Roberto Simonsen afirmou, em sua *História Econômica do Brasil*, que a pesca das baleias “constituiu indústria importante, dado o grande valor do azeite para a iluminação, alimentação, e uso industrial, e o aproveitamento das barbatanas”, especialmente no início do período Colonial³¹⁷. Inicialmente, os direitos de pesca eram repassados por contratação com a Coroa, aos moldes anteriormente descritos, ao menos até 1614. Após esse período, as licenças de pesca dependiam das negociações a respeito do monopólio régio.

Por meio dos contratos pesqueiros, a Coroa Portuguesa conferiu o domínio oneroso de vilas e praias, por tempo determinado, aos particulares interessados em promover a exploração baleeira³¹⁸. Esta indústria era tão lucrativa que, em pouco tempo, começou a arrematar-se o contrato de exploração

³¹⁶ DIAS, Camila Baptista. **A pesca da baleia no Brasil Colonial: Contratos e Contratadores do Rio de Janeiro do Século XVII**. 2010. 143f. Dissertação (Mestrado em História) – Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2010, p. 36.

³¹⁷ SIMONSEN, Roberto. **História Econômica do Brasil 1500-1820**. Brasília: Senado Federal, 2005, p.474.

³¹⁸ A Coroa portuguesa “tornou essa indústria monopólio de estado fazendo sua exploração por contrato de arrendamento.” SIMONSEN, Roberto. **História Econômica do Brasil 1500-1820**, p.475.

das áreas pesqueiras desde 600 a 700\$000 por ano³¹⁹. Foi em virtude dessas contratações e da correspondente formação da indústria baleeira que surgiram os povoados conhecidos como Armações de Pesca (ou simplesmente Armações), distribuídas por todo o litoral brasileiro.

As Armações eram “núcleos populacionais voltados para a pesca das baleias”³²⁰. Ao longo do tempo, as Armações tornaram-se autênticas unidades produtoras independentes, dada sua completa autonomia em relação às incipientes vilas que se formavam no Brasil. As Armações eram locais onde, além da pesca do cetáceo, ocorria o beneficiamento dos produtos derivados, como o azeite. Além disso, eram dotadas de estruturas próprias e autônomas de subsistência, como modestas lavouras e engenhos de farinha. Registros da estrutura de algumas Armações podem ser encontrados na obra de Myriam Ellis sobre a pesca das baleias no Brasil colonial³²¹.

Pode-se afirmar que as primeiras Armações surgiram no início do Século XVII, na região nordeste do Brasil, expandindo-se para o sul até fins do Século XVIII. Há registro da existência de 15 (quinze) Armações no território nacional até 1765, época áurea da exploração e do comércio dos produtos baleeiros³²².

A crescente demanda no mercado internacional pelos produtos baleeiros, tais como barbatanas e azeite, fez com que os preços de venda compensassem todo o investimento necessário à pesca do cetáceo. A produção baleeira continuou lucrativa até o início do Século XX. Por isso, até então, a pesca comercial no Brasil não apresentou diversificação produtiva, sendo as demais espécies de pescados utilizadas basicamente para suprir demanda

³¹⁹ PORTO SEGURO, Visconde de. **História Geral do Brasil**: antes da sua separação e independência de Portugal. Tomo II. Rio de Janeiro: Melhoramentos, 1936, p. 374.

³²⁰ COMERLATO, Fabiana. As armações baleeiras na configuração da costa catarinense em tempos coloniais. **Tempos Históricos. Revista do Programa de Pós-Graduação em História da UNIOESTE/PR**, vol. 15, 2º semestre, p. 481-501, 2011, p. 485.

³²¹ ELLIS, Myriam. **A Baleia no Brasil Colonial**. São Paulo: Melhoramentos. 1969.

³²² ELLIS, Myriam. **A Baleia no Brasil Colonial**, p. 68-75.

alimentar interna à própria Armação pesqueira³²³.

A substituição do óleo de baleia na iluminação pública e na construção civil europeia e norte-americana determinou a queda dos preços deste produto no final do Século XX. Esse declínio foi também motivado por um aumento significativo da oferta dos produtos baleeiros, graças à intensa exploração dos mares por embarcações norte-americanas, inglesas e holandesas. Elevada oferta e insuficiente demanda, somadas à dificuldade em recrutamento de mão de obra, convergiram para a quase extinção da pesca das baleias no Brasil.

A crise da baleação induziu o processo de diversificação pesqueira. A atividade pesqueira comercial paulatinamente destinou-se à exploração de outras espécies de pescado, além de camarões, lagostas e ostras, com lucratividade mais significativa. Esses novos produtos pesqueiros passaram a atender a demanda alimentar interna e internacional. Finalmente, com a proibição definitiva da baleação nas costas brasileiras em 1985³²⁴, as

³²³ Com relação à produção pesqueira alternativa às baleias, é importante considerar que as espécies capturadas não encontravam mercado para exportação. Por outro lado, mencionar a demanda interna de pescado não se pretende indicar a existência de um mercado interno organizado no período colonial; o que se admite aqui é que a produção pesqueira era útil ao abastecimento das próprias Armações. Nesse ponto, o argumento de Fabiana Comerlato parece ser adequado ao defender a independência das Armações baleeiras em relação às incipientes vilas. COMERLATO, Fabiana. **As armações baleeiras na configuração da costa catarinense em tempos coloniais**, p.486.

³²⁴ “A pesca da baleia no País foi encerrada depois de trezentos e oitenta e quatro anos de atividade. O Governo José Sarney (1985-1990), pressionado por organismos de proteção ambiental e pela opinião pública, proibiu definitivamente a atividade por meio da Lei Federal 7.643 no ano de 1987”, cujo projeto foi da autoria do Deputado Federal Gastone Righi (por isso, ficou conhecida como Lei Gastone). Em 2008, foi assinado um decreto que determina toda a zona costeira como santuário de baleias e golfinhos. DUARTE FILHO, Francisco Henrique; AGUIAR, José Otávio. **Direitos dos animais e opinião pública**: as campanhas em defesa do fim da caça às baleias no Estado da Paraíba (1980-1990). XVII Simpósio Nacional de História. Natal: ANPUH, 2013. Disponível em http://www.snh2013.anpuh.org/conteudo/view?ID_CONTEUDO=12

comunidades pesqueiras voltaram-se definitivamente à exploração de outras modalidades marinhas.

Portanto, pela diversidade, duração temporal e relevância econômica, pode-se afirmar que a pesca comercial marítima é modalidade produtiva importante no Brasil desde os tempos coloniais. Além de abastecer demandas internas, a produção pesqueira compôs também relevante parte das exportações, ao lado de produtos como o açúcar e o café, durante o período colonial.

As exportações pesqueiras prosseguiram em ascensão até o Século XX, sobrevivendo mesmo diante do ocaso da indústria açucareira no Brasil. Sucedendo à caça aos cetáceos, a diversificação exploratória permitiu a expansão da atividade como importante fonte de recursos econômicos e alimentares. E, somado a tudo isso, a pesca marítima se fez importante, marcando as tradições populares e localidades litorâneas ao longo da costa brasileira³²⁵.

Outro indício da relevância da pesca como atividade produtiva desde o período Colonial brasileiro foi a persistente preocupação estatal em regular economicamente sua exploração. Já no início do Século XVII, em 1614, a Coroa Portuguesa estabeleceu o monopólio real sobre as pescarias, realizando contratos onerosos com os interessados. Tal situação perdurou até o ano 1801, quando foram extintos todos os monopólios reais lusitanos³²⁶.

90. Acesso em 15/10/2014.

³²⁵ A respeito do aspecto social envolvido na atividade pesqueira, pode-se indicar o trabalho MALDONADO, Simone Carneiro. **Mestres & mares: espaço e indivisão na pesca marítima**. 2.ed. São Paulo: ANNABLUME, 1994. Chama a atenção que a pesca como atividade econômica geralmente é identificada com a pesca marítima, restando um segundo plano para a pesca fluvial e lacustre. Esse fenômeno pode ser compreendido tanto pela difícil e lenta ocupação do interior do Brasil no período Colonial. Já no período republicano, os parques incentivos à pesca advieram de razões muito mais políticas, de conquista de território marítimo. Assim, a pesca interior foi considerada de segundo plano nos objetivos das políticas públicas para o setor. Tal argumento será mais explorado ao longo desta tese e também retomado nesta mesma introdução.

³²⁶ ELLIS, Myriam. **A Baleia no Brasil Colonial**, p. 115.

Já em 1614, por iniciativa do provedor da Fazenda Real, Sebastião Borges, e do governador-geral, Gaspar de Sousa, estabeleceu-se o monopólio real da pesca da baleia. Como esta atividade era muito mais produtiva e lucrativa do que se imaginava inicialmente, tornou-se interesse para a Coroa obter maiores retornos com tal empresa. Por isso foi estabelecido o monopólio real sobre a pesca, com o consequente encerramento dos contratos de exploração pesqueira então vigentes. A justificativa apresentada pela Coroa para renunciar aos contratos era que “a baleia passou a ser juridicamente definida como um *peixe real*, sendo sua exploração de interesse imediato do Rei”³²⁷.

Nas fases iniciais do processo de colonização, coincidente com o início do Século XVII, a Coroa Portuguesa lançou mão da estratégia de monopólios reais. Não somente para o setor das pescarias, mas para as atividades economicamente vantajosas, como a extração de pau-brasil, por exemplo. Compreendia-se, então, que a contratação dos monopólios seria mais lucrativa para as partes envolvidas, dada a garantia que os produtores detinham de serem únicos e, portanto, executarem os preços mais convenientes. Sendo a arrecadação da Coroa Portuguesa percentual sobre a produção, consequentemente esta seria ampliada, com a garantia de maiores lucros aos beneficiários do monopólio.

Ademais, a estratégia de monopólios reais transferia a exploração extrativa de determinados recursos coloniais por investidores privados. Estes arcavam com os custos e ônus da atividade produtiva, dentre os quais constavam a própria contratação com a Coroa. Em troca, os investidores gozavam de privilégios alfandegários, além de exclusividade na exploração, livres de qualquer possível concorrência (o que se denominou exclusivismo)³²⁸.

A técnica de exploração econômica por meio dos monopólios régios foi utilizada por ao menos dois séculos no Brasil. Com isso, a Coroa Portuguesa economizava em arriscados investimentos para a exploração dos recursos naturais, mantendo

³²⁷ SIMONSEN, Roberto. **História Econômica do Brasil 1500-1820**, p.476.

³²⁸ VENÂNCIO FILHO, Alberto. **A intervenção do Estado no domínio econômico**, p.72.

alguma vantagem tributária. Tais monopólios foram característicos na contratação comercial para a extração do pau-brasil, além da exploração do tabaco, do sal e da pesca da baleia. Fundamentalmente, as modalidades de exploração extrativas foram promovidas no Brasil Colonial por meio desses contratos de arrendamento entre particulares e a Coroa; esta repassava aos investidores privados os ônus da exploração, bem como os benefícios do monopólio comercial do produto³²⁹.

Após o estabelecimento do monopólio régio sobre a baleação, em 1614, foram realizados novos contratos de arrendamento periódico das Armações por particulares. Segundo Ellis, os termos contratuais regulamentaram, nos dois séculos seguintes, os direitos e as obrigações dos contratadores da pesca da baleia³³⁰.

O monopólio da atividade baleeira perdurou até 1801, ano no qual a Coroa Portuguesa decretou o fim dessa modalidade de exploração econômica na Colônia. Essa medida permitiu a livre exploração das Armações baleeiras mediante o pagamento de direitos à Coroa, mas sem os privilégios monopolistas anteriores. Assim, o fim do monopólio possibilitou que outros interessados pudessem explorar a atividade baleeira, mediante a aquisição de escravos, fábricas e utensílios das Armações já existentes³³¹.

Com a extinção do monopólio pesqueiro, o Império Brasileiro estabeleceu modalidades de controle da quantidade de embarcações pesqueiras na costa nacional. Esse esforço resultou na obrigatoriedade do registro das embarcações pesqueiras junto à Marinha. Na sequência, durante o período Republicano, os esforços estatais concentraram-se no controle e no estímulo à produção pesqueira, com destinação de investimentos públicos para a industrialização do setor.

Esse empreendimento de regulamentar a exploração

³²⁹ BARCELOS, Fábio. **A Coroa pelo bem da agricultura e do comércio**: a importância institucional da Coroa portuguesa na formação da agricultura brasileira durante o período colonial. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2010, p. 18.

³³⁰ DIAS, Camila Baptista. **A pesca da baleia no Brasil Colonial**, p. 97.

³³¹ RAIMUNDO, Maria da Conceição Moreira Barreto. **Imbituba (SC) e a baleia franca**: da matança à preservação. X Encontro Regional Sudeste de História Oral. Campinas: Unicamp, 2013.

pesqueira no Brasil resultou em um arcabouço legislativo bastante diversificado, orientado por diretrizes estatais diferenciadas. A contratação típica entre Coroa Portuguesa e exploradores durante o período Colonial visava primordialmente a metas fiscais e monopolistas. Já a legislação do período Republicano passou por períodos de regulamentação e outros de estímulo à atividade pesqueira comercial, com previsão de investimentos públicos e subsídios estatais para o setor. A depender do período abordado, a pesca cumpria uma determinada finalidade principal, desde importante produto de exportação até quase exclusivamente ser destinada ao abastecimento interno.

Ainda sobre a regulamentação jurídica da pesca durante o Império, mais precisamente no ano de 1846, foi estabelecida, pela primeira vez, a obrigatoriedade de registro de profissionais e de suas embarcações pesqueiras junto à Armada Imperial. Com essa medida, o objetivo do Império era controlar o contingente de pescadores brasileiros e também tributar os desembarques de pescado.

Esta atividade localizada está submetida à gestão administrativa do Estado brasileiro. Esta administração é responsável, ao longo do tempo, pela criação de uma institucionalidade pública que visa à implementação de políticas públicas. Assim, a Gestão Pesqueira Nacional tem como intuito coordenar e fiscalizar o desenvolvimento da atividade pesqueira. Para tanto, em 1846 os pescadores foram organizados em Distritos de Pesca, sendo a responsabilidade administrativa pela pesca uma atribuição conferida à Marinha do Brasil, determinando a obrigatoriedade da matrícula (registro público) para os pescadores profissionais.³³²

Com a promulgação da Lei n. 447, de 1846, o Império passou a exigir a matrícula dos pescadores e dos barcos nas

³³² BARBOSA, Jacinta Cristiana. **Pescadores artesanais e políticas públicas em Anchieta**. 2009. 118f. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) – Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2009.

Capitanias dos Portos, organizações militares locais subordinadas à Armada Imperial brasileira. Estas Capitanias acumularam as atribuições de registro, fiscalização e ordenação administrativa da atividade pesqueira em território nacional³³³.

Já no período Republicano, surgiram novas normas de regulamentação e também as primeiras normas de planejamento do setor pesqueiro. Estas, com previsões legais de investimentos públicos no setor; aquelas, normas que organizaram a atividade, conforme a subdivisão possível pelo arcabouço do Direito Econômico.

Pode-se exemplificar como norma regulamentar da pesca o Decreto n. 9.672, de 17 de julho de 1912, que criou a Inspetoria de Pesca. Foi tal Inspetoria que determinou a criação das Colônias de Pescadores, organizando e controlando a atividade pesqueira desenvolvida em todo o território nacional³³⁴. Além dessa norma regulamentar, no mesmo ano, a Lei n.º 2.544 nacionalizou completamente a exploração pesqueira nas águas brasileiras, indicando definitivamente o interesse estatal neste setor econômico.

Posteriormente, sob o contexto de gestão e a racionalização da economia, o discurso do planejamento das atividades produtivas passou a ser comum desde a década de 1930³³⁵. Planejamento econômico, em especial do incipiente setor

³³³ BORGES, Julio César Lopes. A pesca em Santa Catarina/Brasil: Regime jurídico estrutura administrativa entre 1912 à 1989. In: ENCONTRO DE ECONOMIA CATARINENSE, 2., 2008, Chapecó. **Artigos Científicos**. Chapecó: Apec, 2008. p. 114 - 124. Disponível em: <http://www.apec.unesc.net/II_EEC/sessoes_tematicas/Rural/Artigo3.pdf>. Acesso em: 24 de janeiro de 2014.

³³⁴ BARBOSA, Jacinta Cristiana. **Pescadores artesanais e políticas públicas em Anchieta**, p. 82.

³³⁵ Nos anos 1930, foi incrementado de maneira relevante o número de instituições orientadas para o desenvolvimento nacional, como resposta à crise de 1929. Esse período foi caracterizado pelo nacionalismo econômico, com a adoção de medidas protetivas à indústria nacional. Tais medidas eram traduzidas legalmente como proibições ao capital estrangeiro no país, conforme apurado pela Missão Cooke, de 1942. IANNI, Otávio. **Estado e planejamento**

industrial, era apontado como uma necessidade, que só poderia ser efetivada por medidas de estímulos setoriais. O reflexo desse discurso no setor pesqueiro foi a criação de normas de incentivo à atividade pesqueira, seja concedendo benefícios assistenciais aos trabalhadores, seja por meio de isenções fiscais às empresas pesqueiras.

Apesar de relevante, a participação estatal no desenvolvimento econômico, nesse primeiro momento, não obedecia a medidas ou planos gerais, sujeita à pressão de grupos produtivos organizados³³⁶. O período Vargas, por exemplo, caracterizou-se, no campo econômico, por medidas setorizadas, carentes de unidade de planejamento. Mesmo diante de um quadro de intervenção setorizada, havia uma espécie de intuição ou discursividade comum: era atribuição estatal o implemento das medidas setoriais, visando à promoção do desenvolvimento econômico nacional. Na verdade, assumia-se, sem maiores questionamentos, que a missão do Estado era garantir o desempenho positivo e crescente da economia brasileira. E tal desiderato justificava tanto o esforço na fundação de empresas públicas, como também o investimento de recursos públicos em empresas privadas³³⁷.

Desde a década de 1930, medidas setoriais de fomento empresarial foram continuamente ampliadas. A intensificação da participação estatal na economia foi proporcional à profundidade dos diagnósticos da economia brasileira. Esse horizonte de atuação estatal mais abrangente e intensa no setor econômico foi atribuído à progressiva racionalização política e institucional, demandas características do incremento da participação popular. Essa explicação é viável e plausível, especialmente se considerado que o auge dessas exigências populares culminou na eleição do presidente Juscelino Kubitschek, cuja base de

econômico no Brasil (1930-1970). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.

³³⁶ MINDLIN, Betty (org.). **Planejamento no Brasil.** 6.ed. São Paulo: Perspectiva, 2010.

³³⁷ SUZIGAN, Wilson. **Indústria Brasileira:** origem e desenvolvimento. São Paulo: Brasiliense, 1986, p. 54.

campanha era justamente o Plano de Metas para o Desenvolvimento do Brasil³³⁸.

Retomando o contexto da década de 1930 e as primeiras medidas estatais de estímulo à produção nacional, é importante mencionar que o setor pesqueiro também foi contemplado por tais medidas. Como norma regulamentar da atividade pesqueira surgiu o Decreto-Lei n. 794, de 19 de outubro de 1938, que criou a primeira Lei de Pesca Brasileira. Por meio do referido Decreto-Lei, também foi criada a Caixa de Crédito aos Pescadores³³⁹, primeira medida declaradamente de incentivo ao desenvolvimento do setor.

Durante a vigência da primeira Lei de Pesca Brasileira, a gestão pública da produção pesqueira nacional foi atribuída à Diretoria de Caça e Pesca, vinculada ao Ministério da Agricultura. Essa Diretoria era responsável pela produção de relatórios estatísticos, controlando o desembarque e incentivando a exportação dos pescados nacionais. O intuito estatal era promover o comércio internacional dos pescados a fim de equilibrar a balança comercial brasileira, afetada, então, pela importação massiva de maquinários industriais³⁴⁰.

É de se ressaltar, finalmente, que a intervenção estatal, via Caixa de Crédito e Diretoria de Caça e Pesca, foi muito mais uma medida assistencial do que necessariamente de fomento econômico. De fato, a Caixa de Crédito subsidiava empréstimos a juros módicos aos pescadores. Esses recursos públicos eram investidos sem a perspectiva de um planejamento econômico estratégico para o setor. Como os recursos eram destinados sem a projeção de utilização, muito foi direcionado a outras despesas que não o investimento na atividade produtiva. Ademais, a taxa de inadimplência dos pescadores era significativa.

³³⁸ LAFER, Celso. O planejamento no Brasil – observações sobre o plano de metas (1956-1961). In MINDLIN, Betty (org.). **Planejamento no Brasil**. 6. ed. São Paulo: Perspectiva, 2010.

³³⁹ Regulamentado pelo Decreto-lei n. 291, de 23 de fevereiro de 1938. Fundo que administrava recursos provenientes de arrecadação nos entrepostos pesqueiros federais, destinados ao financiamento de projetos de construção e compra de pequenas embarcações e demais petrechos de pesca.

³⁴⁰ SUZIGAN, Wilson. **Indústria Brasileira**, p.65.

O tratamento do déficit do setor pesqueiro por meio de empréstimos, divorciado do necessário planejamento dos investimentos públicos, revela a base assistencial dessa política. Esse modelo acarretou o fomento da produção pesqueira artesanal, sem acarretar desenvolvimento técnico do setor. Portanto, embora seja esta a primeira norma que marca o investimento estatal na atividade pesqueira no Brasil, seu caráter assistencial a separa do corpo normativo ora reunido sob o Direito Econômico do Setor Pesqueiro.

As alterações na gestão pesqueira nacional, com sua inclusão no planejamento estratégico de desenvolvimento econômico, ocorreram somente durante o governo do Presidente Juscelino Kubitschek (1956 – 1961). A partir de então, a pesca figurou entre as atividades produtivas destinatárias de incentivos governamentais, sob a modalidade de projetos empresariais. Esses projetos pesqueiros compunham um plano de desenvolvimento nacional coordenado (o Plano de Metas), indiretamente previsto sob o objetivo de incremento da produção alimentar. O planejamento para o setor pesqueiro resultou, num primeiro momento, no incremento efetivo da produção bruta nacional de pescado.

Com a inserção da pesca dentre as atividades destinatárias de incentivos fiscais, a gestão pesqueira e o Direito Econômico da Pesca passaram a ser vinculados ao próprio planejamento nacional. Finalmente, durante o governo Kubitschek, a pesca ganhou espaço entre as atividades produtivas destinatárias de incentivos públicos. Faltava, naquela altura, uma instituição para coordenar todos os incentivos destinados à pesca, tanto às indústrias como aos pequenos produtores. A criação dessa instituição seria o próximo passo a ser tomado em direção ao planejamento pesqueiro nacional.

Analizando o contexto geral em que os primeiros incentivos à pesca surgiram, verifica-se um processo de racionalização econômica por meio da ação de planejamento estatal. Este, compreendido como necessário ao desenvolvimento nacional, foi, no caso brasileiro, identificado com a adoção de investimentos públicos setoriais. A determinação dos setores destinatários de estímulos e do investimento estatal orientou-se, em certa medida, por inquéritos econômicos organizados pelos governos entre os anos 1930 e 1970. Tais pesquisas econômicas foram promovidas por comissões conjuntas, compostas por

membros das equipes econômicas de governo e pelos maiores investidores e interessados no mercado brasileiro, geralmente de origem estadunidense.

Os setores beneficiários de investimentos públicos, cujo capital era oriundo de acordos e fundos internacionais, eram indicados pelos relatórios das comissões econômicas mistas compostas entre Brasil e Estados Unidos. Foi no cenário econômico e político da II Guerra que a primeira missão de pesquisa e cooperação entre Brasil e Estados Unidos aconteceu, conhecida como Missão Cooke (1942). Posteriormente, o diagnóstico econômico brasileiro continuou sendo realizado pela Missão Abbink (1948). Ambas foram incumbidas de levantar as razões do que teria sido considerado *atraso* no desenvolvimento brasileiro. Em verdade, eram destinadas a identificar os setores carentes de investimentos e a credibilidade do mercado nacional, com vistas ao estabelecimento de cooperação entre os dois países.

Seguindo a pretensão de diagnóstico da economia brasileira destinado a investimentos internacionais, foi instaurada a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU). Esta operou durante o período compreendido entre 19 de julho de 1951 e 31 de julho de 1953 e, com base nos relatórios anteriores, elaborou conclusões sobre os setores nacionais ainda carentes de investimento e possivelmente lucrativos. A CMBEU foi composta por uma seção brasileira, coordenada por ministros de Estado, e uma seção estadunidense, que reunia investidores do Eximbank e agentes públicos.

O propósito dessa Comissão Mista era, novamente, apontar os pontos sensíveis da economia brasileira. Necessitados de incentivo, tais setores eram indicados como carentes de investimentos, constituindo verdadeiros entraves ao desenvolvimento econômico do Brasil. Em termos práticos, o parecer dessa comissão era a condição para os investidores estadunidenses efetivarem empréstimos solicitados pelo governo brasileiro em favor das indústrias nacionais.

Mediante o relatório da Comissão seria tomada a decisão de investimentos públicos e externos para dinamizar os setores econômicos. Por isso, cada setor articulou-se para ser considerado, a um só tempo, carente de recursos e potencialmente lucrativo pelos membros da Comissão. Um exemplo foi o setor de geração de energia elétrica. Lucas Lopes, então ministro dos

Transportes, defendeu junto à CMBEU a importância da eletrificação para o desenvolvimento nacional, especialmente no Estado de Minas Gerais³⁴¹. Foi assim que o projeto da Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG) recebeu os recursos que possibilitaram sua fundação em 1952 e que dinamizaram a empresa durante até os anos de 1960, com a construção das barragens de Tronqueiras, Itutinga e Salto Grande³⁴².

Mesmo sob toda a influência dos setores interessados nos investimentos estrangeiros, a CMBEU realizou o relatório mais detalhado da situação econômica nacional disponível até então, com recomendações claras quanto ao destino dos empréstimos internacionais ao Brasil. Os recursos deveriam ser dirigidos aos setores indicados no relatório, cujo *atraso* impedia o desenvolvimento econômico nacional. Esses setores foram genericamente reunidos sob o conceito de *pontos de estrangulamento*. Foi em 1953, quando da apresentação do relatório final da CMBEU, a primeira oportunidade em que este conceito teria sido utilizado na análise da economia brasileira.

O destino dos empréstimos, portanto, mais que questão de Estado, era um problema de negociação interna na CMBEU³⁴³. Ao Estado brasileiro cabia conferir bases seguras aos investimentos estrangeiros; entenda-se isso como garantir retorno lucrativo dos investimentos realizados no País. Para tanto, era necessário que o poder público assumisse o compromisso de superar as falhas na estrutura produtiva indicadas como *pontos de estrangulamento*. A partir da superação dessas dificuldades estruturais, seria possível identificar as condições suficientes para a instauração de empresas internacionais em território nacional.

³⁴¹ LEOPOLDI, Maria Antonieta Parahyba (coord.). **Memórias do desenvolvimento**: Lucas Lopes. Rio de Janeiro: Centro da Memória da Eletricidade no Brasil, 1991. p. 112.

³⁴² SILVA, Bruno Gonçalves da. **Evolução do setor elétrico brasileiro no contexto econômico nacional**: uma análise histórica e econométrica de longo prazo. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Energia. USP. Orientadora Virgínia Parente. São Paulo, 2011. 162f. p.58.

³⁴³ LEOPOLDI, Maria Antonieta Parahyba (coord.). **Memórias do desenvolvimento**, p.52.

Portanto, o relatório da CMBEU era muito mais do que simplesmente indicativo dos setores prioritários de investimento internacional: era, antes, o compromisso assumido pelo governo federal em investir seus próprios recursos na consolidação de infraestrutura mínima para os investimentos estrangeiros no Brasil. Assim, embora contasse com o auxílio do capital estrangeiro, o governo federal era o principal responsável por gerar condições adequadas para os investimentos internacionais.

Nessa fase, algumas críticas à perda de autonomia do governo federal em face de investidores internacionais e das exigências da CMBEU surgiram. A falta de construção de um diagnóstico econômico eminentemente nacional fez com que o modelo de desenvolvimento adotado fosse idêntico ao de países estrangeiros. Com isso, foram desprezadas as particularidades históricas e econômicas brasileiras, condicionadas pela industrialização tardia, bem como a dificuldade de formação do mercado brasileiro.

Mesmo diante dessa limitação técnica que representava os trabalhos da comissão, o relatório da CMBEU teve sua utilidade na verificação de alguns pontos que necessariamente deveriam ser estimulados na economia nacional para o seu desenvolvimento, tais como formação e qualificação profissional e abastecimento de mercado interno. Esses pontos a serem desenvolvidos e cuja estagnação comprometia o crescimento econômico nacional foram conhecidos como *pontos de estrangulamento*.

Apesar da terminologia *pontos de estrangulamento* ter surgido no contexto nacional para efeitos do Relatório da CMBEU, vale lembrar que a estrutura produtiva brasileira já estava sob análise das comissões anteriores. Isso porque, desde a II Guerra Mundial, a cooperação entre os países americanos consistiu a base de atuação da política externa estadunidense. A negociação dos termos de cooperação possível entre Brasil e Estados Unidos começaram justamente durante o esforço bélico comum, antes mesmo da declaração brasileira de guerra aos países do Eixo, em 22 de agosto de 1942. No decorrer da Guerra, teriam sido acordados investimentos conjuntos entre os governos brasileiro e estadunidense para incremento da produção extrativa de matérias primas estratégicas. O suprimento dessas matérias

primas foi a participação mais relevante do Brasil durante os esforços bélicos, orientado pela Missão Cooke³⁴⁴.

Todos os estudos elaborados pelas Comissões Mistas serviram ao diagnóstico da economia brasileira. Entretanto, somente após a apresentação do relatório final da CMBEU foram dirigidos recursos externos expressivos para o financiamento de projetos no Brasil, especialmente para o desenvolvimento do setor de energia e transportes. Nesse contexto é que o conceito de *indústrias de base* começou a surgir, destino da maior parte dos investimentos estrangeiros e dos estímulos estatais. E foi como *indústria de base* que a pesca recebeu a maior parte dos fomentos destinados ao setor.

Ao lado dos inquéritos econômicos realizados pela CMBEU, deve ser mencionado o trabalho do Grupo Misto constituído pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e a Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL). O principal trabalho dessa comissão, no Brasil, foi desenvolvido durante o período compreendido entre 1953 e 1955³⁴⁵. Esse grupo teve por objetivo o levantamento das principais áreas industriais consideradas de *demanda reprimida*, partindo de pressupostos diversos do conceito de *pontos de estrangulamento*. Por isso, os relatórios apresentados pelos técnicos da CEPAL divergiram dos resultados e das recomendações da CMBEU.

Resumidamente, a CEPAL partiu de um enfoque macroeconômico de análise, considerando variáveis políticas que determinavam o desenvolvimento dos países latino-americanos. Nisso, divergia do método adotado pelas comissões precedentes, concentradas unicamente na análise da balança comercial e dos índices inflacionários, com recomendações de equilíbrio para o desenvolvimento nacional.

Para as comissões constituídas entre Brasil e Estados Unidos, o País era caracterizado por verdadeiro atraso no

³⁴⁴ Por ora, vale referenciar o relatório da Missão. COOKE, Morris L. **A missão Cooke no Brasil**: Relatório dirigido ao presidente dos Estados Unidos da América pela missão técnica americana enviada ao Brasil. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1949.

³⁴⁵ HAFNER, Jacqueline A. Hernández. **A CEPAL e a industrialização brasileira (1950-1961)**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2002, p. 111.

desenvolvimento econômico. Isso acontecia em virtude da ausência ou insuficiência de infraestrutura básica, que repelia os investimentos. Simplificando, os investidores internacionais, e mesmo os nacionais, não apresentavam interesse no financiamento de projetos industriais dado que o País não dispunha de infraestrutura básica, como rodovias e autonomia energética. O curioso dessa constatação é que gerar infraestrutura seria um dos papéis do Estado brasileiro, enquanto em outras economias esse encargo correu por conta da própria iniciativa privada.

Retomando o argumento das comissões estadunidenses, para promover o desenvolvimento econômico nacional era necessário investimento público na geração de infraestrutura. Somente a consolidação de condições mínimas de produção e circulação de mercadorias viria a atrair investidores para o território nacional. Questões como a estrutura produtiva no campo, distribuição de renda e disparidades sociais não eram consideradas como elementos do desenvolvimento nos relatórios técnicos dessas comissões.

Portanto, o modelo preconizado para o Brasil deveria seguir os padrões da norte-América, com o incremento de um parque industrial baseado em tecnologia e em investimentos estrangeiros. Com a fixação das empresas internacionais no Brasil, seria possível a transformação das bases produtivas, modernizando-as, e tornar o País autossuficiente em termos de bens de consumo duráveis. A partir desse ponto, a balança comercial brasileira encontraria equilíbrio, exportando matérias primas agrícolas e metais, importando unicamente a tecnologia necessária à indústria.

Por sua vez, a análise dos técnicos da CEPAL considerava que o problema do desenvolvimento econômico brasileiro não era unicamente técnico, identificado como ausência de infraestrutura pelas comissões anteriores, mas essencialmente político. A essa perspectiva diferenciada albergou tanto a teoria da dependência como do subdesenvolvimento. A teoria da dependência dava conta do fenômeno de um desenvolvimento tecnicamente limitado, a despeito do incremento dos índices de produtividade. Já o subdesenvolvimento inseria elementos históricos para situar o papel da América Latina no processo de crescimento e acumulação dos países do norte.

Esse paradigma de análise política do desenvolvimento característico da CEPAL questionava o modelo forçosamente importado dos países do norte. O papel histórico dos países do sul em relação aos do norte foi exposto, permitindo a conclusão de que variáveis históricas e políticas determinavam o desenvolvimento econômico dos países latino-americanos. Portanto, a tese da necessidade de suprimir os *pontos de estrangulamento* para o desenvolvimento econômico foi revista e questionada. Para o pensamento cepalino, a questão do desenvolvimento estava profundamente relacionada com as bases produtivas nacionais, ainda alicerçadas sobre o latifúndio monocultor para exportação e na mão de obra com baixa qualificação. A questão, portanto, não era tão essencialmente técnica como política. Daí a grande recomendação de um processo de reforma agrária e novas estruturas produtivas para o campo, no qual garantias de trabalho assalariado deveriam também ser válidas.

Em comum, todas as comissões de pesquisa econômica relataram falhas nos setores mais elementares à alteração produtiva necessária para o desenvolvimento industrial. Dentre os setores falhos apontados pelas comissões estadunidenses sempre constavam a geração de energia, os transportes e, inclusive, a produção alimentícia. Para suprir essas falhas, era necessário massivo investimento a ser assumido pelo próprio Estado, vez que o processo de acumulação de capital era ainda vinculado às atividades agroexportadoras e, portanto, insuficientes para a dinamização da indústria no País. Já para a CEPAL, a falha estava justamente na estrutura produtiva, ainda vinculada ao latifúndio monocultor para exportação, insuficiente para atender e mesmo dinamizar um mercado interno brasileiro.

A predominância política das teses da CMBEU, levou o governo brasileiro a um processo tumultuado de planejamento econômico, com previsão de investimentos públicos em setores considerados estratégicos. Instrumentos do processo de racionalização da economia e, portanto, de supressão dos *pontos de estrangulamento*, foram os Planos de Desenvolvimento Nacional e a consequente produção de normas de cunho econômico regulatório. Diante das limitações ao desenvolvimento econômico identificadas nos setores de infraestrutura, matéria-prima industrial e alimentar, o Estado passou a atuar como

verdadeiro investidor nesses ramos. E, para gerenciar tais investimentos, o Direito Econômico passou a ser necessário.

A técnica de planejamento foi amplamente empregada no Brasil como modalidade de racionalização econômica³⁴⁶. Planejar investimentos públicos para superação dos *pontos de estrangulamento* era a condição necessária para o desenvolvimento, compreendido como a consolidação da indústria em território nacional, ainda que sob comando e de capital estrangeiro. Na verdade, os investimentos estrangeiros na economia industrial brasileira dependiam do comprometimento estatal com obras de infraestrutura. Esses recursos públicos seriam a garantia de lucratividade efetiva aos investidores estrangeiros no Brasil, os quais, livres dos ônus de infraestrutura, estariam operando com resultados mais céleres de seus investimentos.

Assim, não é demasiado concluir que o primeiro plano geral para desenvolvimento econômico do País, o Plano de Metas (pedra de toque do governo Juscelino Kubitschek), era um grande acordo entre as elites (nacionais e estrangeiras) e as classes populares. Enquanto as elites procuravam maximizar os retornos possíveis de seus investimentos na indústria nacional, os populares lutavam por melhores condições de vida. Naquele contexto, o investimento público em obras de infraestrutura, como rodovias e portos, era considerado pelo governo a única forma de promover o desenvolvimento nacional e, conseqüentemente, melhoria para todos os brasileiros.

Esse discurso de melhoria de vida para toda a sociedade negava o caráter dual dos benefícios trazidos pelos investimentos públicos previstos. Isso porque, enquanto as obras de infraestrutura eram financiadas, medidas de cunho social como a reforma agrária e mesmo a universalização do ensino eram proteladas. Ademais, toda a sociedade estava arcando com os custos de uma infraestrutura planejada essencialmente para o benefício dos investidores e, só tangencialmente, como bem-estar social.

Por isso, muito embora exprimisse o Plano de Metas pretensões declaradas de desenvolvimento nacional, previa medidas de caráter setorial. Os setores a serem beneficiados com

³⁴⁶ MINDLIN, Betty. **Planejamento no Brasil**. p. 17.

os investimentos públicos eram determinados basicamente pelos diagnósticos realizados pelas Comissões Mistas. O processo de escolha, portanto, das áreas preferenciais para investimento público não dependia da decisão democrática, mas da determinação técnica dos profissionais envolvidos nas comissões, muito embora esses técnicos fossem politicamente comprometidos.

Os relatórios técnicos das comissões apresentavam uma dimensão fragmentária e desigual do desenvolvimento nacional. Enquanto alguns setores econômicos vinculados à produção agrícola eram capazes de crescimento relativamente autônomo ou, ao menos, apresentavam lucratividade suficiente para justificar o investimento público (como o caso do café), outros simplesmente nem eram considerados. Esse desequilíbrio entre os setores econômicos e produtivos era identificado como a causa do subdesenvolvimento do Brasil. E mais, a atuação estatal era considerada a única via para o equilíbrio da produção nacional e do conseqüente desenvolvimento.

A inserção da indústria alimentícia entre os *pontos de estrangulamento* fez com que investimentos públicos fossem destinados à implantação de empresas de beneficiamento de alimentos. Como resultado dos investimentos do governo Kubitschek previstos no Plano de Metas, o setor alimentício teve um incremento médio de 7,2% ao ano entre 1955 e 1960³⁴⁷. Parte do setor alimentício era integrada pela produção pesqueira, para a qual foi paradigmática a criação da SUDEPE em 1962, bem como a elevação legal da pesca à categoria de *indústria de base* em 1966. A partir de então, as indústrias pesqueiras passaram a ser destinatárias de parte dos incentivos públicos.

Considerado tal contexto, a legislação de pesca ganhou um contorno bastante peculiar, tendo em vista o direcionamento de investimentos públicos para o setor. As medidas de fomento previstas para o setor pesqueiro eram derivadas da ideia geral de racionalização e planejamento econômicos. Conseqüentemente, surgiram normas jurídicas destinadas a orientar a aplicação de recursos públicos no setor pesqueiro. Disto, verifica-se um duplo efeito de racionalização: do funcionamento do setor pesqueiro e da legislação setorial. Esta se torna racional pela previsão de um

³⁴⁷ Delfim Netto *apud* LAFER, Celso. **O planejamento no Brasil**, p. 45.

fim específico das normas (o estímulo à atividade pesqueira); aquele é racionalizado por meio de normas de atuação estatal, que direcionaram o setor produtivo para o patamar desejável aos investidores.

Em outras palavras, a legislação pesqueira nacional passou a ser produzida em um contexto de intenso planejamento econômico, especialmente a partir na década de 1960. Esse período corresponde ao momento em que são formuladas políticas e instituições públicas com o objetivo declarado de promoção do desenvolvimento nacional. A racionalização econômica específica do setor pesqueiro atinge seu auge com a criação da SUDEPE, instituição já planejada no governo Kubitschek, mas cuja existência só foi prevista legalmente durante a presidência de Jânio Quadros, em 1961, quando da origem do CODEPE.

Mantendo a mesma sequência de planejamento, durante o breve governo do Presidente Quadros foi criado o Conselho de Desenvolvimento da Pesca (CODEPE), órgão específico e independente em relação ao Ministério da Agricultura, subordinado diretamente à Presidência da República. Dentre as atribuições desse Conselho, constava estimular o mercado interno para o consumo de pescado, no esforço de alterar a base produtiva exportadora até então predominante no setor pesqueiro³⁴⁸. Também se incluía dentre as atribuições do Conselho elaborar o Plano Plurianual da Pesca, com a previsão concomitante de ações de assistência social aos pescadores e de isenções fiscais às empresas pesqueiras. Aparentemente, a criação do CODEPE inaugurou um novo modelo de gestão pesqueira, muito embora com resquícios dos moldes assistenciais predominantes até então.

O Conselho foi sucedido, em 1962, pela Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE). O intuito do então Presidente João Goulart (1961 - 1964) era conferir maior autonomia para a elaboração do Plano de Metas da Pesca,

³⁴⁸ PÉREZ, Mercedes Solá Pérez; GOMEZ, Jorge Ramón Montenegro. Políticas de desenvolvimento da pesca e a aquicultura: Conflitos e resistências nos territórios dos pescadores e pescadoras artesanais da Vila do Superagüi, Paraná, Brasil. **Sociedade & Natureza**, vol. 26, n. 1, p. 37-47, jan-abr. 2014.

especificamente voltado para o setor³⁴⁹. A nova autarquia era competente para planejar o desenvolvimento econômico e técnico da atividade pesqueira nacional, especialmente por meio de projetos empresariais fomentados com recursos públicos.

Então, o governo federal justificou o investimento público para o desenvolvimento das empresas pesqueiras por serem estas consideradas fundamentais ao suprimento de falhas no setor de alimentação e abastecimento interno. Ademais, indicam os discursos oficiais que a atuação das empresas pesqueiras era fundamental ao estabelecimento da soberania brasileira sobre o mar territorial, sendo a pesca considerada via excelente para transformar toda sua extensão em zona econômica exclusiva.

Os esforços estatais empreendidos através da SUDEPE declaradamente em prol da modernização da atividade pesqueira no Brasil, tinham como objetivo o incremento da produção industrial no setor. Para realizar tal desiderato, o modelo de gestão adotado foi o de subsídios estatais às empresas pesqueiras. A razão principal publicamente indicada para a atuação estatal no desenvolvimento da pesca era a notória baixa mecanização do setor, bem como o incipiente treinamento técnico dos pescadores em geral. Essas duas razões associadas, apontadas como causa da baixa produtividade do setor, faziam da pesca insuficiente para fazer frente à crescente demanda alimentar nacional. O único modo para fazer da pesca um setor produtivo economicamente relevante seria o investimento estatal direto, de maneira a estimular o desenvolvimento técnico das empresas pesqueiras e, conseqüentemente, incrementar a produção nacional de pescado.

Durante o governo Goulart, o interesse governamental no desenvolvimento da pesca não era dirigido necessariamente à balança comercial. O discurso do então Presidente, quando da

³⁴⁹ Recolhe-se, literalmente, essa preocupação com o setor pesqueiro do discurso do Presidente João Goulart, proferido no Rio de Janeiro, em 17 de novembro de 1962, por ocasião da Instalação da VII Conferência Regional da FAO: “no setor alimentar, posso destacar, entre outras iniciativas, a fundação de uma autarquia de Pesca, destinada a elaborar e executar o plano nacional do pescado (...)”. GOULART, João. Solenidade de instalação da VII Conferência Regional da FAO. In MARCELINO, Wanielle Brito (org.). **Discursos selecionados do Presidente João Goulart**. Brasília: FUNAG, 2009, p. 57.

fundação da SUDEPE, indicava que incluir a pesca entre os setores estratégicos para o desenvolvimento representava superar o déficit de fornecimento de alimentos nas cidades. De fato, nessa época, a distribuição de alimentos era uma preocupação indicada nos relatórios das equipes econômicas como um verdadeiro *ponto de estrangulamento* da economia nacional³⁵⁰.

Assim, a atuação estatal no setor pesqueiro nacional, por meio da SUDEPE, foi marcada por massivo repasse de verbas ao setor privado. Esta tendência foi verificada não apenas durante o governo de João Goulart como também durante o subsequente Regime Militar no Brasil. Desde a deposição do Presidente João Goulart, o setor pesqueiro passou a ser grande aliado do regime vigente. A colaboração mais relevante do setor pesqueiro ao Regime Militar não pode ser compreendida unicamente pelo incremento da produção alimentar; antes, precisa ser apontado o relevante papel das empresas pesqueiras no controle estratégico das áreas marítimas.

A soberania sobre os mares é uma das razões do interesse estratégico e investimento público para o desenvolvimento técnico da pesca a partir da fundação da SUDEPE, especialmente com a alteração institucional promovida pelos governos militares no Brasil. Nesse contexto, é possível compreender a relevância conferida à pesca marítima, sobretudo de modelo industrial. A autonomia das embarcações industriais permitia a circulação e ocupação de áreas oceânicas cada vez mais afastadas da costa, assegurando maior domínio nacional. O que, futuramente, poderia dar fundamento ao alargamento da faixa considerada zona econômica exclusiva (ZEE)³⁵¹.

Por essa via de raciocínio, pode-se compreender o desestímulo à pesca artesanal e ribeirinha, muito embora fosse a modalidade mais produtiva em número bruto de pescado, conforme indica o corpo estatístico da época³⁵². Além do mais, a produção pesqueira artesanal destinada à captura de espécies

³⁵⁰ REZENDE, Fernando. **Planejamento no Brasil**: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. Brasil: CEPAL, 2009.

³⁵¹ A ampliação do mar territorial brasileiro ocorreu por meio do Decreto-Lei n. 1.098, de 28 de março de 1970.

³⁵² INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Anuário Estatístico do Brasil**. Rio de Janeiro: FIBGE, 1966-1986.

costeiras, lacustres e fluviais, era, sobretudo, destinada ao abastecimento do mercado interno. Assim, a pesca de modalidade artesanal seria a mais adequada como modelo produtivo para a superação da crise de abastecimento nacional. Apesar desses indicadores, o estímulo estatal por via de subsídios operou no fortalecimento de empresas pesqueiras, a fim de industrializar a produção do setor.

Pela atuação estatal no setor pesqueiro, este ganhou novos contornos a partir dos anos de 1960. O incremento do número de embarcações pesqueiras com capacidade superior a 25 toneladas foi notório, face à estagnação do volume de embarcações menores. Assim, em pouco mais de duas décadas de gestão da SUDEPE, a produção pesqueira nacional já tinha adquirido nova conformação³⁵³. Apesar disso, apenas em dois anos (1976 – 77) foi registrada maior produção pesqueira industrial do que artesanal, dados estes que ainda podem ser problematizados com base nas dificuldades estatísticas próprias da pesca artesanal.

Como instrumento jurídico necessário para concretizar a atuação estatal na gestão do setor pesqueiro, foi decretado, em 1967, um novo Código de Pesca³⁵⁴. O referido Código previa, literalmente, em seus dispositivos finais, a isenção de impostos de renda e de importação para as indústrias pesqueiras. Tais valores representavam somas relevantes e serviram como verdadeiro investimento estatal no desenvolvimento das empresas do ramo pesqueiro.

Por outro lado, as empresas pesqueiras colaboraram no controle das reivindicações dos pescadores industriais. Enquanto as Colônias de Pescadores, vinculadas à Marinha do Brasil, exerciam influência entre os pescadores artesanais, os sindicatos impediam a organização de greves dos trabalhadores da pesca industrial. Ademais, a própria SUDEPE, por meio de seu órgão de informação criado em 1974, a Assessoria de Segurança e Informações (ASI), controlava as isoladas insurgências da categoria³⁵⁵.

³⁵³ DIEGUES, Antônio Carlos Sant'Ana. **Pescadores, camponeses e trabalhadores do mar**. São Paulo: Ática, 1983.

³⁵⁴ Decreto-Lei n. 221/1967 (doravante, Código de Pesca de 1967). BRASIL. Decreto-Lei nº 221, de 28 de fevereiro de 1967.

³⁵⁵ “A Assessoria de Segurança e Informações (ASI) da SUDEPE foi constituída formalmente como órgão de assistência direta e imediata

Assim, o planejamento do setor pesqueiro, por meio do Direito Econômico da Pesca, surgiu com a SUDEPE e com a consolidação de seus mecanismos de controle, seja das empresas, seja dos trabalhadores. As nuances dessa atuação estatal e seus reflexos na organização do setor podem ser compreendidos pela legislação pesqueira elaborada durante a existência da SUDEPE, sob a perspectiva de uma gestão por meio de subsídios.

A breve contextualização das origens da legislação pesqueira nacional pretende correlacionar normas e momentos históricos. Esse objetivo transcende uma dimensão erudita de investigação; a perspectiva tende a ser compreensiva, situando as origens de algumas das instituições mais relevantes para o setor pesqueiro nacional. E se possível fosse destacar a instituição de histórico e atuação mais controvertida, a SUDEPE seria uma excelente concorrente. Compreender esse fenômeno envolve não somente o contexto de origem da SUDEPE, mas também a sua formação a partir de entidades e órgãos preexistentes. A partir desse momento, com base nas informações contextuais do período de surgimento da SUDEPE, é possível situar o próprio processo de formulação institucional.

4.2 PROCESSO DE CRIAÇÃO DA SUDEPE NO CONTEXTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO NACIONAL NA TURBULENTA DÉCADA DE 1960

ao Superintendente do Desenvolvimento da Pesca, ao lado do Gabinete e da Procuradoria-Geral, pelo decreto n. 73.632, de 13 de fevereiro de 1974. Foi regulamentada de acordo com o Decreto n. 75.640, de 22 de abril de 1975, contando, naquele momento, com oito pessoas: um chefe, dois analistas de informação, dois analistas de segurança nacional e mobilização, uma secretária e dois auxiliares. A ASI/SUDEPE eventualmente, sobretudo nos primeiros anos de atividade, era referida como ASINF. Com o passar do tempo assumiu regularmente a sigla ASI". ARQUIVO NACIONAL. Disponível em:

<http://www.an.gov.br/sian/Multinivel/Exibe_Pesquisa.asp?v_CodRreferencia_ID=1009436>. Acesso em: 14 de junho de 2013.

A necessidade de racionalização e previsibilidade da economia brasileira, a partir da metade do Século XX, foi determinada pelo objetivo de atrair investimentos internacionais e internos. *Previsibilidade* significava a garantia do desenvolvimento econômico, como também a segurança do capital investido no País. *Estabilizar e promover* o crescimento econômico, embora pareçam objetivos contraditórios, eram os propósitos governamentais que inspiraram a elaboração do Plano de Metas, base da campanha eleitoral do presidente Juscelino Kubitschek³⁵⁶. Conforme afirmava o próprio presidente, no documento de Diretrizes Gerais do Plano de Metas, era preciso equilibrar as preocupações com o desenvolvimento e com os problemas inflacionário e monetário:

Pretender solucionar a crise brasileira com remédios prescritos para o único fim de estabilidade, como se fôssemos uma terra exausta e um povo cansado, necessitados de equilibrar as poucas forças que ainda nos restassem é semelhante, malgrado as deformações que acarretam todas as analogias, ao intento de se tratarem as crises da puberdade com medicamentos destinados a mitigar a senectude. Isso não nos deve, entretanto, levar ao extremo oposto de confundir inflação com desenvolvimento, e presumir que somente através de uma expansão inflacionaria é que nos podemos desenvolver. Muito pelo contrário, ainda que possa dar sensação temporária da euforia, a inflação estrangula inexoravelmente o desenvolvimento econômico, pela distorção de investimentos que provoca e pelas tensões sociais que traz em seu bojo. As dificuldades que decorrem do nosso progresso só podem ser superadas mediante um esforço contínuo e austero para aumentar a capacidade nacional de investimento e orientá-la segundo as linhas de sua essencialidade, de sorte a

³⁵⁶ LAFER, Celso. **O planejamento no Brasil**, p. 33.

compensar as deficiências atuais da nossa infra-estrutura mediante o incremento da mesma mais do que proporcional ao das atividades de super-estrutura ³⁵⁷ (grifo nosso).

Esse trecho é merecedor de destaque, pois resume as maiores preocupações governamentais que caracterizaram o cenário político brasileiro das agitadas décadas de 1950 e 1960. Para a equipe do presidente Juscelino Kubitschek, o crescimento da economia brasileira era comprovado pelo aumento numérico da produção nacional em todos os setores, com destaque para o industrial.

A aceleração produtiva resultou, concomitantemente, no incremento da demanda por equipamentos e matéria-prima, geralmente importada. Essa seria a principal causa do desequilíbrio entre oferta e demanda de bens e serviços, origem do processo inflacionário, bem como no desequilíbrio da balança comercial brasileira. Como consequência desse processo inflacionário, verificou-se elevação acelerada dos custos de vida e de produção, resultando na progressiva fuga de investimentos, no aumento do desemprego e na *carestia*.

O papel principal a ser desempenhado pelo Estado, nesse contexto descrito pelo presidente, era prestar contínua assistência à produção, às empresas e aos trabalhadores ³⁵⁸. Assim, as diretrizes que viriam constituir o Plano de Metas tornaram explícitas motivações que unificavam os vários segmentos e classes sociais em torno de um único propósito. Criar tal conformação social unívoca era necessário para engajar toda a população em torno de um projeto nacional, no caso, o Plano de Metas.

Por esse discurso de unidade nacional, o investimento público em socorro das atividades empresariais não era compreendido como uma forma de tornar público o problema da iniciativa privada. Era, mais que isso, a possibilidade de desenvolver a economia, prevendo a melhoria das condições de

³⁵⁷ OLIVEIRA, Juscelino Kubitschek de. **Diretrizes Gerais do Plano Nacional de Desenvolvimento**, p. 11.

³⁵⁸ OLIVEIRA, Juscelino Kubitschek de. **Diretrizes Gerais do Plano Nacional de Desenvolvimento**, p. 15.

vida para toda a população. A proposta de elevação dos padrões de vida a ser realizada pelo governo, por via do auxílio público à iniciativa privada, foi o que conduziu Juscelino Kubitschek à presidência em 1956.

Assim, eram compreendidas como atribuições estatais, a compatibilização dos investimentos em infraestrutura, o auxílio financeiro às empresas nacionais e o controle dos índices inflacionários. Para a realização desses propósitos, não eram suficientes medidas descontínuas e isoladas, como era a prática política até então. Era necessário, segundo o presidente eleito, um planejamento para os setores considerados estratégicos, partindo de uma análise ampla dos entraves econômicos brasileiros:

Essa assistência constante e eficaz que o Estado deve prestar ao empresário e ao trabalhador nacional, se quiser, ao mesmo tempo, promover o desenvolvimento econômico do país e incentivar o regime da iniciativa privada, tem de se traduzir, primeiramente, por um esforço de planejamento, no sentido de orientar a economia brasileira para o seu desenvolvimento. Basta atentar para a circunstância de que até hoje não logramos instituir de forma permanente o hábito do planejamento, numa época em que até os países de capitalismo adiantado se valem dessa técnica para defender seus interesses, e as grandes nações subdesenvolvidas, que se encontram em fase semelhante à nossa, como a Índia, por exemplo, já a adotaram há algum tempo, para se compreenderem os motivos pelos quais temos dispendido em vão tantos esforços e tantos decursos preciosos³⁵⁹ (grifo nosso).

Sob tal perspectiva, o Plano de Metas ofereceu, inicialmente, um diagnóstico dos problemas econômicos nacionais e caminhos para sua superação. Uma das vias para o

³⁵⁹ OLIVEIRA, Juscelino Kubitschek de. **Diretrizes Gerais do Plano Nacional de Desenvolvimento**, p. 14.

desenvolvimento foi a previsão legal de auxílio financeiro estatal a determinados setores deficitários da economia, também conhecidos como *pontos de estrangulamento*. Os cinco setores aos quais era imprescindível o investimento estatal, segundo o Plano, eram alimentação, energia, transportes, indústrias de base e educação. Cada um desses setores foi atendido por metas específicas que indicavam o percentual geral de investimentos públicos e o incremento produtivo esperado.

Apesar da abrangência, o Plano de Metas não foi um planejamento geral. Muitos setores produtivos não foram considerados; o pesqueiro foi um desses. Diferente da pecuária e de algumas culturas agrícolas (como o trigo, por exemplo), não foram previstos incentivos à pesca nacional no Plano. Dentre os muitos motivos possíveis, alguns referem-se à ausência de estudos técnicos relacionados à exploração industrial dos recursos pesqueiros³⁶⁰. Por outro lado, a indústria de construção naval fixou-se no Brasil nessa mesma época, sendo destinatária de investimentos públicos previstos no Plano de Metas³⁶¹. Esse fato demonstra o interesse estatal no setor das navegações e mesmo da pesca, o que remete ao contexto mundial de fixação dos mares territoriais entre as décadas de 1960 e 1970.

Essa situação de *esquecimento* em relação ao setor pesqueiro viria a ser alterada muito pouco tempo depois, ainda no breve governo do presidente Jânio Quadros. Em 28 junho de 1961, foi criado, por meio do Decreto n. 50.872, o Conselho de Desenvolvimento da Pesca (CODEPE), com atribuições amplas, englobando promoção de pesquisas em ciência de pesca, políticas

³⁶⁰ VAZZOLER, Gelso. A pesca marítima no Brasil. In: ROTHCHILD, Brian J (org.). **A pesca: seus recursos e interesses nacionais**. São Paulo: IBRASA, 1975, p. 284.

³⁶¹ “A indústria da construção naval pesada foi instalada no Brasil no bojo do Plano de Metas, incluída na meta 28, a partir da vinda do Estaleiro Ishibrás, de origem japonesa, e do Estaleiro Verolme, de origem holandesa, para o Estado do Rio de Janeiro. O financiamento da Meta 28 foi possível mediante a aprovação da Lei n. 3.381, de 24 de abril de 1958, que criou o Fundo da Marinha Mercante (FMM) e a Taxa de Renovação da Marinha Mercante (TRMM)”. GOULARTI FILHO, Alcides. História Econômica da Construção Naval no Brasil: Formação de Aglomerado e Performance Inovativa. **Economia**, v. 12, n. 2, p. 309-336, mai.-ago. 2011, p. 309.

de estímulo ao consumo de pescado e, até mesmo, gestão de isenções fiscais de estímulo. Esse Conselho era diretamente subordinado à Presidência da República, por aparente sugestão do ministro da Agricultura, Romero Cabral da Costa³⁶².

Todas essas atribuições legalmente estabelecidas dependiam de previsão jurídica, ainda inexistente. Por isso, o CODEPE atuou, inicialmente, por meio de projetos imediatos em benefício de empresas pesqueiras, destinados a renovação e ampliação da frota. Tais projetos compuseram o Programa de Emergência para o Desenvolvimento da Pesca no Brasil, formulado pelo próprio CODEPE, em 1961. Este mesmo programa fazia parte de um projeto ainda maior, intitulado Plano Nacional da Pesca, instituído no mandato do presidente Jânio Quadros.

O objetivo do Programa de Emergência era, fundamentalmente, promover a industrialização da pesca, reservando à pesca artesanal benefícios assistenciais. Posteriormente, foram financiados projetos destinados ao aproveitamento de espécies nacionais, bem como para conservação do pescado, paralelamente a projetos para aproveitamento e exploração do atum e da lagosta no litoral da região nordeste. Na soma, a todos esses projetos foram destinados investimentos superiores a Cr\$ 3 milhões à época³⁶³.

Poucas são as referências ao CODEPE e à sua atuação na literatura especializada sobre pesca. Um dos motivos é a breve existência do órgão, extinto no ano seguinte à sua criação e substituído pela Superintendência para o Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE). Apesar desse silêncio a respeito das ações do CODEPE, não se pode ignorar que referido órgão, além de iniciar o processo de consolidação dos estímulos estatais à industrialização pesqueira, movimentou somas de recursos públicos para financiamento de projetos que ultrapassaram a margem de Cr\$ 6 milhões³⁶⁴.

A sucessão do CODEPE pela SUDEPE já estava prevista no próprio Decreto que instituiu o primeiro³⁶⁵. A previsão era

³⁶² REGULADA a Indústria da Pesca. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, p. 9, 29 jun. 1961.

³⁶³ VAZZOLER, Gelso. **A pesca marítima no Brasil**, p. 285.

³⁶⁴ VAZZOLER, Gelso. **A pesca marítima no Brasil**, p. 285-286.

³⁶⁵ O Decreto n. 50.872, de 28 de junho de 1961, que cria o Conselho

criar, por lei, uma superintendência com caráter de autarquia, a fim de simplificar e agilizar a execução de um Plano Nacional de Desenvolvimento da Pesca (PNNDP).

A renúncia de Jânio Quadros em 25 de agosto de 1961 marcou o planejamento e a economia brasileira, fundamentalmente pelo debate gerado em torno da sucessão. A previsão de que o vice-presidente, João Goulart, seria o sucessor acalorou os ânimos da oposição, que refutava sua figura política. As acusações e os mitos gerados em torno da posição política de João Goulart fizeram com que o processo sucessório fosse profundamente conturbado.

Estando Goulart em viagem internacional à China quando da renúncia de Jânio Quadros, os ânimos estiveram ainda mais acirrados. Grupos militares apoiadores de Jânio Quadros eram contrários à posse de Goulart, os quais organizaram certa resistência, articulando-se com alguns deputados. Enquanto as necessárias tratativas e negociações eram estabelecidas para a sucessão, assumiu interinamente a Presidência da República o Deputado Ranieri Mazzilli, então presidente da casa legislativa.

Finalmente, no dia 02 de setembro, após uma série de tensas negociações, foi aprovada a Emenda n. 4 à Constituição de 1946 (Ato Adicional), que instaurou o sistema parlamentarista de governo no Brasil. Essa foi a condição que possibilitou a posse de João Goulart como Presidente da República no dia 07 de setembro de 1961. Acreditava-se que, por meio do parlamentarismo, seria limitada e controlada a atuação do Poder Executivo, tranquilizando momentaneamente os ânimos da oposição, tanto parlamentar como (e especialmente) militar. Em nota oficial, exarada na tarde de 31 de agosto de 1961, o Comandante do II Exército, general Osvaldo de Araújo Mota, informou a toda a corporação da concordância dos ministros militares com a emenda constitucional que instituiu o parlamentarismo:

Na presente crise política, conseqüente da renúncia do ex-presidente Jânio Quadros, os ministros militares, coesos, estão

de Desenvolvimento da Pesca, afirma, em seu art. 20, que “o Conselho instituído neste Decreto funcionará enquanto não fôr criada, por lei, a Superintendência do Desenvolvimento da Pesca”.

interessados numa solução pacífica que traga a tranquilidade e o bem-estar da família brasileira. O Congresso estuda a fórmula constitucional para contornar a situação e, qualquer que seja, será acatada pelo Exmo. Sr. Ministro da Guerra. Assim, camaradas do II Exército, estejam confiantes na ação do ministro que, dentro da Constituição e da Ordem, respeitará a manifestação do Congresso³⁶⁶.

Logo em seguida à divulgação da nota acima transcrita, já no final da tarde do mesmo dia 31, o Deputado Ruy Ramos (PTB) proferiu na Câmara dos Deputados o discurso do acordo. Este discurso revelou não apenas a aceitação da emenda do parlamentarismo, mas essencialmente a posse imediata de João Goulart como Presidente da República:

Tenho a honra de, nesta oportunidade, trazer ao Congresso Nacional a comunicação por todos ansiosamente aguardada, de adesão das Forças Armadas do nosso país, à histórica decisão do Congresso Nacional tomada nesta madrugada. Os ministros militares, depois de importante reunião às 4 horas da madrugada de hoje, decidiram aprovar a decisão do Congresso Nacional, respeitando a Constituição e a legalidade e dando posse, em consequência, ao Sr. João Goulart³⁶⁷.

Após a turbulenta sucessão presidencial, era preciso reorganizar os investimentos e os objetivos a serem promovidos pelo Estado, mas sem abandonar os programas já iniciados por Jânio Quadros. Não era possível simplesmente extinguir os compromissos assumidos com a criação legal do CODEPE, por

³⁶⁶ CONCORDAM chefes militares com emenda parlamentarista. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, p. 01, 01 set. de 1961.

³⁶⁷ FORÇAS Armadas aceitaram solução parlamentarista. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, p. 01, 01 set. 1961.

exemplo. Assim, os projetos e o próprio Conselho subsistiram à transição de governo.

No entanto, era preciso compatibilizar os investimentos setoriais previstos com um novo planejamento econômico, que considerasse os índices de crescimento nacional e os *pontos de estrangulamento* ainda existentes no Brasil. Por isso, um novo plano começou a ser formulado no final de 1962, com vigência para o período entre 1963 e 1965. Esse novo instrumento, que ficou conhecido como Plano Trienal, teve como principal idealizador Celso Furtado. Vale ressaltar que o Plano Trienal formulado já previa a realização de um plebiscito, com a finalidade de decidir sobre a permanência do parlamentarismo no sistema político nacional³⁶⁸. O plebiscito aconteceu em 06 de janeiro de 1963, com a vitória do retorno do presidencialismo com 80% dos votos³⁶⁹, o que viria a influenciar a realização do Plano Trienal.

O Plano Trienal foi orientado pelos propósitos gerais de conter o processo inflacionário, estimular a retomada dos índices de desenvolvimento nacional de 7% ao ano, bem como promover alguma redistribuição de renda e as *reformas* estruturais produtivas, conhecidas como *de base*. O Plano mencionava ainda como objetivo o reescalonamento da dívida externa³⁷⁰. Entretanto, as limitações dos dados estatísticos à época dificultaram a análise da economia brasileira no período. Celso Furtado tinha à disposição os dados recolhidos no período de desenvolvimento e intensificação do processo de substituição de

³⁶⁸ A emenda constitucional n. 4, de 02 de setembro de 1961, previa também a realização de um plebiscito no início de 1965 (nove meses antes do fim do mandato do presidente João Goulart) para decidir sobre a manutenção do sistema parlamentarista ou o retorno ao presidencialismo. Em 15 de setembro de 1962, foi aprovada no Congresso Nacional a antecipação do plebiscito para 6 de janeiro de 1963. Em 23 de janeiro de 1963, dada a vitória do presidencialismo na consulta do dia 06 de janeiro, a Emenda Constitucional n. 6 revogou a Emenda n. 4.

³⁶⁹ FOME e sede de autoridade. **O globo**, Rio de Janeiro, p.1, 16 jan. 1963.

³⁷⁰ MACEDO, Roberto B. M. Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963 - 1965). In: LAFER, Betty Mindlin (Org). **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1975, p. 53.

importações entre 1957 e 1961. O período de crise institucional e de estagnação (ou término) do processo de substituição não havia sido considerado na formulação do Plano Trienal, fato que, para Roberto Macedo, explica seu insucesso³⁷¹.

Em meio a esse contexto de expectativas em relação ao Plano Trienal e de problemas políticos e econômicos estruturais, foi criada a SUDEPE, por meio da Lei Delegada n. 10, de 11 de outubro de 1962. Como previsto no Decreto n. 50.872 anteriormente mencionado, a SUDEPE veio a substituir o CODEPE, com a função de formular e concretizar o PNDP.

A SUDEPE, como ente autárquico, passou a ter atribuições legalmente estabelecidas e um quadro de servidores públicos próprios, na sua maioria oriundos da Divisão de Caça e Pesca do Ministério da Agricultura³⁷². A nova autarquia detinha autonomia orçamentária, o que significa que a dotação do órgão era diretamente inscrita no Tribunal de Contas da União e distribuída pelo Tesouro Nacional, via Banco do Brasil³⁷³.

Apesar da autonomia orçamentária, a SUDEPE era administrativamente subordinada ao ministro da Agricultura, fato esse que, embora aparentemente simples, deve ser mais bem compreendido. Isso porque o Ministério da Agricultura não apenas foi destinatário de relevantes programas de incentivo e, portanto, de verbas públicas, como também, e até mesmo por esse

³⁷¹ MACEDO, Roberto B. M. **Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social**, p. 62.

³⁷² De acordo com o art. 21 do Decreto n. 50.872, de 28 de junho de 1961, que cria o Conselho de Desenvolvimento da Pesca e dá outras providências, “os servidores públicos, inclusive autárquicos, poderão ser requisitados para servir na SUDEPE, sem prejuízo de vencimentos, direitos e vantagens”. O art. 23 enuncia que “aos atuais servidores lotados no setor de pesca da Divisão de Caça e Pesca fica assegurado o direito de optarem pelo nôvo ou pelo anterior ‘status’”.

³⁷³ O art. 12 do Decreto n. 50.872 assim dispõe: “As dotações orçamentárias e os créditos destinados à SUDEPE serão registrados pelo Tribunal de Contas e, automaticamente, distribuídos ao Tesouro Nacional. Parágrafo único: o Tesouro Nacional, igualmente, colocará à disposição da SUDEPE as importâncias correspondentes a essas dotações e créditos, depositando-as no Banco do Brasil S.A., em conta especial”.

motivo, palco de intensas disputas políticas que resultaram em rápidas sucessões ministeriais.

Ao longo dos conturbados três anos do governo do presidente João Goulart (07/09/1961 - 01/04/1964), o Ministério da Agricultura foi liderado por quatro ministros. Inicialmente, com o estabelecimento do parlamentarismo, em setembro de 1961, o primeiro-ministro Tancredo Neves indicou o ex-deputado federal do Partido Social Democrático (PSD) por Pernambuco, Armando de Queirós Monteiro Filho, para o cargo de ministro. Enquanto Deputado, Armando Filho apoiou, no Congresso Nacional, a solução parlamentarista como via de resolver o impasse da sucessão presidencial, garantindo a posse do presidente João Goulart. Devido a essa postura, foi considerado importante aliado do governo e, por isso, lhe foi confiado um dos Ministérios mais controversos por seus projetos e caracterizado pela insuficiência de financiamento – o Ministério da Agricultura³⁷⁴.

Na liderança da pasta, o ministro procurou reforçar sua receita, propondo a criação do Fundo Federal Agropecuário (Ffap). Esse Fundo, criado pelo Poder Executivo via Lei Delegada n. 08/1962, era destinado à promoção de pesquisa

³⁷⁴ Para promover as atividades agrícolas no País, o Ministro da Agricultura Osvaldo Lima Filho afirmou que as verbas destinadas eram claramente insuficientes: “procurei alterar o orçamento do Ministério da Agricultura, que era ridículo. Quando assumi, a participação do Ministério era de 2%. Fui ao Congresso e debati durante uma semana na Comissão de Orçamento, e como eu era um deputado que conhecia os problemas regionais e tinha relações no Congresso, consegui elevar para 5% o orçamento do Ministério da Agricultura para 1964. Depois disso, voltou a cair novamente e nunca mais chegou aquele estágio. Atualmente está absolutamente inoperante. O Ministério da Agricultura tinha feito, por exemplo, grandes experiências do ponto de vista da pesquisa científica em alguns institutos por todo o país, onde havia resultados de pesquisas científicas realizadas durante 20, 30 anos. Tudo isso foi destruído de 64 para cá, porque a pesquisa se tornou objeto apenas da exploração de companhias internacionais que já trazem aqui o adubo, o produto, o fertilizante, o sêmen artificial e tudo isso para vender”. LIMA FILHO, Osvaldo. **Depoimento**. Rio de Janeiro: CPDOC, 1977, p. 87.

agropecuária, bem como ao estímulo do aprimoramento das técnicas de estocagem e industrialização dos produtos setoriais. A extensão legal do conceito de produtos agropecuários abrangia também a pesca³⁷⁵, o que garantia investimentos iniciais na pesquisa setorial. Tal Fundo foi ratificado pelo Decreto Legislativo n. 66/1990, nos termos do art. 36 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988.

Originalmente, o Fundo Ffap era constituído por 3% da renda tributária da União e diversas outras fontes de recurso, com destaque para o percentual, também de 3%, sobre o valor da comercialização de pescados nos entrepostos³⁷⁶. A renda obtida pelo Ffap foi fundamental para a promoção de importantes campanhas, como aquela para eliminação da febre aftosa:

O Fundo Agropecuário, presidido pelo ministro, era dirigido por seis altos

³⁷⁵ Nestes termos, conferir o art. 1º da Lei Delegada n. 08, de 11 de outubro de 1962.

³⁷⁶ De acordo com o art. 4º da Lei Delegada n. 08, de 11 de outubro de 1962, “Constituirão recursos do FFAP, sem prejuízo dos auxílios e subvenções conferidos em lei: I - 3% (três por cento) da renda tributária da União; II - outras dotações orçamentárias ou créditos especiais que lhe forem destinados; III - contribuições: a) de governos estaduais e municipais e de autarquias; b) de pessoas físicas ou jurídicas, de direito privado, tanto nacionais como estrangeiras; IV - as taxas, de qualquer natureza, previstas na legislação vigente do Ministério da Agricultura para a prestação de serviços ou outros fins; V - a taxa de 3% (três por cento) sobre o valor de venda do pescado nos entrepostos de pesca e postos de recepção, criada pelo Decreto-lei número 9.022, de 26 de fevereiro de 1946; VI - as importâncias correspondentes a 0,5% da taxa de despacho aduaneiro prevista no art. 66, § 1º, da Lei nº 3.244, de 14 de agosto de 1967; VII - rendas próprias, de qualquer natureza, arrecadadas por órgãos subordinados ao Ministério da Agricultura; VIII - juros de depósitos bancário ou de operações financeiras de qualquer natureza; IX - emolumentos cobrados pela realização de serviços extraordinários de inspeção sanitária, animal e vegetal, e por patrulhas aéreas, e de moto-mecanização, expugo e re-expurgo de vegetais; X - multas previstas em leis e regulamentos de diferentes órgãos do Ministério da Agricultura; XI - receitas eventuais”.

funcionários do Ministério e pelo presidente da Sociedade de Agricultura Brasileira, dr. Edgar Teixeira Leite. Através desse fundo foi que conseguimos realizar algumas tarefas importantes no campo da mecanização, da erradicação da febre aftosa, da campanha pela melhoria do gado leiteiro³⁷⁷ (grifo nosso).

Ainda na qualidade de ministro, Armando Filho, apresentou ao Congresso Nacional projeto que visava conjugar a distribuição de terras aos trabalhadores rurais, a mecanização da lavoura e a formação de cooperativas. Seu projeto também pretendia evitar a prévia indenização em dinheiro das terras desapropriadas par fins de reforma agrária. Contudo, esse projeto não chegou a ser votado, graças a sua completa impopularidade entre os congressistas³⁷⁸.

Com a renúncia do gabinete de Tancredo Neves, em 26 de junho de 1962, o ministro Armando Filho deixou a pasta da Agricultura e reassumiu sua cadeira de deputado federal. Já na Câmara, apoiou a campanha de retorno ao presidencialismo. Votou a favor da antecipação do plebiscito previsto para o início de 1965, aprovada em meados de setembro de 1962. De acordo com o plebiscito, realizado em 6 de janeiro de 1963, 80% dos eleitores decidiram pela volta do presidencialismo. Ainda em janeiro do mesmo ano, o deputado Armando Filho encerrou seu mandato na Câmara Federal.

Sua passagem pelo Ministério da Agricultura, durante o período entre 08 de setembro de 1961 e 26 de junho do ano seguinte, foi fundamentalmente marcada pela aprovação do Ffap. Como visto anteriormente, essa receita viabilizou a realização de projetos de pesquisa, como também a concessão de benefícios assistenciais aos pequenos produtores rurais e aos pescadores artesanais. Esse foi o maior legado de sua gestão como ministro

³⁷⁷ LIMA FILHO, Osvaldo. **Depoimento**, p. 56.

³⁷⁸ FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Armando Monteiro Filho**. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/biografias/armando_monteiro_filho>. Acesso em: 15 jan. 2015.

da Agricultura. Mesmo com alterações, o Ffap foi experiência que se manteve até os dias atuais.

Com a dissolução do Gabinete indicado pelo primeiro-ministro, Tancredo Neves, que renunciou para fins de concorrer às eleições parlamentares seguintes, o cargo foi ocupado pelo deputado Francisco Brochardo da Rocha, também do PSD. Sua curta passagem como primeiro-ministro, por 68 dias, não lhe impediu de montar todo um novo Gabinete, com a indicação do apoiador e fazendeiro Renato Costa Lima como ministro da Agricultura.

Foi o então ministro Renato Lima que liderou a substituição do CODEPE pela SUDEPE, em outubro de 1962. Além disso, sua gestão foi marcada pela criação da Superintendência Nacional do Abastecimento (Sunab), da Companhia Brasileira de Armazenamento (Cibrazem), da Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal) e da mais polêmica das autarquias: a SUPRA (Superintendência de Política Agrária)³⁷⁹. Sua breve gestão do ministério foi marcada, portanto, pela estruturação institucional compreendida como necessária à promoção dos investimentos estatais no setor agropecuário, especialmente os destinados à realização da reforma agrária.

Assim, a SUDEPE emergiu em um momento político bastante dinâmico, marcado por descontinuidades de gestão nos gabinetes e ministérios, bem como pelo impasse entre governo e produtores agropecuários. Some-se ainda a tal instabilidade o descontentamento social em relação ao parlamentarismo³⁸⁰ e o momento crítico pelo qual passava a economia nacional, com estagnação de crescimento e elevação dos índices

³⁷⁹ Criada pela Lei Delegada n. 11, de 11 de outubro de 1962. Reuniu os seguintes órgãos na sua formação: o Serviço Social Rural, o Instituto Nacional de Imigração e Colonização, o Conselho Nacional da Reforma Agrária e o Estabelecimento Rural do Tapajós (art. 1º). Todos esses órgãos eram orientados pela promoção da reforma agrária no Brasil. A polêmica SUPRA foi extinta durante o governo Castello Branco, com a edição do Estatuto da Terra (Lei n.4.504, de 30 de novembro de 1964).

³⁸⁰ MACEDO, Roberto B. M. **Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social**, p. 58.

inflacionários³⁸¹. A conjunção de todos esses fatos afetou o início do financiamento de programas e projetos para estímulo das empresas pesqueiras.

Mesmo com a queda do segundo gabinete parlamentarista, em setembro de 1962, o ministro Renato Lima continuou na liderança da pasta da Agricultura até 22 de janeiro de 1963. Nessa oportunidade, foi substituído pelo empresário e senador José Ermírio de Moraes, indicado, com o retorno do presidencialismo, pelo próprio presidente João Goulart para o cargo de ministro da Agricultura.

A passagem de José Ermírio de Moraes pelo Ministério da Agricultura também foi bastante breve, tendo assumido já ao final de janeiro de 1963 e entregando o cargo em 21 de junho do mesmo ano, quando reassumiu sua cadeira no Senado. Dentre suas ações como ministro da Agricultura, vale referenciar a aprovação do Estatuto do Trabalhador Rural, em 02 março de 1963³⁸². Sua saída do ministério foi marcada pela necessidade de reforço governista no Senado, dada a articulação intensa da oposição. Com a vacância do cargo de ministro, a pasta da Agricultura foi confiada ao deputado Osvaldo Cavalcanti da Costa Lima Filho.

Osvaldo Lima Filho teve intensa participação política durante a época do Estado Novo, vindo a organizar o PSD em Pernambuco, em 1945. Foi apoiador do Presidente Getúlio Vargas, que lhe confiou a chefia da Delegacia de Ordem Política e Social (DOPS) de Pernambuco. Com a deposição de Vargas, Osvaldo Lima Filho foi destituído do comando da DOPS e elegeu-se deputado estadual em Pernambuco na legenda do PSD, em 1947. Em 1954, conquistou uma cadeira na Câmara dos Deputados, pelo Partido Social Progressista (PSP). Reeleito deputado federal por Pernambuco em 1958, no final do ano

³⁸¹ ABREU, Marcelo de Paiva de. **Inflação, Estagnação e Ruptura**, p. 203.

³⁸² O Estatuto do Trabalhador Rural foi aprovado pela Lei nº 4.214, de 02 de março de 1963, e entrou em vigor em junho do mesmo ano. PITERI, Antônio Dinaer. O Estatuto do Trabalhador Rural: Problemas de aplicação e prováveis consequências sócio-econômicas. **Agricultura em São Paulo**, ano 11, n. 1-2, p. 1-16, jan.-fev. 1964. Tal Estatuto foi, por fim, revogado pela Lei nº 5.889, de 08 de junho de 1973.

seguinte ingressou oficialmente no Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Reelegeu-se como deputado federal pelo mesmo partido em outubro de 1962. Em junho de 1963, já na fase presidencialista do governo Goulart, assumiu o Ministério da Agricultura, sucedendo Ermírio de Moraes.

Sua atuação frente ao Ministério da Agricultura foi marcada pela ampliação do crédito a pequenos produtores rurais e pelo financiamento a estudos e debates locais sobre a reforma agrária. Como ministro, Osvaldo Lima Filho empenhou esforços na formação dos trabalhadores do campo, instruindo-os não somente no uso de técnicas agrícolas, mas especialmente na organização sindical; única via que acreditava possível para a realização da reforma agrária. Para essa finalidade, foram fundados centros-piloto de ensino, com apoio de membros da Igreja Católica e de pesquisadores universitários. Conforme afirmou Osvaldo Lima Filho, em entrevista concedida ao Centro de Pesquisa e Documentação da História Contemporânea do Brasil (CPDOC) da Fundação Getúlio Vargas.

Eu procurei dar ao Ministério um caráter eminentemente técnico, e procurei realizar, no campo da reforma agrária, o que me parecia viável, isto é, a conscientização do trabalhador para a reforma agrária. Foi o que fiz aqui, com o apoio do padre Antônio Melo, o que fiz em Natal, com o apoio do então arcebispo Eugênio Sales, e em Pelotas, com o apoio dos professores da universidade local. Fizemos três centros-piloto que deram um resultado excepcional. Nesses centros, o camponês tinha assegurado seu salário-mínimo e passava três meses interno numa escola, na qual, em forma de diálogo, ele debatia os problemas básicos da sua sobrevivência: como organizar um sindicato, para que organizar um sindicato, por que se filiar ao sindicato. Aplicava-se o método Paulo Freire de alfabetização, ensinavam-se alguns rudimentos de conta, ao lado de prática agrícola como enxertia, ensinava-se como tratar de um animal, como estabelecer uma curva de nível. Tudo isso

era dado num curso intensivo de três meses, em que eles ficavam internos na escola. Nós pretendíamos estender esse projeto, criando um instituto nacional de preparação para a reforma agrária, por que entendíamos que o problema da reforma tinha que depender basicamente do camponês. O camponês teria que ser conscientizado para se organizar numa força social que reclamasse a reforma. A reforma não poderia vir nunca de cima, porque não teria apoio popular – como não teve³⁸³. (grifo nosso)

A autonomia nos investimentos do Ministério da Agricultura, garantida pelos recursos provenientes do Ffap, viabilizou a implantação de projetos como os centros-piloto e as escolas de pesca. Entretanto, mesmo contando com verbas desse fundo especial, o ministério não agregou forças políticas e econômicas necessárias para realizar o compromisso com a reforma agrária.

Para Osvaldo Lima Filho, o grande problema que enfraquecia a atuação do Ministério da Agricultura era “que os principais itens da política agrícola brasileira não eram ditados pelo ministério”³⁸⁴. Isso porque culturas fundamentalmente exportadoras como o café e o açúcar eram regulamentadas e organizadas por autarquias especializadas e independentes, como o Instituto do Café e o Instituto do Açúcar. O mesmo aconteceu com a produção pesqueira, organizada pela SUDEPE. A autonomia desses institutos facilitava o implemento de políticas próprias e setorizadas, no mais das vezes opostas aos propósitos governamentais. À época, enquanto o Ministério da Agricultura empenhava-se no estímulo à produção agropecuária para abastecimento interno, os institutos elaboravam políticas e projetos próprios para incremento das exportações. Segundo o relato de Osvaldo Lima Filho, os institutos (e a própria SUDEPE):

³⁸³ LIMA FILHO, Osvaldo. **Depoimento**, p.48.

³⁸⁴ LIMA FILHO, Osvaldo. **Depoimento**, p.61.

São autarquias inteiramente independentes do Ministério, nas quais o ministro tem apenas um representante. Sempre considerei isso um defeito fundamental, porque esses institutos têm muito mais força do que o Ministério. A posição que defendíamos era a de que se tinha que partir para cuidar da lavoura, para dar alimentos à população, produzir basicamente para a população do país, e não apenas produzir para exportar. No meu entender e no entender daqueles que me assessoraram, a inflação brasileira em muitos casos age assim: o trabalhador urbano vai à feira, e toda vez que vai o custo do produto alimentar é mais caro – o feijão, o arroz, a batata³⁸⁵.

A política agrária era, portanto, central para o planejamento econômico do governo presidencial de João Goulart. Tratava-se de um capítulo especial no Plano Trienal. Se o controle dos índices inflacionários dependia diretamente do custo de vida, era preciso investir na produção destinada ao mercado interno. Segundo o então ministro, “nossa idéia no ministério era transferir a sua principal atividade do favorecimento da grande propriedade exportadora para a propriedade que se dedicasse à produção de alimentos para o consumo interno do País: à produção do feijão, arroz, leite, batata”³⁸⁶. Entretanto, essa perspectiva ia de encontro aos interesses dos investidores do setor agropecuário, fortemente inspirados por uma tradição agroexportadora, sobretudo nos cultivos mais rentáveis. A política agrícola adotada pelos governos militares posteriores ao governo de João Goulart era completamente oposta ao estímulo do mercado interno, concedendo benesses unicamente aos grandes exportadores:

O que se tem feito no Brasil de 64 para cá é exatamente o oposto. O governo tem concedido todos os favores à exportação de soja e deixa o produto brasileiro de aves

³⁸⁵ LIMA FILHO, Osvaldo. **Depoimento**, p.62.

³⁸⁶ LIMA FILHO, Osvaldo. **Depoimento**, p.75.

e de suínos sem farelo de soja. Exporta todo o café e deixa o preço do café subir no mercado interno. Antigamente, por exemplo, havia em São Paulo o costume de se plantar culturas intercalares: o colono plantava milho no meio do café. Isso dava uma grande safra de milho ao país. Até isso acabou³⁸⁷.

Ocorre que a política de valorização e estímulo ao pequeno produtor rural encontrou opositores não apenas entre os grandes proprietários de terras, mas também dentre as próprias Secretarias Estaduais de Agricultura. A questão do financiamento público da produção rural destinada ao mercado interno piorou as tensões envolvendo o projeto de alterar a base produtiva rural brasileira, da grande para a pequena propriedade via reforma agrária.

Os embates entre governo e oposição foram sendo acirrados a cada medida estatal pela promoção da reforma agrária. O auge das tensões foi retratado nas palavras do discurso do presidente João Goulart proferido no Comício da Central do Brasil, em 13 de março de 1964, logo após a assinatura do conhecido *decreto da SUPRA* (Decreto nº 53.700, de 13 de março de 1964; revogado por Ranieri Mazzilli, em 9 de abril de 1964). Por esse instrumento, foram declaradas de interesse social para desapropriação as áreas rurais compreendidas entre 10 (dez) quilômetros dos eixos das rodovias e ferrovias federais, bem como todas as terras beneficiadas ou recuperadas por investimentos exclusivos da União. Tal medida foi mal recebida pela oposição, que tomou o decreto como o início da temida reforma agrária nacional. Nesse Comício, o presidente se fez acompanhar pelo deputado Leonel Brizola e pelo governador de Pernambuco, Miguel Arraes, apoiadores das reformas de base propostas.

Em linhas gerais, o grande propósito econômico nacional era o controle da inflação e a promoção do desenvolvimento. O debate se resumia ao modo como atingir esses objetivos. Enquanto o governo federal defendia técnicas de controle dos preços no mercado interno via incremento da oferta, destinando a produção para o mercado interno, grupos opositores e

³⁸⁷ LIMA FILHO, Osvaldo. **Depoimento**, p.83.

proprietários rurais agroexportadores discordavam veementemente dessa estratégia. Para estes últimos, o importante era a manutenção dos investimentos públicos para aumentar a produção agroexportadora, no esforço de estabilizar a balança comercial brasileira e estimular os investimentos internacionais.

Para o presidente João Goulart, assim como para sua equipe de governo, com destaque para o próprio ministro Osvaldo Lima Filho, não era possível avançar no processo de desenvolvimento nacional sem alterar as estruturas produtivas consolidadas no latifúndio, destinadas unicamente à exportação. Alterar as estruturas produtivas dependia, na realidade econômica brasileira, da reforma agrária. Esta medida era, para o governo, o fundamento para qualquer planejamento econômico viável. Por isso, a desapropriação imediata e indenizada das terras, conforme previsto na Constituição Federal e obedecida pelo *decreto da SUPRA*, era necessária, embora não correspondesse ao ideal da reforma agrária. Para esse ideal, era preciso ainda alterar a Constituição Federal, com a exclusão da prévia indenização em dinheiro das terras desapropriadas para os fins de reforma agrária. É válida a leitura das próprias palavras do presidente João Goulart:

Trabalhadores, acabei de assinar o decreto da SUPRA com o pensamento voltado para a tragédia do irmão brasileiro que sofre no interior de nossa Pátria. Ainda não é aquela reforma agrária pela qual lutamos. [...] O que se pretende com o decreto que considera de interesse social para efeito de desapropriação as terras que ladeiam eixos rodoviários, leitos de ferrovias, açudes públicos federais e terras beneficiadas por obras de saneamento da União, é tornar produtivas áreas inexploradas ou subutilizadas, ainda submetidas a um comércio especulativo, odioso e intolerável. Não é justo que o benefício de uma estrada, de um açude ou de uma obra de saneamento vá servir aos interesses dos especuladores de terra, que se apoderaram das margens das estradas e dos açudes. A Rio-Bahia, por exemplo, que custou 70 bilhões de dinheiro do povo,

não deve beneficiar os latifundiários, pela multiplicação do valor de suas propriedades, mas sim o povo. Não o podemos fazer, por enquanto, trabalhadores, como é de prática corrente em todos os países do mundo civilizado: pagar a desapropriação de terras abandonadas em títulos de dívida pública e a longo prazo. Reforma agrária com pagamento prévio do latifúndio improdutivo, à vista e em dinheiro, não é reforma agrária. É negócio agrário, que interessa apenas ao latifundiário, radicalmente oposto aos interesses do povo brasileiro. Por isso o decreto da SUPRA não é a reforma agrária. Sem reforma constitucional, trabalhadores, não há reforma agrária. Sem emendar a Constituição, que tem acima de dela o povo e os interesses da Nação, que a ela cabe assegurar, poderemos ter leis agrárias honestas e bem-intencionadas, mas nenhuma delas capaz de modificações estruturais profundas³⁸⁸ (grifo nosso).

Naquela mesma ocasião, o presidente assinou outro decreto, por meio do qual o governo federal encampou as refinarias privadas de petróleo, dentre elas Manguinhos (RJ), Ipiranga e Capuava, além das Indústrias Mattarazzo de Energia e da Destilaria Rio-Grandense de Petróleo. Diante desse quadro, as reações da oposição foram imediatas. No dia seguinte ao comício, estudantes da Faculdade de Direito da Universidade Mackenzie se manifestaram contrários à nacionalização das refinarias, segundo reportagem do Jornal do Brasil³⁸⁹. O mesmo periódico relatou a reação do oposicionista e então governador do Estado de

³⁸⁸ GOULART, João B. M. Discurso no Comício da Central. **Revista de História.com.br**, 13 mar. 2014. Disponível em: <<http://rhbn.com.br/secao/artigos/discurso-de-joao-goulart-no-comicio-da-central>>. Acesso em: 22 jan. 2015.

³⁸⁹ ACADÊMICOS da Mackenzie anunciam campanha contra encampação de refinarias. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, p. 5, 14 mar. 1964.

São Paulo, Ademar de Barros: “decidiu comprar um travesseiro novo, para poder dormir bem naquela noite, demonstrando profunda descrença em relação às medidas presidenciais”³⁹⁰. O editorial dessa mesma edição, intitulado *Os inelegíveis*, criticou o Discurso da Central, construindo o alinhamento do presidente e de seus apoiadores com a ideologia comunista:

A democracia saiu, no mínimo, humilhada ontem na Central. Foi o comício de dois políticos inelegíveis [Leonel Brizola e João Goulart], destinado a atirar o povo contra a Constituição, destinado a compor um movimento de frente única contra a sucessão normal. Ontem o Presidente da República e demais oradores, sem exceção, tomaram posições inconstitucionais. Alegando apoio popular, lançam-se ao desafio da ordem constitucional vigente, nada mais havendo para servir de disfarce ao desafio. A luva foi atirada e de forma categórica, pela rejeição presidencial daquilo que o País vem pedindo dele: o fim completo da política de complacência para com os inimigos da democracia brasileira. Ao contrário do que lhe tem sido pedido, o Presidente não só reiterou sua disposição complacente como defendeu inimigos da democracia, e indo mais longe, não perdeu oportunidade para atirar o povo contra o comércio e contra os proprietários rurais e urbanos, também brasileiros. Suas palavras variaram das do deputado Brizola em estilo e tom, por refletirem movimentos ordenados em etapas distintas. Não se opunham, porém, quanto ao sentido de luta de classes que inspirava as duas³⁹¹ (grifo nosso).

³⁹⁰ GOULART assina decreto de desapropriação de terras. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, p. 2, 14 mar. 1964.

³⁹¹ OS inelegíveis. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, p. 6, 14 mar. 1964.

Antecedendo o Comício, o jornal Folha de São Paulo também teria manifestado, em seu editorial, descrença nas medidas presidenciais. A posição do jornal pretendia-se contrária aos radicalismos de qualquer das partes, governo ou oposição. Por isso, identificou o comício como uma atitude reprovável do governo, cuja eficiência seria somente provocar os ânimos de seus opositores.

Tudo indica, porém, que cairão no vazio as palavras e atitudes desafiadoras previstas para hoje. Num ato de sabedoria política e de bom senso, o governador da Guanabara, um dos principais alvos da provocação, já decretou ponto facultativo a data da reunião e o comércio e indústria cariocas decidiram fechar as portas bem antes da hora do comício. Este deverá reunir bastante gente, entre a pelegada de vários Estados, cuidadosamente arrebanhada para esse fim, a claque industriada para gritar Jango-65 e os milhares de soldados mobilizados para “garantir” o comício. É duvidoso que compareçam aqueles que honesta e seriamente se preocupam com os verdadeiros problemas nacionais. Estes (e entre eles se incluem muitos que estão de acordo com as próprias teses do governo) preferirão assistir de longe o espetáculo, que lembra as maciças concentrações populares organizadas e dirigidas para sustentar ditadores ou aspirantes a tal³⁹².

Nesse clima político é que foram engendradas as alianças políticas responsáveis pela deposição do presidente João Goulart, em 31 de março do mesmo ano. A interpretação do discurso presidencial na Central do Brasil como afronta à Constituição, bem como as medidas de desapropriação previstas nos decretos então firmados, fizeram do comício um grande motivo para prisão de aliados do governo e para uma rebelião militar contra o presidente. O recuo estratégico para Porto Alegre foi necessário

³⁹² COMÍCIO-PROVOCAÇÃO. **Folha de São Paulo**, São Paulo, p. 4, 13 mar. 1964.

ao presidente João Goulart, considerando a perda de apoio político não somente do Congresso, mas principalmente a sublevação das Forças Armadas.

Enquanto o presidente aguardava o resultado da atuação de seus aliados em Porto Alegre, o então ministro da Agricultura, Osvaldo Lima Filho, retornou à Câmara dos Deputados em 03 de abril. Naquela oportunidade, pronunciou um discurso historicamente conhecido como *A revolução de 1º de abril*. Nesse discurso, o ministro acusou as Forças Armadas de pretenderem instalar uma ditadura fascista no País, com apoio de investidores estrangeiros:

Fiz um discurso no dia 3 de abril de 1964. Fui deixar o presidente João Goulart em Porto Alegre, onde se esperava que houvesse possibilidade de reação, de resistência militar. Lá ficamos na residência do general Ladário Pereira Teles, comandante do III Exército. Acompanhamos o presidente na sua última viagem, eu, o ministro Amauri Silva, do Trabalho, e o ministro Wilson Fadul, da Saúde. O ministro Abelardo Jurema fora preso pelo Exército no Rio de Janeiro. Quando chegamos lá, depois de diversas reuniões que se prolongaram por toda a noite, fizemos uma reunião final na qual o dr. Leonel Brizola propôs ao presidente a seguinte linha política: como o ministro da Justiça, dr. Abelardo Jurema, havia sido preso no Rio de Janeiro, ele seria substituído; o próprio Brizola seria nomeado ministro da Justiça; o general Ladário seria ministro da Guerra e nós, os demais ministros que ali estavam, comporíamos o ministério, e eles iniciariam as operações militares em defesa do governo em Porto Alegre. O sr. Leonel Brizola chegou a dizer: “Presidente, se vencermos, nós o levaremos de volta ao palácio, a Brasília, para que retome o poder; se formos derrotados, o senhor não terá problema, o senhor ingressará no Uruguai”. Mas a essa

altura, os militares fiéis ao presidente João Goulart que lá estavam – o general Crisanto de Figueiredo, o general Bandeira, o coronel Pontes e outros oficiais – nos fizeram ver que o general Ladário estava só, que tinha apenas uma unidade fiel a ele, um regimento mecanizado com mil homens. Por outro lado, havia 50 mil homens no Rio Grande do Sul em armas, marchando sobre Porto Alegre. A aviação estava sublevada contra o presidente República; os portos, tomados pela Marinha sublevada. Essa tentativa seria apenas uma sangueira inútil, que seria sufocada dentro de poucos dias. O presidente decidiu por sua retirada do país, e nós voltamos. Voltei e relatei todos esses fatos na Câmara. Ao relatar, procurei também, de certo modo, demonstrar uma certa antevisão do golpe que viria. Afirmo que esse golpe tinha sido financiado pelas multinacionais e que seria a restituição de uma ditadura de tendências fascistas no Brasil. Esse discurso incomodou a muita gente e permaneceu como uma espada em cima da minha cabeça³⁹³ (grifo nosso).

É notável que o ministro da Agricultura manteve-se de acordo com as medidas presidenciais até deixar o cargo. Seu apoio ao presidente foi relevante; o discurso na Câmara dos Deputados, igualmente. No entanto, nenhuma das ações foi suficiente para evitar a tomada do poder pelos militares naquela circunstância. Finalmente, no dia 04 de abril de 1964, o Senado Federal anunciou a vacância da Presidência da República, dando posse provisória ao presidente Rainieri Mazzilli. Após esse fato, o destino do ex-ministro Osvaldo Lima Filho foi aliar-se à oposição durante o primeiro período dos governos militares, ingressando, em 1965, no Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Foi pelo MDB que se reelegeu em 1966. Em janeiro de 1969, teve seu mandato parlamentar cassado e seus direitos

³⁹³ LIMA FILHO, Osvaldo. **Depoimento**, p.112.

políticos suspensos, só retornado à trajetória política dez anos depois.

Os reflexos do contexto político e social descrito foram sentidos não somente no Ministério da Agricultura, mas em toda a estrutura do governo. Mas é fato que o objetivo de promover a reforma agrária e a encampação das refinarias de petróleo atingiu o interesse de elites locais, de forma que a reação às mudanças foi drástica.

Portanto, a atuação da SUDEPE, nos seus primeiros anos, foi marcada por todo esse contexto político nacional, que tinha o Ministério da Agricultura como cenário principal. A instabilidade na liderança do ministério e as dificuldades orçamentárias associadas impossibilitaram a elaboração de um planejamento efetivo para o setor pesqueiro. Existia um Plano Nacional para o Desenvolvimento da Pesca, mas não havia maior detalhamento dos projetos e das fontes de financiamento pelos quais esse plano seria efetivado. Essa ausência de previsão fazia da atuação da SUDEPE bastante limitada no setor pesqueiro, tanto assim que nem mesmo Antônio Carlos Sant'Ana Diegues indicou números significativos a respeito do período compreendido entre 1962 e 1964³⁹⁴.

Enquanto isso, no contexto internacional, a FAO identificou o incremento da produção pesqueira no mundo durante a década de 1960, que praticamente duplicou de 30 para 60 milhões de toneladas³⁹⁵. Esse incremento na produção foi identificado pela FAO como resultado do aumento do esforço de pesca. Este, por sua vez, deu-se em virtude das políticas de subsídios ao setor pesqueiro, especialmente nos países desenvolvidos:

[A] Expansão foi apoiada por esquemas de subsídios, uma política que, nas décadas seguintes, construiu um enorme excesso de capacidade. O desenvolvimento tecnológico trouxe consequências para a

³⁹⁴ DIEGUES, Antônio Carlos Sant'Ana. **Pescadores, camponeses e trabalhadores do mar**, p. 130.

³⁹⁵ GARCIA, S. M. Ocean fisheries management: the FAO programme. In: FABRI, Paolo. **Ocean Management in global change**. Rome: Elsevier, 1996, p.389.

pesca de subsistência nos países em desenvolvimento que deram acesso às fibras sintéticas e motores, aumentando a potência de pesca enquanto seus pesqueiros tradicionais foram progressivamente invadidos por embarcações modernas³⁹⁶.

Somente em meados dos anos sessenta é que pesquisas científicas foram realizadas a respeito dos estoques pesqueiros nos mares ainda inexplorados (como nas costas da América Latina e do continente africano). Essas pesquisas, que já identificavam a ocorrência de *sobrepesca* de diversas espécies, só vieram a repercutir na produção técnica da FAO no início da década de 1970, quando as limitações de capturas tornaram-se efetivamente uma recomendação institucional³⁹⁷.

O problema com as limitações e proibições de pesca era que os países estavam em diferentes níveis de desenvolvimento industrial e pesqueiro. Enquanto os Estados Unidos e o Japão, por exemplo, contavam com frotas modernas e uma capacidade produtiva bastante elevada, os países latino-americanos, dentre eles o Brasil, contavam ainda com uma incipiente organização do setor. Assim, era impossível estabelecer, em nível internacional, uma única orientação sobre as restrições de pesca. A aplicação das restrições nos países em desenvolvimento representava um ônus econômico e social de proporções inviáveis. Por isso, conforme o relatório anual da FAO,

A respeito da assistência financeira do governo para as indústrias da pesca, alguns países parecem estar chegando à conclusão de que é o momento de rever os regimes,

³⁹⁶ Tradução livre de: “Expansion was supported by subsidy schemes, a policy which, during the following decades, built up a huge overcapacity. The technological development had consequences on developing countries’ subsistence fisheries which were given access to synthetic fibres and engines, increasing fishing power while their traditional grounds became progressively invaded by modern vessels”. GARCIA, S. M. **Ocean fisheries management**, p.390.

³⁹⁷ GARCIA, S. M. **Ocean fisheries management**, p.391.

com vista à possível redução ou interrupção da assistência pública especial. Em outros países, ao contrário, os problemas econômicos graves enfrentados pelos pescadores levaram os governos a ampliar a assistência adicional³⁹⁸.

Por isso, a FAO propôs, a partir do final dos anos 1960, a redução dos subsídios públicos às empresas de pesca em países desenvolvidos, orientação que não foi bem recebida pelos correspondentes governos. Por outro lado, para os países em desenvolvimento, a FAO considerou aceitável e compreensível o uso da técnica de subsídios. Era também difícil estabelecer proibições e restrições à pesca na década de 1960, quando o crescimento populacional mundial era acelerado e, portanto, a demanda alimentar exercia grande pressão sobre as economias³⁹⁹.

A criação da SUDEPE no Brasil como forma de elaborar e implementar a Política Nacional de Desenvolvimento da Pesca foi justificada exatamente pelo incremento da demanda alimentar. A pesca, sob tal perspectiva, era compreendida como importante fonte de riqueza nacional. Pretendia o governo João Goulart que a

³⁹⁸ Tradução livre de: “In respect of government financial assistance to fishery industries, some countries appear to be reaching the conclusion that the time has come to review schemes with a view to the possible reduction or discontinuance of special public assistance. In other countries, in contrast, the grave economic problems faced by fishermen have prompted governments to extend additional assistance”. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA. **The state of food and agriculture**: 1960. Roma: FAO, 1960, p.71.

³⁹⁹ Particularmente, no caso brasileiro, o setor alimentício figurou como um ponto de estrangulamento da economia tanto nos relatórios da Missão Abbink, como da CMBEU. Investimentos foram previstos para estímulo deste setor no Plano de Metas, com previsão de incremento da produção de gêneros alimentares básicos, como o trigo e o arroz. A própria FAO reconhece a pressão da demanda alimentar no mundo nos relatórios anuais de agricultura desde 1960. O estímulo à produção alimentar, portanto, serviu como justificativa para o emprego de medidas de subsídios à indústria pesqueira, com a destinação de verbas públicas para a construção de embarcações e aquisição de insumos pesqueiros.

SUDEPE conseguisse gerenciar recursos públicos para racionalizar o setor pesqueiro, com eficiência na produção, no estoque e na comercialização dos produtos. Dessa forma, a pesca recebeu um Plano Nacional de Desenvolvimento Pesqueiro (PNDP), finalizado também em 1962.

Entretanto, o ambiente político conturbado fez com que as ações da SUDEPE fossem postergadas. Foi sintomático que o jornal Folha de São Paulo tenha publicado, em sua edição de 16 de janeiro de 1964, a coluna de Pedro Leite, indicando a completa falência do órgão⁴⁰⁰. A propósito, ainda no ano de 1964, outras matérias sobre a SUDEPE surgiram no mesmo veículo de imprensa, sempre relatando o precário funcionamento da autarquia. A expectativa sobre a SUDEPE, naquele momento, era concentrada na superação da crise de abastecimento. Questões de soberania e hegemonia sobre os mares ainda não eram objeto de discussão pública, como viria a acontecer no período militar. Essa nova função da pesca teria alterado o objetivo e as metas da SUDEPE, impulsionando a elaboração de um novo Código de Pesca, em 1967.

4.3 ATRIBUIÇÕES E COMPOSIÇÃO DA SUDEPE: O I PLANO NACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO DA PESCA SOB UM CONTEXTO DE INSTABILIDADE INSTITUCIONAL

Sob um contexto de instabilidade institucional, marcado pela renúncia do presidente Jânio Quadros e sua sucessão por João Goulart, surgiu a Superintendência para o Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE), via Lei Delegada n. 10, de 11 de outubro de 1962. Vale recordar que o ano de 1962 foi marcado pela continuidade do parlamentarismo no Brasil, o que faz da SUDEPE um ente oriundo da delegação de poderes do Congresso Nacional em favor do Executivo; no caso específico, em prol do Ministério da Agricultura. Verdade que a sucessão do CODEPE

⁴⁰⁰ LEITE, Pedro. Chance de Jango: elaborar reformas? **Folha de São Paulo**, São Paulo, p. 5, 16 jan. 1964.

pela SUDEPE já estava prevista em Lei⁴⁰¹; no entanto, não havia um prazo estabelecido para esse esforço. Assim, a origem da SUDEPE faz crer que o presidente João Goulart estava efetivamente empenhado em prosseguir na consolidação institucional e na promoção do desenvolvimento produtivo nacional.

Sendo o abastecimento do mercado alimentar interno considerado um relevante *ponto de estrangulamento* da economia nacional, principal responsável pelo processo inflacionário sob a ótica da administração João Goulart, a gestão do Ministério da Agricultura passou a representar um problema econômico central. Tanto assim que durante o breve período parlamentarista brasileiro foram criadas algumas das mais destacadas autarquias vinculadas à agricultura, como a SUNAB e a CIBRAZEM, ao lado da própria SUDEPE. Daí a afirmação de José Timm de que o Ministério da Agricultura foi pioneiro no processo de descentralização administrativa, que, naquela altura, representava a essência da modernização na gestão pública brasileira.

Nesse período transitório da vida política nacional, o Ministério da Agricultura mereceu especial atenção como sujeito de excepcionais poderes delegados para promover a reorganização de toda a sua estrutura administrativa, inclusive a descentralizada. Uma das Leis-Delegadas cuidou de modernizar a administração direta do Ministério, criando órgãos de planejamento, de coordenação, desconcentrando toda a execução de atividades ao nível local e atribuindo aos órgãos centrais as funções superiores de planejamento, coordenação, supervisão, fiscalização e ação normativa.⁴⁰²

⁴⁰¹ Conforme previsto no artigo 1º, do Decreto n. 50.872/1961, que criou o CODEPE.

⁴⁰² TIMM, José Ubirajara Coelho de Souza. **SUDEPE**: 12 anos de frustrações no desenvolvimento da pesca. Trabalho Acadêmico apresentado no seminário sobre Organização das Entidades de Administração Indireta. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1975. p.16.

Assim, o Ministério da Agricultura inaugurou a tendência reformista descentralizadora na administração pública, a mesma consagrada posteriormente pelo Decreto-Lei n. 200/1967⁴⁰³. A

⁴⁰³ Decreto por meio do qual foi realizada a Reforma Administrativa Brasileira, no esforço público de tornar a estrutura de Estado mais previsível, descentralizada e moderna. A inspiração reformista da administração pública dá seus sinais desde 1938, quando das primeiras alterações institucionais implementadas pelo presidente Getúlio Vargas. As primeiras reformas foram promovidas por meio do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), criado pelo Decreto-lei n. 579, de 30-07-1938. Foi nessa primeira fase da reforma administrativa, na qual os preceitos de mérito e eficiência começaram a figurar como princípios. O processo reformista, apesar de ser da simpatia de Vargas, encontrou obstáculos durante seu período ditatorial. Foi retomado pelo mesmo presidente somente em 1952, sob a égide de seu governo democrático. A retomada, entretanto, não conduziu à aprovação pelo Congresso Nacional das reformas propostas, posto seu alto grau de complexidade e, quiçá, algum desinteresse político na reforma. Diante da morosidade na análise dos projetos de lei encaminhados, o presidente Juscelino Kubitschek convocou, em 1956, pesquisadores altamente qualificados para compor uma comissão especializada chamada CEPA (Comissão de Estudos e Projetos Administrativos). Além da comissão de estudos, Juscelino ainda formou a Comissão para Simplificação Burocrática (COSB), também em 1956. A atuação dessas comissões não representou outro resultado prático senão o de compor trabalhos que basearam a retomada da reforma administrativa pelo presidente João Goulart. Foi em 1963 que, via Decreto n. 51705, de 14 de fevereiro, foi formada a Comissão Amaral Peixoto e definidas as atribuições do ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa. O projeto de reforma administrativa apresentado ao Congresso Nacional pela Comissão Amaral Peixoto era de tamanho nível de complexidade e extenso (mais de 600 artigos) que se tornou inviável sua apreciação até a instauração do Regime Militar. Apesar de não ter sido aprovado, o trabalho da comissão constituiu rico acervo para a reforma administrativa promovida em 1967. Mais informações em WAHRLICH, Beatriz M. de Souza. Reforma Administrativa federal brasileira: passado e presente. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: abr/jun 1974, v.8. p. 27-75.

SUDEPE representou, portanto, mais que um novo órgão administrativo: significou a adoção de um modelo de gestão pública modernizante, descentralizada. Esse novo paradigma, iniciado com a criação da SUDEPE, era alicerçado no pressuposto de especialização: a subdivisão dos ministérios em superintendências, autônomas e especializadas, por ramo de atividade, era destinada a melhor executar o planejamento setorial previsto no Plano Trienal⁴⁰⁴.

Essa dimensão estrutural da SUDEPE conduz à diferenciação de suas atribuições em relação às instituições pesqueiras que lhe antecederam. A um só tempo, essa dimensão também distingue claramente os propósitos daquela autarquia em relação aos interesses navais típicos da gestão pesqueira até a década de 1930, quando sob a responsabilidade da Marinha do Brasil.

Desde o período imperial, a Marinha era a instituição competente para regulamentar e dirimir as questões relacionadas à pesca. Tanto assim era que, como subdivisão da Marinha, foram criadas as Capitânicas dos Portos do Brasil, em 1846. Tal instituição regionalizada era a única responsável e competente para emissão dos registros de pesca, a partir de então obrigatórios a pescadores e embarcações⁴⁰⁵.

Foi somente em 1933 que a atividade pesqueira passou a compor as atribuições do Ministério da Agricultura, mediante a criação da Inspetoria de Caça e Pesca⁴⁰⁶, ainda durante o governo provisório de Getúlio Vargas. Sob uma perspectiva contextual, o deslocamento das atribuições legais sobre a pesca da Marinha para o Ministério da Agricultura indica a pretensão de conferir destaque comercial à atividade, em detrimento de uma dimensão de patrulha das costas nacionais. O grande esforço do governo João Goulart, com a criação da SUDEPE, era suprir a demanda do mercado interno por uma fonte proteica mais barata (no caso, o pescado), tendo como consequência o controle da inflação.

⁴⁰⁴ Cf. WAHRLICH, Beatriz M. de Souza. Reforma Administrativa federal brasileira: passado e presente, p. 52.

⁴⁰⁵ FERNANDES, Luis Philippe da Costa (coord). **O Brasil e o mar no século XXI**: relatório aos tomadores de decisão do país. Rio de Janeiro: CEMBRA, 2014. p. 64.

⁴⁰⁶ A Inspetoria de Caça e Pesca foi criada pelo art. 2º, “c”, do Decreto nº 22.507, de 27 de fevereiro de 1933.

O deslocamento da competência sobre a gestão do setor pesqueiro, entretanto, não significou a extinção das Capitânicas dos Portos; ao contrário, estas permaneceram imbuídas das concessões de registros e da fiscalização pesqueira. O ponto é que a regulamentação comercial passou a ser elaborada pelo próprio Ministério da Agricultura, por meio da SUDEPE. Esta autarquia operava de maneira a estimular a expansão do esforço e da exploração pesqueira nas águas nacionais. A criação da SUDEPE representou a especialização das competências institucionais sobre a pesca, com a separação entre o aspecto comercial e o de segurança nacional. Tal dissociação, a princípio, conferiu maior racionalidade ao planejamento pesqueiro; com o decorrer do tempo, surgiram conflitos institucionais e normativos.

Situando a origem da SUDEPE nos quadros institucionais do Ministério da Agricultura, esta resultou da fusão de três outros órgãos preexistentes: a Caixa de Crédito de Pesca e o Setor de Pesca da Divisão de Caça e Pesca (1941), ambos vinculados ao mesmo ministério; e o Conselho de Desenvolvimento da Pesca (CODEPE), criado em 1961 e diretamente subordinado à Presidência da República⁴⁰⁷. O propósito em reunir os três órgãos sob uma única superintendência era constituir diretrizes setoriais únicas, dinamizando o desenvolvimento pesqueiro como atividade comercial especialmente destinada ao mercado alimentar interno. Ademais, a SUDEPE surgiu com a atribuição institucional de elaborar e executar o Plano Nacional de Desenvolvimento da Pesca (PNDP), reunindo e abrangendo as funções dos três órgãos que lhe deram origem⁴⁰⁸.

A Caixa de Crédito da Pesca foi uma autarquia criada em 1946, inspirada nos moldes da sua antecessora Caixa dos Pescadores e Armadores de Pesca⁴⁰⁹. Esta, por sua vez, surgiu em 1938, com a atribuição de administrar os recursos provenientes da

⁴⁰⁷ TIMM, José Ubirajara Coelho de Souza, **SUDEPE**: 12 anos de frustrações no desenvolvimento da pesca. p.12.

⁴⁰⁸ Lei Delegada n. 10, de 11 de outubro de 1962.

(...)

Art. 2º compete à SUDEPE:

I - elaborar o Plano Nacional de Desenvolvimento da Pesca (PNDP) e promover a sua execução; (...)

⁴⁰⁹ Órgão criado pelo art. 11 do Decreto n. 291, de 23 de fevereiro de 1938.

*taxa de leiloeiro*⁴¹⁰. Essa taxa correspondia ao montante de 5% (cinco por cento) sobre o valor bruto das vendas, cobrado dos pescadores pela comercialização do pescado nos Entrepostos Federais. Esses recursos eram destinados à aquisição de materiais de pesca, motores, embarcações, além de servirem à montagem de pequenas indústrias e frigoríficos⁴¹¹. Era a primeira modalidade de incentivo creditício às empresas pesqueiras que começavam a operar em território nacional.

Ao lado da previsão da *taxa de leiloeiro* foi também criada, pelo mesmo Decreto n. 291/1938, a *taxa de expansão da pesca*. Essa modalidade tributária consistia na cobrança de 300 (trezentos) réis por quilo de produto pesqueiro *industrializado* de origem estrangeira. O montante arrecadado era revertido em favor do Ministério da Agricultura, com a finalidade de prestar assistência social aos pescadores. Um exemplo de atividade cujo financiamento era possível com os recursos da *taxa de expansão* foi a instalação das Escolas de Pesca e a reforma das sedes das Colônias de Pescadores⁴¹².

Assim, o Decreto n. 291/1938 pode ser considerado como a primeira norma nacional de caráter, a um só tempo, protecionista⁴¹³ e de estímulo creditício ao setor pesqueiro. A administração do montante arrecadado com a *taxa de expansão da pesca* era incumbência direta do Ministério da Agricultura. Com relação à *taxa de leiloeiro*, esta era gerida pela Caixa de Crédito que, embora subordinada ao ministério, detinha

⁴¹⁰ Prevista no Decreto n.704, de 24 de março de 1936.

⁴¹¹ Decreto n. 291, de 23 de fevereiro de 1938:

(...)

Art. 13. Fica, desde já, estabelecido que a Caixa de Crédito, a que se refere o § 1º do Art. 9º, só poderá operar com as seguintes finalidades:

- a) aquisição de material de pesca, gêlo e combustíveis;
- b) aquisição de motores, acessórios e embarcações;
- c) montagem de pequenas indústrias de pesca e

aproveitamento de sub-produtos;

- d) montagem de pequenos frigoríficos.

⁴¹² Conforme o disposto no art. 5º. do Decreto n. 291, de 23 de fevereiro de 1938.

⁴¹³ TIMM, José Ubirajara Coelho de Souza. **SUDEPE**: 12 anos de frustrações no desenvolvimento da pesca. p.14.

personalidade jurídica própria e autonomia autárquica.

Apesar de vinculadas ao mesmo ministério, a Caixa de Crédito e a Inspetoria de Caça e Pesca eram independentes entre si. Enquanto a Caixa de Crédito era diretamente subordinada ao ministro da pasta, a Inspetoria de Caça e Pesca era vinculada ao Departamento Nacional da Produção Animal do Ministério da Agricultura. Com a criação da Inspetoria, a competência sobre a regulamentação da pesca foi definitivamente transferida da Marinha para a pasta dos negócios agrícolas.

Por sua vez, a Inspetoria sucessivamente foi denominada de Diretoria⁴¹⁴, Serviço⁴¹⁵ e, logo após, Divisão de Caça e Pesca⁴¹⁶, muito em virtude das reformas administrativas pelas quais passavam as instituições nacionais, especialmente a estrutura do Poder Executivo. Apesar das diversas denominações, o órgão seguiu submetido ao Departamento de Produção Animal do Ministério da Agricultura. Ademais, suas atribuições não foram essencialmente alteradas com as mudanças institucionais, prosseguindo como órgão de controle e fiscalização até sua extinção pelo surgimento da SUDEPE.

Vinculada a então Divisão de Caça e Pesca, surgiu a Policlínica dos Pescadores, pelo Decreto-lei n.º 3118, de 14 de março de 1941. A policlínica constituiu-se como mais um órgão assistencial aos pescadores, porém desprovido do caráter autárquico que caracterizava a Caixa de Crédito. A policlínica tinha por atribuições legais a promoção de assistência médica, cirúrgica, odontológica e farmacêutica, mantendo ainda um serviço de socorro de urgência e outro de assistência médico-social aos pescadores⁴¹⁷.

Cabe mencionar que o financiamento público de todos

⁴¹⁴ Pelo Decreto n.º 22.985, de 25 de julho de 1933.

⁴¹⁵ Pelo Decreto n.º 23.672, de 02 de Janeiro de 1934, que instituiu o primeiro Código de Pesca no Brasil. Quando dessa alteração, o a partir de então Serviço de Caça e Pesca do Ministério da Agricultura passou a abranger atribuições de fiscalização e de controle, de concessão de registros de pesca tanto para amadores como para pescadores profissionais (artesanais ou industriais).

⁴¹⁶ Conforme alteração introduzida pelo Decreto-lei n.º 1631, de 27 de setembro de 1939.

⁴¹⁷ Segundo o disposto no art. 3º do Decreto-lei n.º 3118, de 14 de março de 1941.

esses serviços prestados era viabilizado pelo Ministério da Agricultura, o qual arrecadava a *taxa de expansão da pesca*. O intento era conferir à policlínica caráter nacional, com previsão específica de construção dos ambulatórios em todas as capitais do Brasil, a começar por Brasília e Rio de Janeiro⁴¹⁸. No ano seguinte à criação, a policlínica passou a ser subordinada ao Conselho Executivo da Pesca, até 1945.

Em conjunto, a Policlínica dos Pescadores e a Caixa de Crédito compunham o arcabouço institucional de estímulo e proteção aos pescadores. O caráter desses órgãos ainda era marcadamente assistencial, consubstanciando uma atuação estatal sobre a pesca ainda bastante esparsa e, por isso, sem um projeto para o desenvolvimento setorial.

Com o propósito de alterar esse panorama de fragmentariedade das ações estatais sobre o setor pesqueiro, visando coordenar as atividades e os investimentos públicos no desenvolvimento da pesca, foi fundada a Comissão Executiva da Pesca, em 1942⁴¹⁹. Essa comissão reuniu a Caixa de Crédito e a Policlínica dos Pescadores, dentro ainda da estrutura administrativa do Ministério da Agricultura. As atribuições desse novo órgão eram eminentemente assistenciais, sucedendo a um só tempo a Caixa de Crédito e a Policlínica dos Pescadores. A dotação orçamentária também somava as *taxas de leiloeiro e de expansão da pesca* às verbas ministeriais previstas para a manutenção da policlínica. De fato, tratou-se de reunir em um mesmo órgão as atribuições de dois outros e, especialmente, de extinguir uma autarquia e dispor suas atividades sob um mesmo comando ministerial.

A Comissão Executiva da Pesca, apesar dos esforços em reunir atribuições e executar as políticas assistenciais aos pescadores, foi extinta em 1945. Aparentemente, a junção dos dois órgãos assistenciais foi improdutivo⁴²⁰; mas de fato, foi conflituosa. Isso porque o caráter autárquico da antiga Caixa de Crédito permitia maior independência na disposição dos recursos; mas não foi somente esse motivo para o fracasso da Comissão

⁴¹⁸ Segundo o disposto no art. 7º do Decreto-lei n.º 3118, de 14 de março de 1941.

⁴¹⁹ Por via do Decreto-Lei n.º 5030, de 04 de dezembro de 1942.

⁴²⁰ Conforme TIMM, José Ubirajara Coelho de Souza. **SUDEPE**: 12 anos de frustrações no desenvolvimento da pesca. p.14.

Executiva da Pesca. Essencialmente, a manutenção da policlínica era demasiadamente custosa, englobando despesas de pessoal qualificado, como médicos e professores, além da manutenção de estrutura física de hospitais e escolas. Por fim, o orçamento da comissão praticamente passou a ser destinado à policlínica, em detrimento dos projetos da Caixa de Crédito. Em menos de 03 (três) anos de existência, verificou-se a inviabilidade fática na reunião dos serviços assistenciais sob um mesmo orçamento e diretoria.

Dado insucesso da unificação das atribuições assistenciais à pesca sob um mesmo órgão, a policlínica ressurgiu, em 1945, novamente atrelada à Divisão de Pesca, pelo mesmo ato normativo que extinguiu a Comissão Executiva da Pesca⁴²¹. A Caixa de Crédito da Pesca também foi restabelecida nos seus termos anteriores, pelo mesmo diploma legal; entretanto, seu funcionamento dependeu de novas regras orçamentárias, previstas posteriormente pelo Decreto-Lei n.º 9022, de 26 de fevereiro de 1946.

Outra tentativa de coordenar a atuação estatal no setor pesqueiro foi a aprovação do Plano Piloto da Pesca em Santa Catarina, em 1959. A articulação de um planejamento para o setor pesqueiro fazia das propostas do plano mais que medidas esparsas, representando verdadeira articulação setorial. Timm registrou que o intento do plano piloto era não somente abranger as medidas de estímulo e assistenciais no Estado de Santa Catarina, mas expandir a ideia de um planejamento setorial para todo o País. Para tanto, um projeto para a criação da Comissão de Organização da Pesca Nacional (COPEN) seguia em elaboração. Entretanto, “a COPEN morreu no nascedouro, pois fatores adversos, sobretudo de ordem política, impediram o prosseguimento do trabalho, obstaculado ainda na fase de formulação”. Vale destacar que o próprio Timm foi o coordenador dos diagnósticos e dos trabalhos para a consolidação da COPEN, que não chegou a existir para além dos relatórios institucionais⁴²².

⁴²¹ Via Decreto-Lei n.º 8526, de 31 de dezembro de 1945.

⁴²² TIMM, José Ubirajara. O artesanato pesqueiro: suas origens, adversidades e perspectivas. O enfoque nacional e aspectos da

Finalmente o esforço em unificar e coordenar a atuação dos órgãos de pesca começou a se concretizar com a criação do Conselho de Desenvolvimento da Pesca (CODEPE), por meio do Decreto n.º 50872, de 28 de junho de 1961. Era a função precípua desse conselho, vinculado diretamente à Presidência da República, formular as diretrizes para a política nacional da pesca,. Seu ato de criação já continha a previsão de sua transitoriedade, dado o dispositivo que determinava a instituição de uma superintendência autárquica para os assuntos de pesca⁴²³.

Como híbrido e em substituição ao CODEPE, à Caixa de Crédito e à Divisão de Caça e Pesca, era atribuição principal da SUDEPE formular e executar o Plano Nacional de Desenvolvimento da Pesca (PNDP). Além disso, a superintendência foi também incumbida de gerenciar os pedidos de financiamento vinculados ao setor e prestar assistência social aos pescadores e familiares⁴²⁴.

problemática catarinense. **In: Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro, jul/set 1978. v.12, pp. 183-224. p.212.

⁴²³ Conforme literalmente disposto no art. 20 do Decreto-Lei n.º 50872, de 28 de junho de 1961.

⁴²⁴ Lei Delegada n. 10, de 11 de outubro de 1962.

(...)

Art. 2º compete à SUDEPE:

I - elaborar o Plano Nacional de Desenvolvimento da Pesca (PNDP) e promover a sua execução;

II - prestar assistência técnica e financeira aos empreendimentos de pesca;

III - realizar estudos, em caráter, permanente, que visem à atualização das leis aplicáveis à pesca ou aos recursos pesqueiros, propondo as providências convenientes;

IV - aplicar no que couber, o Código de Pesca e a legislação das atividades ligadas à pesca ou aos recursos pesqueiros;

V - pronunciar-se sobre pedidos de financiamentos destinados à pesca formulados a entidade oficiais de crédito;

VI - coordenar programas de assistência técnica nacional ou estrangeira;

VII - assistir aos pescadores na solução de seus problemas econômico-sociais;

Parágrafo único - Para os efeitos desta lei consideram-se recursos pesqueiros a fauna e a flora de origem aquática.

Para desempenhar as atribuições legalmente estabelecidas, a estrutura da SUDEPE foi regulamentada pelo Decreto do Conselho de Ministros n.1942, de 21 de dezembro de 1962. Presidida por um superintendente, diretamente nomeado pelo presidente da República, a SUDEPE era composta por três órgãos essenciais: o Conselho Deliberativo, o Conselho Consultivo e a Secretaria Executiva.

O Conselho Deliberativo era composto por membros dos Ministérios da Agricultura, da Fazenda, da Indústria e Comércio, da Marinha, das Relações Exteriores e de Obras Públicas. Além desses membros, também se faziam representar, nesse conselho, membros do Banco do Brasil e do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE), bem como de outras superintendências, a exemplo da SUNAB. Era o conselho o responsável por formular diretrizes para o desenvolvimento da pesca, bem como pela aprovação do PNDP. Também era incumbência desse órgão deliberativo interpretar o Código de Pesca, assim como propor a concessão de incentivos fiscais às atividades pesqueiras e deliberar sobre o orçamento da própria SUDEPE. Portanto, era, o Conselho Deliberativo, o órgão essencial para formular e gerenciar a execução do PNDP.

Como órgão de articulação política da SUDEPE, o conselho congregou membros representantes das principais confederações e sindicatos vinculados à atividade pesqueira. E, como órgão eminentemente técnico e de apoio, foi prevista a existência da Secretaria Executiva, que reunia a Procuradoria Jurídica, os Departamentos de Operações, de Serviços Básicos, de Administração e os Serviços de Fiscalização. O Departamento de Operações era o órgão responsável pela aprovação de projetos e financiamentos, enquanto o de Serviços Básicos foi destinado à pesquisa e ao apoio técnico. Os Serviços de Fiscalização englobavam a assistência social aos pescadores, atuando em conjunto com as Delegacias Regionais da SUDEPE.

Seguindo o preceito de descentralização administrativa, a SUDEPE estabeleceu sedes nas sete principais capitais pesqueiras do Brasil. Com essa medida, a atuação da superintendência poderia ser regionalizada, atendendo às demandas e especificidades da atividade pesqueira local. Assim, Belém, Fortaleza, Recife, Rio de Janeiro, Rio Grande e Brasília foram

previstas como cidades a receberem as sedes regionais da SUDEPE.

Toda a estrutura reunida sob os três órgãos essenciais da SUDEPE, quais sejam, os Conselhos Deliberativo e o Consultivo, além da Secretaria Executiva, tinha como objetivo fundamental formular e executar o PNDP. Esse plano, por sua vez, era o instrumento jurídico que estabelecia as metas e os investimentos a serem realizados pelo Estado nas empresas pesqueiras.

Estabeleceu o regulamento da SUDEPE que cada PNDP preveria as atividades e os incentivos a serem efetivados no período de 03 (três) anos. As fontes de financiamento vinculadas à consecução dos projetos do PNDP eram diversificadas, dada a previsão geral no regulamento da SUDEPE, de que esta poderia receber recursos de *outras entidades oficiais*. Mesmo com a dificuldade de previsão, essa composição eventual dos recursos não reduziu o poder de gestão da SUDEPE: esta era o único órgão responsável pela distribuição, supervisão e fiscalização dos investimentos destinados à pesca. T tamanha concentração de competências foi criticada posteriormente, quando as reformas institucionais indicaram a inadequação de um único órgão acumular as funções de fomento e fiscalização.

Mais especificamente, o regulamento estabeleceu a realização de relatórios circunstanciados trimestrais pela Secretaria Executiva, nos quais constariam ressalvas a projetos que não estivessem em regular execução. Tal medida revelou-se inexecutável, e muitos dos projetos financiados pela SUDEPE simplesmente foram abandonados sem qualquer consequência ou prestação de contas.

Ainda com relação ao patrimônio, a SUDEPE sucedeu a Caixa de Crédito da Pesca, o setor de Pesca da Divisão de Caça e Pesca e o CODEPE, sendo transferidos os bens móveis e imóveis desses órgãos para a superintendência. A Policlínica dos Pescadores também foi transferida para estrutura administrativa da SUDEPE, sob os cuidados da Divisão de Assistência Social. Até mesmo os servidores públicos que trabalhavam na SUDEPE eram oriundos de outros órgãos, à disposição da superintendência, aos quais era facultado optar pela incorporação à nova lotação ou vinculação ao anterior.

Além de elaborar e executar as ações previstas no PNDP, também era atribuição da SUDEPE promover a revisão da Lei de Pesca vigente na ocasião, de 1938; era o previsto pelo artigo 55

do regulamento da SUDEPE. O prazo determinado legalmente foi de 90 (noventa) dias contados da data de sua instalação para a SUDEPE promover a análise e sugerir as alterações ao Código de Pesca de 1938. Essas sugestões deveriam ser apresentadas diretamente ao ministro da Agricultura, no esforço de propor uma nova (e mais adequada) legislação pesqueira no Brasil.

Embora a SUDEPE tenha sido instalada em meados de 1963⁴²⁵, a proposta do novo Código de Pesca não foi encaminhada ao Ministério da Agricultura dentro do prazo previsto no regulamento. A instabilidade institucional característica do período e as demandas por maior controle da inflação orientaram as prioridades do governo para outros setores produtivos, restando à pesca um papel coadjuvante na atuação do Ministério da Agricultura. O problema da reforma agrária, por exemplo, viria a concentrar maiores esforços políticos do que a regulamentação do setor pesqueiro.

Além da instabilidade econômica e institucional característica do governo João Goulart, a própria estrutura interna da SUDEPE e os interesses políticos em disputa fizeram da superintendência um órgão de atuação limitada nos primeiros anos de existência. Uma dimensão dos problemas internos da SUDEPE pode ser tracejada pela análise da rápida sucessão de superintendentes de Pesca, especialmente se analisado o período entre a criação do órgão até 1975. Nesses 12 (doze) anos, a SUDEPE foi dirigida por 10 (dez) superintendentes, sendo que em 1965 foram empossados dois gestores de orientações políticas e administrativas divergentes. Aliás, 1965 foi o único ano em que os superintendentes eram efetivamente vinculados ao setor pesqueiro: Hilário Henrique e Emílio Varoli. Henrique foi o único superintendente oriundo do quadro técnico do Ministério da Agricultura, estando no cargo por 24 horas. Varoli era oriundo dos quadros técnicos do governo do Estado de São Paulo, com formação em medicina veterinária e atuante na área de pesquisa pesqueira. No mais, os primeiros anos de gestão da SUDEPE

⁴²⁵ Instalada com a investidura de seu primeiro Superintendente, o Almirante Paulo de Castro Moreira da Silva, proveniente do Ministério da Marinha e que esteve à frente da SUDEPE por aproximadamente um ano, até meados de 1964. Conforme TIMM, José Ubirajara Coelho de Souza. **SUDEPE: 12 anos de frustrações no desenvolvimento da pesca.** p.2.

foram entregues ao oficialato da Marinha e, na sequência, a correligionários da Presidência da República; em qualquer dos casos, eram superintendentes sem qualquer relação técnica e profissional com o setor pesqueiro⁴²⁶.

Por mais contraditório que aparente, o fato é que nos primeiros anos da SUDEPE predominou a indicação de integrantes do Ministério da Marinha para a presidência da entidade. A aparente contradição é marcada pelo fato de uma autarquia subordinada ao Ministério da Agricultura estar sob direção, nos primeiros anos de sua existência (ao menos até 1970), de representantes de outra pasta. Fundamentalmente, a autonomia autárquica com que se revestiu a SUDEPE limitou-se à sua previsão legal, posto que, de fato, a atuação do ente era dirigida diretamente pelos interesses da Marinha.

Assim, se a criação da SUDEPE, justificada pela necessidade de desenvolvimento da atividade pesqueira, encontrou fundamento na perspectiva de uma gestão técnica e moderna para o setor, tal paradigma não se realizou na prática. O predomínio da técnica cedeu lugar às alianças políticas, o que culminou no menosprezo por decisões pautadas em argumentos minimamente científicos. Nesse ponto, vale destacar que o investimento em pesquisa científica nos primeiros anos de existência da SUDEPE foi ínfimo se comparado com o montante empregado em ações de cunho assistencial. Em 1969, por exemplo, enquanto mais de três milhões de cruzeiros foram investidos nos projetos da antiga policlínica, menos de duzentos mil foram destinados às pesquisas na área⁴²⁷. A falta de bases científicas acarretou a destinação de recursos públicos aos sabores unicamente das alianças políticas, sem qualquer compromisso com o planejamento, ou mesmo indiferente ao objetivo de incremento da produção pesqueira nacional.

A questão é que a SUDEPE acabou por reunir, em sua formação, órgãos de orientações divergentes. Enquanto tentava-se conferir um caráter técnico à Caixa de Crédito e ao CODEPE, a

⁴²⁶ Crítica encontrada em TIMM, José Ubirajara Coelho de Souza. **A pesca no Brasil**. Pronunciamento do Superintendente da SUDEPE na Escola de Guerra Naval. SUDEPE: Rio de Janeiro, 20.ago.1984. p. 42.

⁴²⁷ CATRA/SUDEPE. Relatório do Projeto de Assistência Técnica. SUDEPE: Brasília, 1973. v.3, p. 78.

Policlínica dos Pescadores era por essência assistencial. O remanejamento da policlínica para um ministério relacionado a esse objetivo de assistência (seja o da Previdência, seja o da Saúde) não foi possível por um entrave legal. A SUDEPE foi criada por meio de Lei Delegada e os limites da delegação legislativa conferida pelo Congresso Nacional em favor do Ministério da Agricultura não incluíam a transferência de órgão para outros ministérios. Ademais, extinguir a policlínica não estava entre os poderes delegados e nem era interesse institucional. Assim, ao Ministério da Agricultura, via SUDEPE, coube continuar financiando a policlínica em sua totalidade até as primeiras reformas, já em 1973. Foi nesse ano que a SUDEPE conseguiu transferir o maior volume das despesas da policlínica para o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Apesar disso, parte do orçamento da superintendência continuou comprometida com ações assistenciais nas áreas de saúde, via ambulatorios; e educacional, realizadas pelas escolas de alfabetização⁴²⁸.

Nesse contexto de uma instituição instável, albergue de interesses conflitantes e opostos, foi inviável a apresentação de um anteprojeto para um novo Código de Pesca logo na instalação da superintendência, como previsto. A ausência de pesquisas na área pesqueira comprometia ainda mais a realização desse papel pela SUDEPE. Por outro lado, a tensão entre as demandas assistenciais e comerciais impediam a formulação de uma norma que contemplasse, a um só tempo, os pequenos produtores e os industriais da pesca. Essa divergência, mas essencialmente a falta de representação dos setores produtivos na estrutura da SUDEPE, resultou no afastamento momentâneo dos produtores em relação à nova legislação setorial.

O que foi possível de ser proposto pela SUDEPE ao Ministério da Agricultura, ainda no primeiro ano de instalação da superintendência, sob a gestão do Almirante Paulo de Castro Moreira da Silva, foi o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Pesca (I PNDP). Esse plano era a primeira das atribuições legais da SUDEPE dentre as previstas no art. 2º da Lei Delegada n. 10/1962. Além disso, a elaboração do PNDP era também

⁴²⁸ Conforme TIMM, José Ubirajara Coelho de Souza. **SUDEPE**: 12 anos de frustrações no desenvolvimento da pesca. p.25.

considerada uma das funções mais relevantes da SUDEPE, por meio da qual os investimentos públicos e privados seriam dirigidos para a promoção do desenvolvimento do setor pesqueiro.

O I PNDP foi elaborado, portanto, em 1963, como uma das primeiras realizações da SUDEPE. Conforme previsto na própria Lei Delegada que criou a SUDEPE, o PNDP deveria contemplar ações e investimentos do governo federal para o setor pesqueiro, bem como estímulos a investimentos privados para um período mínimo de 03 (três) anos. Tais medidas teriam por base razões econômico-sociais, destinadas ao desenvolvimento e à organização técnica da atividade pesqueira nacional, considerando a cooperação possível entre os três níveis federativos⁴²⁹.

A despeito da sua relevância para a gestão pesqueira nacional, o I PNDP não foi efetivado. Como para a ineficácia do

⁴²⁹ Lei Delegada n. 10, de 11 de outubro de 1962.

(...)

Art. 14. O Plano Nacional de Desenvolvimento da Pesca (PNDP), que será anualmente revisto, abrangerá período futuro mínimo de três (3) anos, discriminando, pelos diferentes setores, os empreendimentos objetivados pela presente lei.

§ 1º O PNDP compreenderá:

a) Justificação econômico-social da política da pesca e dos investimentos específicos do Governo Federal, definindo o seu alcance nos setores básicos em que se concentrem os investimentos públicos;

b) análise das perspectivas dos investimentos privados, com indicação das medidas para incentivá-los e enumeração das condições prioritárias, para recebimento de ajuda das entidades oficiais de crédito e da SUDEPE;

c) critérios a que deve obedecer a colaboração federal com os Estados e Municípios.

§ 2º O PNDP dará destaque à realização de pesquisas e de experimentos básicos ao desenvolvimento da piscicultura, à organização e expansão da infra-estrutura da pesca, à formação e capacitação de mão-de-obra especializada e à assistência técnica e financeira àqueles que exerçam atividade relacionada com a pesca ou seus produtos.

instrumento elaborado pela SUDEPE foi apontada a falta de estrutura institucional, dada a limitação de pesquisas e de recursos humanos qualificados para a execução das medidas propostas para o setor.

A falta de pesquisas científicas destinadas ao setor pesqueiro era motivada não apenas pelo comprometimento dos recursos da SUDEPE quase que exclusivamente com as medidas assistenciais das policlínicas, mas também pela ausência de instituições articuladas para tal finalidade. Ademais, a carência de profissionais qualificados trabalhando especificamente a questão pesqueira fazia com que os poucos recursos investidos em pesquisas científicas não apresentassem resultados viáveis a curto prazo, ou ao menos nos prazos estabelecidos para o I PNDP.

Ao lado dessa realidade fática, imperava ainda o que Timm identificou como falta de tradição em planejamento no setor público brasileiro. A SUDEPE surgiu com uma expectativa bastante elevada se considerada a estrutura administrativa federal, até então desprovida de diagnósticos e centros de pesquisas destinados a promover um planejamento eficiente da realidade nacional. Para o ex-superintendente da SUDEPE

Estava-se exigindo de um órgão isoladamente aquilo que o próprio governo, como um todo, até então não tivera condições de realizar e que somente cinco anos mais tarde incluiria como um dos princípios fundamentais da sua reforma administrativa – o planejamento. E que, como sistema, somente viria a se instituir anos mais tarde. O Sistema de Planejamento Federal foi instituído somente em 09 de novembro de 1972, por força do Decreto 71.353.⁴³⁰

O destino desse primeiro PNDP foi constituir a base conceitual do plano subsequente, de 1969. Os dois planos refletiram a pretensão e os amplos poderes autárquicos conferidos

⁴³⁰ Conforme TIMM, José Ubirajara Coelho de Souza. **SUDEPE: 12 anos de frustrações no desenvolvimento da pesca.** p.27.

à SUDEPE, o que contrastava com a instabilidade e a insuficiência orçamentária da instituição. A demonstração cabal da incongruência entre a formulação dos PNDP e sua execução é que os dois primeiros planos nem mesmo chegaram a ser aprovados pela autoridade competente, no caso o ministro da Agricultura⁴³¹.

Uma amostra do drama da SUDEPE pode ser detectada pelo deficiente funcionamento do Departamento de Pesquisa e Tecnologia (DEPET), vinculado ao Departamento de Serviços Básicos. O DEPET concentrava e coordenava os estudos e as pesquisas básicas para a formulação do PNDP, assim como era responsável pela manutenção do sistema de informações sobre os recursos pesqueiros nacionais. O orçamento do DEPET, bem como o quadro de pessoal, era ínfimo e foi sucessivamente reduzido até 1972⁴³². Sem o desenvolvimento da pesquisa pesqueira e sem o diagnóstico da situação dos cardumes era quase impossível construir um planejamento setorial efetivo.

Por sua vez, mediante a ausência de um planejamento setorial, os recursos da SUDEPE continuavam massivamente comprometidos com medidas e projetos assistenciais. Com isso, o desenvolvimento técnico do setor era lento, gerando maior dependência dos pescadores em relação à assistência governamental. Os esforços empreendidos nos primeiros anos da SUDEPE não foram suficientes para elevar a produção pesqueira nacional e nem mesmo para garantir melhores condições de trabalho aos pescadores. Portanto, até 1966, a atuação da superintendência teria sido alvo de intensas críticas por parte do setor.

O assistencialismo da atuação da SUDEPE começou a ser revisto em 1966, quando o Decreto n. 58.696 elevou a pesca à categoria de indústria de base. A principal consequência desse novo conceito era a facilidade de obtenção de crédito bancário via Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE), com juros subsidiados pelo governo federal. A partir dessa medida, as empresas pesqueiras financiaram a modernização da frota e dos

⁴³¹ SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA PESCA. **Plano Nacional do Desenvolvimento da Pesca 1975-1979**. Brasília: Ministério da Agricultura, 1974. V.1, p.2.

⁴³² TIMM, José Ubirajara Coelho de Souza. **SUDEPE: 12 anos de frustrações no desenvolvimento da pesca**. p.32.

petrechos de pesca. Entretanto, nunca é demais lembrar que essa medida só foi concretizada em 1966 e ainda de maneira esparsa, vez que o I PNDP nem mesmo teria sido aprovado. Referindo a esse período, o diagnóstico do setor pesqueiro apresentado em 1974 pela SUDEPE informa que

Até então, a indústria da pesca enfrentava as maiores dificuldades, não só para desenvolver-se, mas até para manter-se, pois era-lhe negado o acesso à rede bancária para a satisfação das necessidades mais elementares, tais como reformas de barcos, aquisição de novos motores e apetrechos de pesca, para não falar na compra de barcos novos.⁴³³

A partir da definição das empresas pesqueiras como indústria de base em 1966, a SUDEPE adquiriu maior relevância e uma atuação mais marcante no âmbito do Ministério da Agricultura. A autarquia passou a ser responsável pela avaliação dos projetos das empresas pesqueiras financiados pelas linhas de crédito especiais ofertadas pelo BNDE, movimentando somas superiores a 1,3 bilhões de cruzeiros por ano (dado referente a 1974)⁴³⁴.

Nessa mesma época foi aprovado pela Presidência da República o Programa de Pesquisa e Desenvolvimento Pesqueiro do Brasil, por meio do Decreto n. 60.401, de 11 de março de 1967. Esse programa foi instituído em conjunto pelo governo federal e pela Organização das Nações Unidas, por meio de um fundo especial, coordenado pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO). A agência executiva no País era a própria FAO, em cooperação com o próprio Ministério da Agricultura. O objetivo geral do programa era prestar assistência ao governo brasileiro para o desenvolvimento da

⁴³³ SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA PESCA. **Plano Nacional do Desenvolvimento da Pesca 1975-1979**. Brasília: Ministério da Agricultura, 1974. V.1, p.18.

⁴³⁴ TIMM, José Ubirajara Coelho de Souza. **SUDEPE: 12 anos de frustrações no desenvolvimento da pesca**. p.8.

pesca, especialmente para treinamento e qualificação de pessoal. A duração inicialmente prevista era de 02 (dois) anos, tendo sido prorrogado até 1976.⁴³⁵

Os recursos para financiamento do programa eram provenientes de um fundo especial administrado pela própria FAO. Em contrapartida, o governo federal brasileiro também se comprometia a realizar repasses de igual montante para o fundo especial. Para o primeiro biênio, foi previsto o investimento de, aproximadamente, 375 mil dólares por parte do fundo especial e uma contrapartida em espécie do governo federal no montante de 428 mil dólares. Esses valores eram destinados, em sua maior proporção, ao treinamento de pessoal qualificado, com um montante residual previsto para a aquisição de equipamentos necessários à pesquisa⁴³⁶.

A vigência do Programa de Pesquisa e Desenvolvimento Pesqueiro do Brasil finalmente foi prorrogada até 1980, por força da Portaria n. 409, de 01 de dezembro de 1976. A partir dessa prorrogação, entretanto, a participação da FAO foi excluída, tendo o programa unicamente abrangência nacional e gerenciamento exclusivo pelo Ministério da Agricultura. Em 1980, com a criação do Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento Pesqueiro (IPDP) dentro da estrutura da SUDEPE, o programa tornou-se completamente desnecessário e, portanto, não sofreu nova prorrogação.

O IPDP, criado pelo Decreto n. 85.394, de 25 de novembro de 1980, foi o primeiro órgão nacional destinado a coordenar a pesquisa pesqueira no Brasil, bem como a capacitar recursos humanos para o setor. Nota-se que, apesar das medidas de fomento e do planejamento do setor pesqueiro terem sido adotados desde meados da década de 1960, somente em 1980 é que surge um órgão específico para investimento em pesquisa⁴³⁷. Um fato significativo, aliado aos valores investidos em pesquisa; percebe-se que a pesquisa pesqueira não era a principal das atividades a ser subsidiada pela SUDEPE.

⁴³⁵ Conforme PAIVA, Melquíades Pinto. **Instituições de Pesquisas Marinhas no Brasil**. Brasília: IBAMA, 1996. p. 161.

⁴³⁶ Plano de Operações do Programa do Fundo Especial para a Pesca da ONU previsto no Decreto nº 60.401, de 11 de março de 1967.

⁴³⁷ Conforme PAIVA, Melquíades Pinto. **Instituições de Pesquisas Marinhas no Brasil**, p. 162.

Por ser um instituto de pesquisa vinculado e subordinado à SUDEPE, o IPDP teve sua sede situada em Brasília. Apesar disso, as atividades de pesquisa desenvolvidas pelo IPDP eram realizadas em dois centros regionais, situados um em Tamandaré, Pernambuco⁴³⁸ e outro em Itajaí, Santa Catarina⁴³⁹. As pesquisas, que englobavam desde biologia marinha até infraestrutura pesqueira, foram desenvolvidas nessas localidades sob a coordenação do IPDP até 1989, quando foi extinto pela Lei n. 7.735, de 22 de fevereiro. A partir de então, o pessoal, o patrimônio e as pesquisas realizadas nesses centros foram transferidos e passaram a ser coordenados pelo IBAMA.

Assim, pode-se afirmar que, nos primeiros anos de atuação da SUDEPE, entre 1963 e 1966, poucas de suas atribuições foram efetivadas. As principais razões eram a instabilidade institucional, com a rápida sucessão de superintendentes; e a insuficiência do orçamento, comprometido em quase sua totalidade com ações assistenciais pela policlínica. Ademais, as pesquisas pesqueiras não receberam o devido e necessário estímulo, razão do lento desempenho brasileiro no desenvolvimento de técnicas de exploração e melhor aproveitamento dos recursos pesqueiros. As consequências desse descaso com a pesquisa pesqueira foram não apenas o esgotamento e a má utilização dos recursos, mas especialmente a orientação equivocada dos investimentos públicos.

A desarticulação da pesquisa a respeito dos recursos pesqueiros nacionais permitiu que os montantes destinados ao desenvolvimento do setor fossem mal empregados e administrados. Seja verba oriunda do Fundo FAO/Ministério da Agricultura, seja os próprios recursos da SUDEPE, grande parte do montante foi dirigida às ações assistencialistas, bem como ao socorro de empresas de pesca desprovidas de projetos destinados ao desenvolvimento setorial. Dessa forma, a realização dos objetivos previstos no I PNDP só poderia ser postergada.

⁴³⁸ Centro de Pesquisa e Extensão Pesqueira do Nordeste, vinculado à Escola de Pesca de Tamandaré. Esta foi fundada em 1951 e passou a ser incorporada pela SUDEPE em 1963, compondo a própria Policlínica dos Pescadores. Ver em PAIVA, Melquíades Pinto. **Instituições de Pesquisas Marinhas no Brasil**, p. 163.

⁴³⁹ Refere-se aqui ao Centro de Pesquisa e Extensão Pesqueira do Sudeste/Sul – CEPSUL.

5. A POLÍTICA DE SUBSÍDIOS A PARTIR DO CÓDIGO DE PESCA DE 1967 – INDUSTRIALIZAÇÃO, PLANOS NACIONAIS DE DESENVOLVIMENTO PESQUEIRO E O Fiset/PESCA

Como síntese da pretensão de transformar a base produtiva do setor pesqueiro de um modelo artesanal para industrial, os técnicos da SUDEPE elaboraram um anteprojeto de Código de Pesca, remetido para apreciação do presidente da República ainda em 1965. No ano seguinte, o anteprojeto foi encaminhado ao Congresso Nacional para aprovação, em caráter de urgência.

Nesse anteprojeto, foram previstas medidas de fomento para o setor pesqueiro, basicamente, isenções fiscais. Por meio das benesses previstas, empresas pesqueiras e o próprio governo vislumbravam a atração de maior capital privado para o setor, bem como o reinvestimento do lucro na modernização de embarcações e petrechos de pesca.

O anteprojeto tramitou pelas casas do Congresso Nacional até final de 1966, quando foi aprovado com emendas e encaminhado à Presidência da República. Dentre as emendas, gerou polêmica a restrição à exploração dos mares brasileiros por embarcações estrangeiras, bem como a extensão dos benefícios fiscais previstos às cooperativas. Em desacordo com as emendas, o presidente da República vetou o Projeto de Lei n. 3906/1966 em 18 de janeiro de 1967. Logo a seguir, em 28 de fevereiro do mesmo ano, por via do Decreto-Lei n. 221/1967, o presidente sancionou o novo Código de Pesca, com previsões idênticas ao anteprojeto antes das emendas parlamentares. Com isso, estava assegurada a participação estrangeira na exploração pesqueira dos mares brasileiros, bem como foram excluídas as cooperativas dos beneficiários de incentivos.

O Código de Pesca de 1967, interpretado em seu contexto, permite ter uma clara dimensão da política setorial adotada, especificamente em prol da industrialização da pesca nacional. Esse posicionamento político ganhou contornos técnicos, apoiado na ideia de incremento produtivo do setor e na sua direta relação com a industrialização. Com essa base técnica, a SUDEPE pôs-se em campo administrando recursos públicos, projetos e medidas que estimulassem a modernização industrial da pesca e que, ao

mesmo tempo, conferissem alguma base unicamente assistencial aos pescadores artesanais.

A adoção da política industrializante em relação ao setor pesqueiro direcionou os investimentos públicos às empresas pesqueiras, relegando a último plano a atuação estatal na pesca artesanal. É importante ter claro que essa não foi a postura institucional da SUDEPE desde o início; antes, foi consolidada após o Código de Pesca entrar em vigor.

Anteriormente ao Código de Pesca, a SUDEPE tinha como perspectiva projetos destinados ao estímulo da atividade pesqueira em geral, visando o aumento da produção nacional. Esse incremento era essencial para complementar o abastecimento alimentar do mercado interno, carente de fontes proteicas e responsável pelo impulso do processo inflacionário. Assim, as políticas setoriais privilegiavam a produção pesqueira destinada ao consumidor brasileiro, em geral promovida por pescadores artesanais e pequenos armadores.

Com o estabelecimento do Código de Pesca de 1967, a política setorial foi completamente alterada. Os estímulos passaram a privilegiar unicamente projetos destinados à industrialização da pesca, com produção destinada, no mais das vezes, ao mercado externo. Essa mudança de política setorial acompanhou a ortodoxia econômica aplicada. O controle da inflação e a recuperação econômica brasileira eram dependentes de uma balança comercial estável, o que exigia maiores índices de exportação. Esse incremento produtivo só seria possível mediante a industrialização do setor, com maquinário e embarcações capazes de promover a elevação dos números brutos de captura e de processamento. A orientação das políticas setoriais abandonou o viés de aumento produtivo por uma perspectiva de incremento para exportação. E essa guinada de orientação política refletiu na própria técnica econômica aplicada para o setor.

A adoção, no Brasil, da política de Estado destinada à industrialização da pesca partiu da oposição (nada evidente) entre pesca industrial e artesanal. Dessa oposição, a SUDEPE passou a estabelecer tratamento diferenciado, privilegiando como única modalidade profissional e produtiva a pesca industrial. Esse privilégio, entretanto, se justificava em uma aposta futura de que a pesca industrial pudesse de fato alavancar os índices de

produção nacional. Tal aposta, completamente atécnica, era plenamente indiferente às estatísticas de produção bruta até então, segundo as quais a pesca artesanal respondia pela sua maior parcela em quase todo o período de vigência dos subsídios às empresas pesqueiras.

Esse horizonte de industrialização induzida pelo Estado comprometeu e influenciou os Planos Nacionais de Desenvolvimento Pesqueiro, bases das políticas setoriais a serem implementadas pela SUDEPE. Além disso, a substituição do modelo de subsídios previsto no Código de Pesca também foi impulsionada pela insuficiência do método adotado, o que fica demonstrado pelos índices de projetos financiados e abandonados. Por isso, foi formulado o Fundo Fiset/Pesca, acreditando-se que melhor gerenciamento dos recursos investidos poderia solucionar o problema da industrialização da pesca. Ignorava-se, com isso, que a questão da produtividade e lucratividade do setor pesqueiro estava justamente vinculada ao modo como estava organizada, com base na pequena unidade produtora. A industrialização induzida, além de dispendiosa aos cofres públicos, negava toda a estrutura já consolidada no exercício da pesca artesanal.

A proporção direta traçada entre produtividade e industrialização não tinha sido objeto de crítica institucional nos quadros da SUDEPE, permanecendo a política industrial como guia da atuação da superintendência até, pelo menos, meados da década de 1980. As mudanças institucionais com a redemocratização política do País é que induziram transformações nos programas setoriais da SUDEPE. Assim, a partir de 1985, a atuação da SUDEPE foi orientada para o incentivo de pesquisas pesqueiras e estímulos ao pequeno produtor pesqueiro. Mas esse viés não era possível a um órgão de fomento como a SUDEPE, tornando-se a instituição inadequada aos divulgados novos propósitos estatais com o setor pesqueiro. Cumpre explicitar essa interpretação possível da atuação estatal por argumentos mais detalhados, o que será empreendido nas seções a seguir.

5.1 FORMAÇÃO DO CÓDIGO DE PESCA DE 1967 E A EXPLORAÇÃO PESQUEIRA POR EMBARCAÇÕES ESTRANGEIRAS: O IMPASSE SOBRE O DESENVOLVIMENTO

A SUDEPE foi criada pela Lei Delegada n. 10, de 11 de outubro de 1962, a partir de uma delegação especial do Senado ao Poder Executivo⁴⁴⁰. No dia 12 de outubro de 1962, o jornal *Correio da Manhã* noticiou a aprovação da SUDEPE pelo Conselho de Ministros, ao mesmo tempo em que foram aprovadas leis para otimizar o abastecimento e criar a Superintendência de Política Agrária (SUPA)⁴⁴¹. O mesmo Decreto que delegou ao Poder Executivo a criação da SUDEPE também regulamentou o Fundo Federal Agropecuário (Ffap), criado no ano de 1961.

A primeira observação que convém ser feita é que o surgimento da SUDEPE não foi antecedido por um debate legislativo, no qual os discursos parlamentares eventualmente revelassem os interesses predominantes na criação do órgão. As discussões ocorreram no âmbito ministerial, resultando numa carência quase absoluta de fontes primárias oficiais. Por isso, a compreensão dos acontecimentos que conduziram à criação e as primeiras ações promovidas pela SUDEPE deve ser buscada em outras fontes. A escolha foi por priorizar as informações obtidas junto aos jornais de circulação nacional na época, como o *Correio da Manhã*.

Em 21 de dezembro de 1962, o Conselho de Ministros foi novamente reunido, com o intuito de aprovar o regulamento da SUDEPE⁴⁴². Tal instrumento determinou sua organização em diretorias, especificando suas finalidades e competências. Assim, tanto na Lei Delegada que criou a SUDEPE como no Decreto do

⁴⁴⁰ Decreto Legislativo n. 11, de 12 de setembro de 1962.

⁴⁴¹ LEIS para o abastecimento. *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, p. 6, 12 out. 1962.

⁴⁴² Decreto do Conselho de Ministros n. 1.942, de 21 de dezembro de 1962. Este instrumento aprovou o Regulamento da SUDEPE. Foi firmado por Renato Costa Lima, ex-presidente do Instituto do Café e então ministro da Agricultura, indicado pelo Primeiro Ministro Brochardo da Rocha.

Conselho de Ministros que a regulamentou, foram estabelecidas como competências primordiais do novo órgão a elaboração jurídica e a execução do Plano Nacional de Desenvolvimento da Pesca (PNDP). Este foi esboçado ainda no final ano de 1962, revelando os esforços públicos voltados para a industrialização da pesca e o apoio assistencial aos pescadores artesanais.

Seguindo essa orientação conferida pelo Regulamento da SUDEPE, o Decreto nº 51.868, de 27 de março de 1963, criou um Grupo de Trabalho (GT) específico, cuja função era propor diretrizes para o desenvolvimento da pesca no País. Com vistas a elaborar as diretrizes para um Projeto Nacional de Desenvolvimento do Setor Pesqueiro, capaz de estimular o aumento da produção e garantir a estabilidade dos preços do pescado, foi nomeado um grupo de 12 (doze) técnicos para promover os primeiros estudos dedicados à pesca em sede estatal. Esse grupo foi liderado pelo ministro da Agricultura e pelo capitão de mar e guerra, Paulo de Castro Moreira da Silva, do Ministério da Marinha⁴⁴³.

Pelas considerações que justificaram o decreto que criou o GT, tornou-se evidente o objetivo de fomentar da atividade pesqueira industrial, garantindo o incremento de capturas e, conseqüentemente, o abastecimento do mercado alimentar brasileiro:

Considerando que o desenvolvimento da

⁴⁴³ Além desses dois membros, o Grupo de Trabalho foi composto, conforme o art. 3º. do Decreto, por: Luiz Antônio Pereira Reis e Eloy Sully de Azevedo Teixeira, do Ministério da Agricultura; Célio Pires Pereira de Lyra, do Conselho Administrativo da Caixa de Crédito da Pesca; Luiz Felipe Gorjão Leite de Vasconcellos, da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste; Luiz Fernando Ricci e José Costa Oliveira, do Banco do Brasil S.A.; Jorge Duprat Brito Pereira, do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico; Ruy Simões Menezes, do Serviço de Piscicultura do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas; Manoel Batista Moraes Filho, da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Indústria; Boaventura Barcellos, do Instituto Oceanográfico da Universidade do Rio Grande do Sul; Alcides Coelho Rosauro, da Associação Brasileira de Exportadores.

pesca, em termos industriais, poderá constituir-se em poderosa fonte de riqueza nacional e proporcionar elementos capazes de suprir o mercado de consumo de produtos protéicos a baixo custo;

Considerando que a precariedade dos entrepostos e fábricas de gelo vem acarretando prejuízos expressivos aos setores dedicados à atividade pesqueira, não permitindo o aproveitamento das possibilidades econômicas oferecidas nas épocas de abundância de pescado e provocando, quase sempre, colapso de preço;

Considerando a necessidade de melhor aparelhar as indústrias relacionadas com a pesca, bem como as embarcações que compõem nossa ainda incipiente frota pesqueira;

Considerando o interêsse em fixar preços mínimos para o produto de molde a torná-lo acessível ao consumidor, assegurando, ao mesmo tempo, justa remuneração aos que exercem essa atividade;

Considerando que a ampliação do consumo de pescado poderá contribuir para o aumento de disponibilidade de carne destinada à exportação;

Considerando que as condições de abandono em que vive o nosso pescador exigem do Govêrno a adoção de uma política de assistência técnica, econômica e social compatível com o progresso dêsse setor;

Considerando, finalmente, a urgência de implantar uma rigorosa programação para o fomento da pesca, que venha a servir de diretriz à ação da Superintendência do Desenvolvimento da Pesca - SUDEPE - em vias de instalação, decreta:⁴⁴⁴ (grifo nosso).

⁴⁴⁴ Decreto nº 51.868, de 27 de março de 1963.

Assim, sob os fundamentos acima transcritos, chama a atenção que um dos pressupostos seja o incremento da produção pesqueira como complementar e substitutiva da pecuária, liberando a carne bovina do consumo no mercado interno para fins de exportação. Por isso, o primeiro objetivo das medidas para o desenvolvimento da pesca, previsto no inciso I do art. 1º do Decreto era “expandir os atuais indícios de produção do pescado, para abastecer o País de proteína animal mais barata que a carne bovina, destinando os contingentes disponíveis dêste produto ao mercado internacional”.

O GT contou com trinta dias para indicar medidas destinadas a “expandir os atuais índices de produção do pescado para abastecer o País de proteína animal mais barata que a carne bovina”, assim como para “estudar o reequipamento dos entrepostos e fábricas de gelo”. Enfim, os técnicos e políticos foram reunidos para avaliar e propor melhorias na infraestrutura necessária à distribuição, processamento e armazenamento do pescado. Também era atribuição do Grupo de Trabalho indicar medidas para o fomento das exportações no setor, bem como para garantir condições dignas de trabalho aos pescadores⁴⁴⁵.

Na edição de 17 de março de 1963, o *Correio da Manhã* trouxe reportagem denunciando a prática de pirataria por embarcações estrangeiras, as quais seguiam explorando os recursos pesqueiros na costa norte brasileira. O mesmo periódico divulgou dados sobre a presença de pesqueiros estadunidenses nas costas do Peru e do Brasil, assim como a atuação de embarcações francesas nas águas do litoral nordeste brasileiro, dedicadas à captura de lagostas. A crítica à inércia da SUDEPE foi literalmente declarada, tendo em vista que o órgão não apresentava qualquer política de conservação e vigilância dos mares brasileiros. A reportagem clamava por maior tutela e proteção ao que se compreendia ser patrimônio nacional: as riquezas dos mares⁴⁴⁶.

Em virtude do contexto de pirataria dos recursos pesqueiros e de crise de desabastecimento do mercado interno, o relatório do GT da SUDEPE era aguardado com grande

⁴⁴⁵ GOVÊRNO criou GT para estudar desenvolvimento da indústria pesqueira. *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, p. 8, 06 mar. 1963.

⁴⁴⁶ TESOUROS do mar acendem a cobiça dos piratas. *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, p. 7, 17 mar. 1963.

curiosidade pela imprensa. No dia 21 de março de 1963, o mesmo Correio da Manhã publicou matéria a respeito do andamento dos trabalhos do Grupo. Era esperado que o GT entregasse o seu relatório no início de abril, com as diretrizes e medidas de estímulo à pesca a serem implementadas pela SUDEPE. A essa altura, a especulação já era grande a respeito da previsão de investimentos nas indústrias pesqueiras:

Em termos industriais, a pesca poderá constituir-se em poderosa fonte de riqueza nacional e proporcionar elementos capazes de suprir o mercado de consumo de produto protéico, a baixo custo. Daí a importância do plano que está sendo preparado por um Grupo de Trabalho, criado pelo presidente da República, e a ser concluído nos primeiros dias do próximo mês. A informação é do sr. Rui Simões de Menezes, diretor do Serviço de Piscicultura do Departamento Nacional de Obras Contra Secas e membro daquele GT⁴⁴⁷.

O argumento oficial da SUDEPE considerava a atividade pesqueira como uma alternativa viável para conter a pressão oriunda do incremento da demanda alimentar no Brasil. Portanto, era preciso elevar a produtividade do setor, o que só seria possível por meio da industrialização da pesca. Somente produção alimentar em larga escala poderia suprir as crescentes demandas internas por alimento, especialmente nos grandes centros urbanos; por isso, industrializar era a solução técnica indicada. Assim, as primeiras conclusões do GT, divulgadas em sessão plenária realizada no dia 18 de abril de 1963, indicavam a necessidade de captação de investimentos. Esses recursos poderiam inclusive ser estrangeiros, desde que investidos em empresas pesqueiras nacionais, sob o regime de consórcio⁴⁴⁸.

O relatório final parece não ter sido divulgado em sua

⁴⁴⁷ FASE final da elaboração do plano de implantação das indústrias de pesca. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, p. 10, 21 mar. 1963.

⁴⁴⁸ GOVÊRNO estuda a criação de órgão para fomentar a pesca: SC pede barcos. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, p. 11, 19 abr. 1963.

íntegra pela imprensa nacional. Mas o interessante é que, meses depois, em maio de 1963, foi divulgada a liberação de financiamento da ordem de Cr\$ 19,5 bilhões em favor de projetos do Ministério da Agricultura. Ermírio de Moraes, à frente do ministério, mencionou que esses valores seriam aplicados na aquisição de maquinário agrícola e na construção de embarcações pesqueiras em estaleiros nacionais, com o cancelamento da aquisição prevista de barcos estrangeiros⁴⁴⁹.

No entanto, essas medidas de financiamento do setor por meio da SUDEPE não foram suficientes para a manutenção dos preços do pescado no mercado interno, cuja alta afastava os consumidores⁴⁵⁰. Assim, outro Grupo de Trabalho foi formado em julho de 1963, pelo então ministro da Agricultura Osvaldo Lima Filho. O objetivo deste grupo era formular novas políticas para o setor pesqueiro, a fim de dinamizar o comércio e estimular o consumo nacional de pescados, com a manutenção dos preços⁴⁵¹.

Mas a situação econômica, a partir do segundo semestre de 1963, se agravava rapidamente, de maneira a não ser possível aguardar a conclusão do novo Grupo de Trabalho. Os índices inflacionários eram impulsionados diretamente pelo custo de vida, que tendia a aumentar rapidamente com a crise de abastecimento. Era essencial à economia a contenção da escalada de preços, o que, supunha-se, só seria possível pelo incremento de produção e pela eficiência na distribuição dos alimentos. Dada a urgência, era preciso um plano imediato de ação, capaz de controlar a disparada dos preços, especialmente dos gêneros alimentícios.

Assim, para suprir o déficit imediato de gêneros alimentícios nos grandes centros urbanos como o Rio de Janeiro (então Estado da Guanabara), a SUDEPE elaborou, via Grupo de Trabalho, o *Plano de Emergência*. Este consistia na concessão de maior estímulo à atividade pesqueira e ao transporte de pescados

⁴⁴⁹ CONCEDIDOS 19,5 bilhões para aplicação imediata em equipamentos agrícolas. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, p. 02, 15 mai. 1963.

⁴⁵⁰ PREÇO faz cair o consumo de peixe. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, p. 08, 23 jul. 1963.

⁴⁵¹ GT fará planos agrários. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, p. 11, 28 jul. 1963.

das regiões produtoras do sul para os grandes centros urbanos do sudeste. Ademais, os incentivos públicos à pesca seriam elevados, de forma a viabilizar o ingresso de aproximadamente 80 mil toneladas de peixe diárias no mercado de abastecimento, ao menos durante um período contínuo de cinco meses⁴⁵².

Na expectativa de conter a elevação dos preços de gêneros alimentícios, o governo federal, por meio do Ministério da Agricultura e da SUDEPE, começou a investir na produção agropecuária via subsídios. Somente para o setor pesqueiro, foram destinados, no segundo semestre de 1963, aproximadamente Cr\$ 120 milhões, essencialmente para a mecanização e modernização das frotas⁴⁵³.

A despeito do investimento público, o preço do pescado continuava a aumentar, contribuindo para o efeito inflacionário já em curso. Isso, em parte, porque as empresas pesqueiras que usufruíam dos subsídios continuavam destinando sua produção para o mercado externo, sobretudo aquelas localizadas no litoral da região nordeste. Algumas dessas empresas eram ligadas a grupos estrangeiros, no mais das vezes estadunidenses. Assim, o preço do pescado no mercado interno continuava a contribuir para a elevação do custo de vida, especialmente nos centros urbanos⁴⁵⁴.

As notícias veiculadas pelo Correio da Manhã a respeito da SUDEPE, que antecederam os eventos de 31 de março de 1964, resumiram-se a divulgar o esforço público empregado no abastecimento de pescado na Guanabara. Relatos também surgiram sobre o desequilíbrio nacional na distribuição de pescado, dada a escassez em São Paulo, por exemplo. Na Guanabara, nota pública no mesmo periódico divulgou a limitação na venda de pescados durante a quaresma⁴⁵⁵.

O que se deduz das notícias veiculadas pelo Correio da Manhã é que a atuação da SUDEPE nos seus primeiros anos

⁴⁵² GOULART manda vir gêneros para a Guanabara. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, p. 01, 01 ago. 1963.

⁴⁵³ GREVE e Congresso. **Correio da manhã**, Rio de Janeiro, p. 06, 15 jan. 1964.

⁴⁵⁴ CONTRATO sobre pesca dá margem a protestos. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, p. 07, 25 fev. 1964.

⁴⁵⁵ MUITO peixe na Guanabara e pouco em São Paulo. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, p. 03, 27 mar. 1964.

como autarquia foi bastante limitada. Os motivos para o baixo desempenho da SUDEPE nessa fase não se limitaram ao fato de ser um novo órgão: os problemas gerais de planejamento econômico brasileiro afetaram a instituição. Se o Plano Trienal indicou a necessidade de incrementar a produção alimentar em geral, por outro lado deixou de contemplar vias possíveis para conter a inflação. O reflexo disso no setor pesqueiro foi que os planos e projetos elaborados não evitaram a exportação desordenada dos pescados nacionais, em desprestígio do mercado interno.

Quando o Marechal Castello Branco assumiu a Presidência da República, nove dias após a declaração do Congresso Nacional de vacância do cargo pelo presidente João Goulart, a coordenação da SUDEPE foi alterada. Por isso, a nova equipe do Ministério da Agricultura, conjuntamente com a mencionada autarquia, apresentou um novo Plano Nacional para o Desenvolvimento da Pesca (PNDP) em junho de 1964. A meta do PNDP era elevar a produção e o consumo nacional de pescado, para o que se fazia necessário o incremento da frota pesqueira. Ademais, o mesmo plano previu o aumento nas exportações de pescados nobres oceânicos, como o atum, o que dependia diretamente da existência de embarcações modernas e de maior autonomia, tanto para navegação como para estocagem. A meta declarada era dobrar a produção nacional, atingindo o volume de 1 milhão de toneladas já em 1971⁴⁵⁶.

A SUDEPE, desde o início do governo de Castello Branco, passou a ter, como superintendentes, militares vinculados às Forças Armadas, como o comandante Mário dos Reis Pereira, em 1964. Com isso, a superintendência passou a atuar de forma mais interventiva no setor pesqueiro, controlando a emissão de registros de pesca para empresas e pescadores. Em contrapartida ao controle mais apurado das licenças de pesca, mais investimentos eram direcionados para o setor, a fim de expandir a capacidade produtiva pesqueira nacional.

Para exemplificar a intensidade da intervenção estatal promovida pela SUDEPE no setor pesqueiro nacional a partir da instauração do regime militar, é possível mencionar uma série de eventos. Mas um deles em especial, ocorrido em setembro de

⁴⁵⁶ SUDEPE apresenta plano para a pesca. **Correio da Manhã**, rio de Janeiro, p. 10, 28 jun. 1964.

1964, é bastante simbólico e marcante. No dia 18 daquele mês, o superintendente da SUDEPE, Comandante Mário dos Reis Pereira, compareceu a uma solenidade no Entrepasto de Pesca de Santos, um dos maiores do País. Naquela ocasião, teria sido firmado um convênio entre a SUDEPE e a Secretaria de Agricultura do Estado de São Paulo para construção do primeiro terminal pesqueiro do Brasil. No discurso proferido aos pescadores e armadores de pesca presentes, o superintendente manifestou “ojeriza aos sindicatos”, aconselhando aos pescadores reunirem-se em associações. Recado dado, o superintendente justificou sua posição, afirmando que os sindicatos “dão origem aos pelegos, devendo ser esquecidos”⁴⁵⁷.

Portanto, não é nenhum exagero deduzir que a atuação da SUDEPE nos anos seguintes seria caracterizada pelo intenso controle sobre a atividade pesqueira, não somente no esforço para o aumento da produção, mas essencialmente na vigilância dos sindicatos da categoria. Tanto que, nesse período inicial da SUDEPE, os sindicatos dos pescadores foram praticamente abandonados e as Colônias de Pescadores artesanais monitoradas atentamente.

Por ocasião do início das obras do terminal pesqueiro de Santos, em outubro de 1964, os empresários e produtores do setor vivenciaram dificuldades em estocar e conservar o pescado. Ocorre que as obras do terminal desfizeram as câmaras frigoríficas existentes, causando prejuízos aos empresários do setor. Para minimizá-los, os produtores reuniram-se e entregaram um ofício à SUDEPE sugerindo a alteração das normas sobre comércio, industrialização e estocagem do pescado⁴⁵⁸.

Ainda no mesmo mês, o senador Bezerra Neto propôs alterar o regimento da SUDEPE, prevendo a reunião trimestral do seu Conselho Deliberativo. Isso porque, sem a previsão dos encontros, as decisões e os investimentos da SUDEPE seguiam morosos, fazendo da instituição “uma mera sigla”⁴⁵⁹.

⁴⁵⁷ O ALMIRANTE tem ojeriza a sindicato. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, p. 10, 19 set. 1964.

⁴⁵⁸ ENTREPASTO fechado dá grande prejuízo. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, p. 30, 04 out. 1964.

⁴⁵⁹ REFORMISMO sem Reforma. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, p. 06, 16 out. 1964.

A crítica à atuação descontinuada da SUDEPE, bem como reclamações sobre a indiferença com que o governo federal tratou o setor pesqueiro em 1964, foi estampada na capa do Caderno Econômico do Correio da Manhã de 17 de janeiro de 1965. Sob a manchete *Pesca parou em 64: omissão do governo*, o periódico indicou que o terminal pesqueiro de Santos não havia sido entregue; aliás, as obras sequer teriam começado até aquela data. Outros projetos de financiamento não tinham saído do papel. A falta de definição de políticas públicas para o setor pesqueiro gerou receio nos investidores; a mão de obra permaneceu sem qualificação. Por tudo isso, o mercado consumidor continuou desabastecido enquanto produtores dispensavam nos mares o pescado, no esforço vão de manter os preços em patamares viáveis⁴⁶⁰.

Enquanto isso, ainda no ano de 1965, embarcações e empresas estrangeiras transitavam e exploravam águas nacionais. Pescadores denunciaram à SUDEPE a presença de pesqueiros franceses nas águas costeiras do litoral nordeste. A Superintendência, entretanto, nada mais fez que consentir a presença francesa, escamoteada sob contratos de arrendamento. Como o interesse governamental era o incremento da produção pesqueira e, de alguma maneira, promover o máximo aproveitamento econômico dos recursos naturais brasileiros, o incidente foi interpretado como verdadeira oportunidade. Por isso, a SUDEPE se propôs a analisar cada projeto de arrendamento de embarcações nacionais por empresas estrangeiras: acreditava-se que assim seria possível efetivamente atingir a meta de produção nacional de pescados⁴⁶¹.

Paralelamente, a SUDEPE investiu na construção de novos terminais pesqueiros na região nordeste brasileira, como o de Alagoas, entregue no dia 11 de abril de 1964. Contribuíram para esse novo direcionamento de investimentos não apenas as negociações com a SUDENE (Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste), mas também a própria

⁴⁶⁰ PESCA parou em 64: omissão do Governo. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, p. 01, 17 jan. 1965.

⁴⁶¹ ADMITIDA a volta dos franceses às lagostas. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, p. 05, 11 fev. 1965.

indisposição entre governo e produtores gerada no entreposto santista⁴⁶².

Outro fator de tensão foi a substituição do superintendente, comandante Mário dos Reis Pereira, no final de 1964. Pereira era favorável à concentração dos investimentos da SUDEPE no Sudeste, o que certamente não era a política de seu sucessor. A insatisfação com as políticas governamentais fizeram com que Pereira assumisse um papel central de crítico e opositor do governo Castelo Branco. No ano de 1965, por exemplo, Pereira esteve presente nas manchetes dos principais periódicos nacionais, causando polêmica por suas controversas opiniões⁴⁶³.

No campo econômico, a dupla Bulhões-Campos não providenciou o milhão de empregos prometidos em 1964 e ao contrário, reduziu os existentes à condição de subempregos ou desempregos, como no recente caso da PanAir. Ainda nessa área, já nos encontramos sob ameaça de uma calamitosa política de vencimentos e salários, com discriminações injustas e odiosas. No campo político aí está a crise do Congresso, visando um continuísmo inconveniente e contrário aos interesses gerais de renovação política com a substituição dos quadros por gente mais nova e ventilada⁴⁶⁴.

Essas críticas à postura geral do governo Castelo Branco, entretanto, não revelaram o problema de gestão enfrentado pelo comandante enquanto Superintendente da SUDEPE, face às demandas não atendidas do setor. Dentre elas, por parte dos empresários, era exigida a alteração da Lei de Pesca, com a previsão de incentivos à atividade. Por parte dos pescadores artesanais, exigiu-se intensa fiscalização, impedindo embarcações

⁴⁶² ABASTECIMENTO em Alagoas. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, p. 02, 06 jun. 1965.

⁴⁶³ MILITAR vê governo perder a revolução. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, p. 07, 19 fev. 1965.

⁴⁶⁴ PEREIRA, Mário Reis. Militar critica a política e os ministros do 1º de abril. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, p. 07, 24 fev. 1965.

estrangeiras ou não autorizadas de explorarem a costa brasileira. Problemas com a falta de investimento nos entrepostos pesqueiros impossibilitavam o armazenamento e processamento do pescado. Ao mesmo tempo, localidades em todo o litoral brasileiro denunciavam o ingresso de pesqueiros estrangeiros e a utilização de técnicas consideradas altamente agressivas, como o arrasto de fundo⁴⁶⁵.

Após intensa mobilização das empresas pesqueiras do nordeste, como a INACE, finalmente a SUDEPE inseriu a primeira medida efetiva de gestão pesqueira nacional: o estabelecimento da safra da lagosta, com períodos de proibição de extração nas épocas de desova (entre fevereiro e maio, a depender da localidade)⁴⁶⁶. Mas essa medida era ainda localizada e restrita, distanciada de um planejamento efetivo para o setor pesqueiro.

Dadas as reivindicações do setor, tanto de empresários como de pequenos produtores, o então ministro da Agricultura, Hugo de Almeida Leme, anunciou, no mês de junho de 1965, a elaboração de uma proposta de Código de Pesca a ser encaminhada para a Câmara dos Deputados até o final daquele mês⁴⁶⁷. Essa notícia atendia à demanda do setor pesqueiro por uma legislação adequada aos propósitos de incremento da produção e industrialização.

Três dias após desse anúncio, foi instalada a Comissão Nacional da FAO, com o propósito de formular projetos de financiamento, em convênio com instituições nacionais, dentre elas a SUDEPE. Esses projetos seriam apresentados a organismos internacionais para angariar fundos. Na sequência, logo no dia 25 de junho de 1965, foi anunciado que a ONU e o governo brasileiro, juntos, previram um programa de assistência à pesca nacional, pelo qual 3 milhões de dólares seriam destinados a projetos para mecanização e modernização do setor⁴⁶⁸.

⁴⁶⁵ PESCADORES contra o arrastão de porta. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, p. 05, 12 mai. 1965.

⁴⁶⁶ SUDEPE disciplina a pesca da lagosta. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, p. 05, 15 mai. 1965.

⁴⁶⁷ LEGISLAÇÕES. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, p. 06, 20 jun. 1965.

⁴⁶⁸ TRÊS milhões à pesca. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, p. 458, 25 jun. 1965.

Mudanças na gestão da SUDEPE ocorreram no início do mês de setembro de 1965. Com a posse de novo Conselho Deliberativo, as medidas de fomento à produção pesqueira sofreriam reorientação. Se, anteriormente, a preocupação primeira do desenvolvimento da pesca era garantir o abastecimento do mercado interno, o discurso dos novos gestores da SUDEPE passou a priorizar a exportação dos produtos pesqueiros. Para tanto, medidas como a modernização das frotas, o estabelecimento de nova legislação de estímulo à atividade e a fiscalização costeira eram urgentes. Nesse sentido é que o superintendente da SUDEPE recém-empessoado teria feito sua primeira visita a Recife⁴⁶⁹.

A demanda de políticas de estímulo à indústria pesqueira no Brasil era bastante comum à época, tanto nos gabinetes do Poder Executivo como no Legislativo. Um exemplo é o excerto extraído do discurso do deputado Mário Covas, proferido em sessão plenária da Casa Legislativa:

Entretanto, Sr. Presidente, também é fato notório que ao longo desses anos, desde a instituição do Código de Pesca, *a pesca*, em todos os setores, funciona mais ou menos à revelia, mais ou menos por conta própria, sem que recursos eficazes, sem que cobertura específica por parte dos poderes públicos lhe fosse prestada em todos os setores⁴⁷⁰ (grifo nosso).

As tratativas a respeito da nova legislação de pesca, portanto, ocorriam sob um contexto de grandes expectativas dos produtores em relação ao estímulo público da atividade e à

⁴⁶⁹ NOVO Conselho. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, p. 592, 17 set. 1965.

⁴⁷⁰ COVAS, Mário. Discurso por ocasião dos debates plenários sobre o projeto de lei para o novo Código de Pesca. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, Seção I, 29 set. 1966, p. 6357. Esse discurso seguiu a mesma orientação de outras manifestações do Deputado à imprensa, especialmente nas declarações veiculadas pelo periódico **Correio da Manhã**. Neste sentido, conferir: CÓDIGO de Pesca recebe críticas. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, p. 05, 09 nov. 1966.

fiscalização dos mares. A situação do entreposto pesqueiro de Santos ainda não havia sido resolvida. A questão das embarcações internacionais em águas brasileiras também não. Essas demandas reunidas inspiraram a construção da primeira proposta de um novo Código de Pesca, apresentada pelo ministro da Agricultura, Hugo Leme, ao presidente Castelo Branco:

O ministro da Agricultura, Sr. Hugo Leme, entregou, ontem, ao Presidente Castelo Branco, o anteprojeto do novo Código da Pesca que reorganiza a atividade pesqueira no Brasil, criando estímulos fiscais e incentivos econômicos para a ampliação do mercado de consumo e regula o uso das áreas piscosas e dos equipamentos. Ao retirar-se do Palácio das Laranjeiras, disse o ministro Hugo Leme que o novo Código, que contém 88 artigos, parte do princípio de que “a pesca é uma atividade econômica vital, ao contrário do Código de 1938 que parece considerar a atividade como uma concessão de favores, instituindo uma série de limitações ao seu exercício”. Disse o ministro que a principal intenção do Código é atrair a iniciativa privada para a atividade pesqueira, a fim de que o Brasil, dotado de águas de alta piscosidade, possa desenvolver esse potencial industrial. O anteprojeto será submetido à apreciação do Congresso, nos próximos dias, depois de estudado pelo presidente Castelo Branco⁴⁷¹ (grifo nosso).

Dentre as inovações previstas pelo anteprojeto de Lei, constaram a autorização de pesca em águas nacionais por embarcações e pescadores estrangeiros e o estabelecimento de inéditos incentivos fiscais às empresas pesqueiras. Os incentivos previstos podem ser definidos, de uma forma geral, como

⁴⁷¹ MINISTRO diz que novo Código vai incentivar a pesca. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, p. 11, 23 set. 1965.

isenções referentes aos impostos federais envolvidos na produção pesqueira.

Sobre a exploração dos recursos pesqueiros no Brasil, o anteprojeto previa, ao menos, cinco principais alterações à legislação pesqueira vigente. A primeira delas era estender a jurisdição brasileira às águas extraterritoriais para regulamentar produtos pesqueiros desembarcados no Brasil; ao lado desta, a permissão da pesca por embarcações e pescadores profissionais estrangeiros, desde que autorizados diretamente pelo presidente da República. Além disso, previa o novo Código de Pesca que as Colônias de Pescadores estariam sob a jurisdição do Ministério da Marinha, assim como seriam submetidas as indústrias pesqueiras à SUDEPE. Por último, vale mencionar o tratamento diferenciado à pesca submarina e de cetáceos.

É importante destacar que todas as novas previsões se unificavam não apenas em torno do objetivo de alavancar a produção pesqueira industrial brasileira, mas principalmente, de garantir o controle estatal sobre os mares e sua exploração comercial. Essa perspectiva de maior domínio sobre as águas e a intensificação de sua exploração econômica eram os objetivos comuns da SUDEPE e do Ministério da Agricultura. O superintendente, Emilio Varoli, foi efetivo autor do anteprojeto, que contou com o aval do ministério a que estava subordinado⁴⁷².

⁴⁷² Conforme declaração do ministro da Agricultura à imprensa, divulgada pelo Correio da Manhã, o superintendente Emilio Varoli teria sido o autor do anteprojeto de Código da Pesca apresentado naquela ocasião. A elaboração dos dispositivos do Código proposto teria sido assessorada por autoridades navais e especialistas da FAO, envolvidos na comissão nacional. **MINISTRO diz que novo Código vai incentivar a pesca**, p. 11. Também indicam a autoria do anteprojeto os próprios autos físicos do Processo Legislativo do Projeto n. 3906/1966, onde, às fls. 10-14 foi apresentada a primeira versão do anteprojeto, sob o cabeçalho da SUDEPE. Ademais, na fl. 161 dos mesmos autos, o relatório firmado por Ney Braga afirmou a contribuição técnica para a formulação do novo Código proposto. BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 3906/1966**. Dispõe sobre a proteção e estímulo da pesca e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra.jsessionid=71E12D775122CCE8735B5F96E58BE62F.proposicoesWe

Do final de setembro de 1965, quando o anteprojeto foi entregue ao presidente Castelo Branco, até março de 1966, o debate sobre a legislação pesqueira transcorreu em segundo plano. A prioridade daquele momento em relação ao setor pesqueiro era promover condições adequadas de distribuição e armazenamento do pescado, tendo em vista os problemas de desabastecimento alimentar que atingiam os centros urbanos brasileiros. Por isso, as notícias veiculadas a respeito da atuação da SUDEPE divulgavam as medidas de investimento do órgão, bem como as negociações promovidas junto a entes internacionais, a exemplo da FAO.

A nova legislação de pesca ocupou novamente o centro do debate sobre o setor pesqueiro em 08 de abril de 1966, quando a minuta do anteprojeto de Código de Pesca encaminhado ao presidente da República foi publicada no Diário Oficial da União (DOU). A partir de então, o anteprojeto sofreu críticas tanto dos pescadores como dos empresários do setor, especialmente nas previsões de mecanismos para maior controle estatal sobre a atividade e de exploração da pesca por estrangeiros. Por outro lado, a consideração da indústria da pesca *como indústria de base* pelo art. 17 do PL 3.906–A/1966 teria sido bem recepcionada. Com essa previsão, a expectativa era de que fosse direcionado maior volume de incentivos públicos ao setor pesqueiro, por intermédio da SUDEPE.

Sob o aspecto de controle estatal da pesca, o anteprojeto foi alvo da crítica formulada pelo Sindicato dos Pescadores do Rio de Janeiro. O presidente da agremiação, Lins Pio dos Santos, declarou, em 30 de abril de 1966, que a aprovação do anteprojeto enviado à Presidência da República pelo Ministério da Agricultura prejudicaria a organização dos pescadores profissionais e, em última instância, a própria atividade pesqueira. Isso porque o referido anteprojeto previa a jurisdição e competência total do Ministério da Marinha sobre a pesca em território nacional. Sabendo do conflito velado entre Forças Armadas e sindicatos, Lins Pio dos Santos externou sua consternação mediante a possível aprovação desse anteprojeto. Ademais, ressaltou o presidente do sindicato que, nos países em que o setor pesqueiro atingiu algum desenvolvimento, este

decorreu de um planejamento setorial em longo prazo e não apressadamente, como o novo Código propunha⁴⁷³.

Mas o aspecto mais polêmico do anteprojeto era a previsão de exploração pesqueira dos mares brasileiros por empresas estrangeiras. Essa hipótese era completamente vedada pela Lei de Pesca anterior, de 1938. Pelo anteprojeto proposto pela SUDEPE, empresas estrangeiras poderiam explorar a pesca no Brasil, utilizando embarcações brasileiras e com autorização direta do presidente da República. Conforme declaração do ministro da Agricultura, à época, para o *Jornal Correio da Manhã*, a justificativa para tal medida era que “(...) não se pode dispensar, ao menos durante um certo período, a colaboração do pessoal estrangeiro nas embarcações nacionais, para treinamento mais rápido do pessoal brasileiro”⁴⁷⁴.

Pela Mensagem Presidencial n. 546, 31 de agosto de 1966, a chefia do Poder Executivo encaminhou o Código de Pesca como Projeto de Lei à Câmara dos Deputados. Foi remetido para as Comissões de Agricultura e Política Rural, de Constituição e Justiça e de Finanças em 02 de setembro de 1966. Na sequência procedimental, o Projeto de Lei foi apresentado ao Plenário da Câmara em 06 de setembro, na qualidade de novo Código de Pesca. Ali, tramitou em regime de urgência, sob o número PL 3.906–A/1966. A principal justificativa para a revogação da legislação pesqueira até então vigente era o esforço na modernização do setor, com maior controle estatal sobre a pesca e em associação com empresas estrangeiras.

A previsão do anteprojeto de Código de Pesca que autorizava a exploração estrangeira dos recursos pesqueiros nacionais, trazida nos artigos 8º. e 26 do PL⁴⁷⁵, causou verdadeira revolta entre alguns parlamentares. Tais dispositivos revogavam

⁴⁷³ SINDICATO acha que Marinha não deve subordinar a pesca. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, p. 07, 01 mai. 1966.

⁴⁷⁴ CONGRESSO recebe lei que estimula pesca no Brasil. *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, p. 05, 31. ago. 1966.

⁴⁷⁵ Art. 8: As embarcações estrangeiras somente poderão realizar atividades pesqueiras nas águas indicadas no art. 4º. desta Lei, quando autorizadas por decreto do Poder Executivo. Art. 26: A pesca profissional será exercida por brasileiros e por estrangeiros devidamente autorizados pelo órgão competente. BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 3906/1966**, p. 62.

literalmente o art. 5º. do Código de Pesca de 1938⁴⁷⁶, o qual previa que “somente aos brasileiros é facultado exercer e explorar profissionalmente a pesca e indústrias correlatas”. O discurso do deputado Mário Covas pleiteava a emenda do dispositivo permissivo de exploração estrangeira dos recursos pesqueiros nacionais, afirmando que “os dispositivos do novo código são absurdos e inaceitáveis, pois ferem frontalmente os interesses do País”⁴⁷⁷.

Por sua vez, o Ministério da Agricultura e a SUDEPE defendiam a necessidade de investimentos externos e de mão de obra estrangeira para dinamizar o setor pesqueiro nacional. O mesmo ponto de vista era compartilhado pela Presidência da República, projetando um desenvolvimento acelerado para o setor pesqueiro. Recolhe-se da Mensagem do Ministro da Agricultura n.º 223-66, de 02/08/1966, dirigida ao Congresso Nacional em apresentação e defesa do anteprojeto de Lei apresentado, que:

Há, ainda, a considerar a proibição taxativa do exercício da profissão a estrangeiros, medida desaconselhável num país como o nosso, que luta com falta de pessoal especializado na pesca e onde as escolas desse mister não mereceram as atenções necessárias da parte dos governos anteriores para a formação dos técnicos imprescindíveis à condução das operações de pesca, em moldes modernos⁴⁷⁸.

Esse ponto polêmico, tomado pelos especialistas da área como crucial para os índices de produção e exportação do setor, e, em último nível, para a soberania nacional sobre os mares, não foi discutido por nenhuma das três comissões pelas quais tramitou o PL na Câmara dos Deputados. Pelo menos, os relatórios das comissões, datados de setembro de 1966,

⁴⁷⁶ Decreto-Lei n.º 794, de 19 de outubro de 1938, firmado pelo Presidente Getúlio Vargas.

⁴⁷⁷ CÓDIGO de Pesca recebe críticas. Correio da Manhã, Rio de Janeiro, p. 05, 09 nov. 1966.

⁴⁷⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 3906/1966**, p. 94.

silenciaram sobre o assunto, apresentando emendas bastante pontuais ao PL 3906/1966⁴⁷⁹.

A Comissão de Constituição e Justiça apresentou seu parecer na sessão plenária em 28 de setembro de 1966. Naquela ocasião, dez emendas foram sugeridas, sendo cinco propostas pelo deputado Osmar Dutra e cinco outras pelo relator, o deputado José Barbosa. Uma das emendas referia-se justamente ao nome da lei, que deveria ser alterado para Estatuto da Pesca. As emendas dessa Comissão não alteraram significativamente o texto inicial do PL, somente agregando a necessidade de participação e anuência do Conselho de Segurança Nacional nas atividades a serem desenvolvidas no mar territorial brasileiro.

O parecer da Comissão de Finanças foi relatado pelo deputado Hegel Morhy, em consonância com as emendas apresentadas pelo deputado Osmar Dutra. Tais emendas recaíam sobre registros profissionais e ao correlato pagamento de taxas. Nenhuma das emendas da Comissão de Finanças alterou substancialmente a proposta do Executivo, anuindo não somente com a exploração dos mares por pescadores estrangeiros, como também com as medidas de incentivos fiscais previstas no projeto. O relator desta Comissão justificou seu parecer favorável à aprovação do Projeto de Lei por considerar que:

[...] O Código de Pesca atual, instituído pelo Decreto-Lei n. 794, de 19.10.38, não mais atende às exigências atuais, constituindo-se, ainda, sério entrave ao desenvolvimento do setor pesqueiro nacional, que está a reclamar uma legislação dentro da técnica moderna e que venha eliminar todas as dificuldades existentes. Representa, segundo a Exposição de Motivos citada, “o pensamento, em suas linhas gerais, dos

⁴⁷⁹ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer das Comissões de Finanças e de Constituição e Justiça no Projeto de Lei 3906/1966**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=71E12D775122CCE8735B5F96E58BE62F.proposicoesWeb?codteor=1195547&filename=Dossie+-PL+3906/1966>. Acesso em: 05 jan. 2015, p. 108-110.

técnicos e dos serviços especializados de todo o País", introduzindo inovações necessárias ao controle dessas atividades, dando-lhe condições para a sua expansão ordenada, estimulando-as e resguardando os nossos recursos pesqueiros, o que, sem dúvida, virá proporcionar ótimos e salutareos reflexos em nossas finanças⁴⁸⁰.

Na Comissão de Agricultura e Política Rural, o Projeto de Lei teve como relator o deputado Luciano Machado, que apresentou parecer em 16 de setembro de 1966. Essa Comissão, por sua vez, apontou uma única alteração distinta das emendas apresentadas em plenário. A emenda apresentada referia-se à equiparação da pesca com a agropecuária, com o objetivo de estender os benefícios creditícios já previstos para as atividades rurais.

A respeito da permissão da atividade pesqueira por estrangeiros no Brasil, a Comissão de Agricultura e Política Rural aprovou o parecer do relator, o deputado Luciano Machado. Nesse parecer, o deputado apresentou dados relativos ao incremento da produção de pescados na Rússia, na China, no Peru e no Chile, vinculando a alta produtividade aos investimentos governamentais pelos referidos países no setor pesqueiro. Por isso,

O Brasil precisa lançar-se com urgência e principalmente decisão à pesca de alto mar, não só para aproveitar a plena capacidade da indústria de transformação do Rio Grande, que atualmente pode manipular cerca de 150.000 toneladas anuais, e está manipulando apenas 30.000 toneladas, como para propiciar condições a fim de que ela possa atingir o milhão de

⁴⁸⁰ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer das Comissões de Finanças e de Constituição e Justiça no Projeto de Lei 3906/1966**, p. 141.

toneladas que os técnicos reputam como produção ótima para aquela área⁴⁸¹.

Para o relator, as alterações trazidas pelo Projeto de Lei, inclusive a “permissão aos estrangeiros, devidamente autorizados pelo órgão competente, para o exercício da pesca profissional”, eram necessárias a fim de atingir os índices de produtividade desejável para o setor pesqueiro. Tanto que as emendas propostas pela Comissão de Agricultura não alteraram substancialmente o Projeto de Lei⁴⁸². Em apresentação no Plenário da Câmara dos Deputados, o dispositivo sobre a autorização de pesca a estrangeiros via decreto do Poder Executivo não foi questionado ou mesmo objeto de emenda, conforme se depreende do documento de emendas propostas pelo Plenário, de 13 de setembro de 1966⁴⁸³. É interessante que, embora polêmicas, as alterações introduzidas pelo Projeto de Lei não foram objeto de emenda na Câmara dos Deputados, mesmo havendo deputados contrários à admissão da exploração pesqueira por estrangeiros no Brasil.

Depois da aprovação do PL 3906/1966 pelo Plenário da Câmara, juntamente com as emendas propostas, o referido projeto foi encaminhado ao Senado Federal para apreciação, em 17 de outubro de 1966. O Projeto de Lei no Senado ganhou o número 266/1966 e foi lido na sessão de 18 de outubro, com publicação

⁴⁸¹ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer da Comissão de Agricultura e Política Rural no Projeto de Lei 3906/1966**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra.jsessionid=71E12D775122CCE8735B5F96E58BE62F.proposicoesWeb?codteor=1195547&filename=Dossie+-PL+3906/1966>. Acesso em: 05 jan. 2015, p. 144.

⁴⁸² BRASIL. Câmara dos Deputados. PL 3906. **Parecer da Comissão de Agricultura e Política Rural no Projeto de Lei 3906/1966**, p. 149.

⁴⁸³ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Emendas do Plenário no Projeto de Lei 3906/1966**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra.jsessionid=71E12D775122CCE8735B5F96E58BE62F.proposicoesWeb?codteor=1195547&filename=Dossie+-PL+3906/1966>. Acesso em: 05 jan. 2015, p. 111.

no Diário do Congresso Nacional no dia seguinte. O Projeto de Lei foi remetido às Comissões de Projetos do Executivo (CPE) e de Finanças (CF) no dia da leitura, as quais devolveram os Pareceres n. 1039 e 1040, em 24 de novembro de 1966. Ambos pareceres indicaram emendas ao Projeto. Este, bem como as emendas, foram incluídos para votação na sessão do dia 25 de novembro de 1966, ocasião em que o Projeto de Lei foi aprovado, com todas as emendas propostas pelas duas comissões do Senado.

Dentre as emendas apresentadas pela CPE do Senado Federal, a mais polêmica foi justamente a limitação à atividade pesqueira por estrangeiros. A previsão contemplada na versão original do art. 8º. do Projeto de Lei admitia a exploração pesqueira em águas nacionais por embarcações e profissionais estrangeiros; para tanto, bastava a autorização do Presidente da República via Decreto-lei. Com a emenda proposta pela CPE, a hipótese de exploração dos recursos pesqueiros por estrangeiros tornou-se mais restrita:

Art. 8º. O Presidente da República poderá, através do Decreto Executivo, autorizar às pessoas jurídicas que exerçam atividades previstas no art. 17, com sede no Brasil, o arrendamento de embarcações de pesca estrangeiras, devidamente individualizados, pelo prazo de 1 (um) ano, contado da data do primeiro despacho exarado pela Capitania dos Portos, para realizar atividades pesqueiras nas águas indicadas no art. 4º. desta Lei.

§ 1º. O prazo a que se refere este artigo poderá ser prorrogado, uma só vez, por mais 1 (um) ano.

§ 2º. Decorrido o prazo ou a prorrogação do mesmo, a embarcação de pesca estrangeira poderá ser nacionalizada de conformidade com a legislação vigente ou deverá suspender suas atividades nas águas indicadas no art. 4º. desta Lei.

§ 3º. O arrendamento a que se refere este artigo será autorizado, desde que o respectivo pedido preencha as seguintes condições:

- a) as atividades pesqueiras das embarcações venham a contribuir efetivamente para o acréscimo da exportação ou do abastecimento em zona deficitária em produção ou consumo;
- b) contem as embarcações com até 5 (cinco) anos de construção na data do pedido;
- c) estejam as embarcações em perfeitas condições operacionais, comprovadas por certidão emitida por entidade classificadora internacional idônea.

§ 4º. O arrendamento a que se refere este artigo não acarretará situação privilegiada para as embarcações estrangeiras.

§ 5º. As solicitações de arrendamento serão encaminhadas pelo Ministério da Agricultura.

§ 6º. Para os efeitos desta Lei, a infração deste artigo constitui delito de contrabando, podendo o Poder Público determinara interdição da embarcação, seu equipamento e carga, e responsabilizar o comandante nos termos da legislação penal vigente⁴⁸⁴.

Pelo texto original do Projeto de Lei remetido ao Congresso Nacional via Mensagem Presidencial, o artigo 8º. previu unicamente a necessidade de autorização por decreto do Poder Executivo para a exploração pesqueira por embarcações estrangeiras. Tal previsão manteve-se na Câmara dos Deputados, dado que esse artigo, embora polêmico, não sofreu qualquer proposta de emenda nas comissões pelas quais tramitou, nem mesmo no Plenário da Câmara.

Entretanto, no Senado Federal, o mencionado artigo sofreu relevante alteração. Não bastava unicamente a autorização do

⁴⁸⁴ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Emendas do Senado no Projeto de Lei 3906/1966**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=71E12D775122CCE8735B5F96E58BE62F.proposicoesWeb2?codteor=1195547&filename=Dossie+-PL+3906/1966>. Acesso em: 05 jan. 2015, p. 246.

Executivo para o exercício de atividade pesqueira por estrangeiros no Brasil. Foram ainda estabelecidos outros requisitos para além da autorização: que a empresa a explorar a pesca tivesse sede no Brasil e que as embarcações estrangeiras a atuar nos mares brasileiros fossem arrendadas, por período de um ano, renovável por igual período. A autorização para o arrendamento deveria ser concedida pelo presidente da República; entretanto, os contratos seriam avaliados pela Capitania dos Portos. Para o aval da capitania, era preciso que as embarcações objeto de arrendamento se enquadrassem em três critérios: (a) que fossem construídas até cinco anos antes do contrato, (b) que contassem com perfeitas condições operacionais e (c) que suas operações fossem previstas para incremento das exportações ou do abastecimento em zona deficitária nacional. Ademais, após o período de arrendamento, as embarcações estariam sujeitas à nacionalização.

Essa emenda ao artigo 8º. do Projeto de Lei foi proposta pela CPE, no Senado Federal. Como relator da Comissão, a emenda foi defendida pelo senador Antônio Carlos Konder Reis (ARENA/SC), o qual apresentou a mesma redação junto à Câmara dos Deputados. Interessante considerar que o senador relator era representante de um dos Estados da federação mais destacados na produção pesqueira nacional à época: Santa Catarina.

Nesses termos, após a votação no Plenário do Senado, em sessão extraordinária realizada às 19h30min do dia 25 de novembro de 1966, foi aprovada a redação final do projeto e das emendas apresentadas pelas Comissões de Projetos do Executivo (CPE) e de Finanças da Casa. Após, o projeto foi devolvido à Câmara dos Deputados em 28 de novembro, via ofício n. 3162, firmado pelo senador Cattete Pinheiro, 1º secretário em exercício.

Retornando ao Plenário da Câmara no dia 14 de dezembro de 1966, as emendas mais polêmicas aprovadas no Senado ao PL foram também aprovadas pelos deputados. Assim, a redação final do Estatuto da Pesca regulamentou de maneira mais restritiva a autorização para exploração pesqueira das águas brasileiras por estrangeiros, retirando a disposição exclusiva da matéria da competência do presidente da República.

A limitação imposta por força da nova redação do art. 8º. do Estatuto da Pesca foi o motivo principal para o veto presidencial ao Projeto de Lei. O veto foi encaminhado ao

Senado Federal, juntamente com suas razões, pela Mensagem n. 105, em 18 de janeiro de 1967. Na mensagem, o presidente Castelo Branco manifestou sua insatisfação com o estatuto aprovado, considerando as emendas propostas como “contrárias ao interesse público”. Em primeiro lugar, a nova redação do art. 8º., limitando e impondo critérios à exploração dos mares brasileiros por embarcações estrangeiras, foi considerada como entrave ao desenvolvimento da pesca. Ademais, os incentivos fiscais previstos deixaram de ser viáveis ao governo federal:

Embora a proposição seja de autoria do Governo, a recusa de sanção se justifica porque, em primeiro lugar, as emendas introduzidas pelo Legislativo no projeto do Executivo modificaram grandemente seu sentido, a ponto de impossibilitarem as retificações necessárias por via de veto parcial. Assim é que a redação dada ao artigo 8º. limita de tal forma a flexibilidade que a proposta pretendeu alcançar que invalida até mesmo a justificativa para sua presença no texto⁴⁸⁵.

Finalmente, na sessão conjunta do Congresso Nacional, em 05 de abril de 1967, o veto presidencial e suas razões foram relatados pelos senadores Antônio Carlos Konder Reis, Fernando Correa e Aurélio Vianna. Não havia outra atitude a ser tomada pelos parlamentares senão arquivar o processo legislativo, considerando que a matéria já havia sido regulamentada pelo Poder Executivo, via Decreto-lei.

Ocorre que, em 28 de fevereiro de 1967, portanto, pouco mais de um mês após o veto presidencial ao Estatuto da Pesca aprovado no Congresso Nacional, o Presidente da República firmou o Decreto-Lei n. 221, que estabeleceu o Código de Pesca. Com essa atitude, o Poder Executivo encerrou os debates a

⁴⁸⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Mensagem n. 105**. Projeto de Lei 3906/1966. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=71E12D775122CCE8735B5F96E58BE62F.proposicoesWeb?codteor=1195547&filename=Dossie+-PL+3906/1966>. Acesso em: 05 jan. 2015, p. 27.

respeito da matéria e atendeu à demanda por nova legislação para o setor, ainda que por dispositivos controversos. Com o Decreto-lei, os debates legislativos sobre a matéria foram encerrados, com o arquivamento do polêmico Projeto de Lei.

O texto do Decreto-lei repetiu grande parte do previsto no anteprojeto enviado à Câmara dos Deputados no ano anterior. O texto do Decreto-lei, portanto, teve como base o anteprojeto elaborado pela SUDEPE, pontualmente alterado pela equipe de governo do então presidente Castelo Branco: Octávio Bulhões (Ministro da Fazenda), Severo Fagundes Gomes (Ministro da Agricultura) e Roberto Campos (Ministro do Planejamento). As alterações promovidas pela equipe eram referentes aos artigos objetos de emenda no Senado, quando da aprovação do anteprojeto.

A elaboração do Decreto-lei foi a via encontrada para promover a nova regulamentação do setor pesqueiro, demandada tanto por pescadores como por empresas pesqueiras. Era também a maneira mais ágil pela qual o governo federal poderia direcionar investimentos para o incremento do esforço e da capacidade pesqueira nacional. O discurso governamental era de que o abastecimento do mercado alimentar interno estaria suprido com o aumento da produção industrial da pesca. Para isso, era indispensável o investimento público no setor pesqueiro, determinante para o aumento da capacidade produtiva, o que reduziria a pressão inflacionária nos centros urbanos. Além desse aspecto, é possível também vislumbrar a mudança de postura do governo em relação à pesca, elencando a importância da atividade para compor as exportações (especialmente de pescados nobres como o camarão, a lagosta e o atum).

A pressa em dispor de uma nova regulamentação para o setor pesqueiro fica evidente desde meados de 1966, quando o anteprojeto de Código de Pesca foi remetido para a Câmara dos Deputados. Desde o início dos trabalhos legislativos, a tramitação do processo foi classificada como urgente. Apenas poucos dias após o veto presidencial, a matéria foi objeto de Decreto-lei. Ou seja, é notável o esforço em regulamentar a atividade pesqueira da forma mais célere o possível. Esse fato é interessante se analisado conjuntamente com os relatos e denúncias de embarcações estrangeiras em atividade pesqueira nas costas nacionais. Assim, o sentido de regulamentar a atividade pesqueira era, em grande parte, a solução para o conflito instaurado entre o

governo e os pescadores, que exigiam maior fiscalização e mesmo a expulsão dos pescadores estrangeiros em atividade nos mares brasileiros.

Considerando a presença de embarcações estrangeiras em águas nacionais, o governo federal escolheu por regulamentar a exploração pesqueira ao invés de simplesmente expulsá-las da costa brasileira. A forma prevista pelo anteprojeto originariamente estabelecia uma única condição à presença dos pescadores nas costas nacionais: a autorização por decreto do Poder Executivo, firmado pelo presidente da República. Com a aprovação das emendas apresentadas pelo Senado ao art. 8º. do anteprojeto, os poderes do presidente em autorizar embarcações foram mitigados por condições específicas. A mesma emenda também estabeleceu a nacionalização das embarcações estrangeiras, contrariando interesses do Executivo e dos investidores estrangeiros. Por isso, na mensagem de veto, o presidente da República considerou o Projeto de Lei contrário aos interesses nacionais.

O esforço governamental foi estabelecer, por via do Código de Pesca, a maneira pela qual seria autorizada a exploração estrangeira dos recursos pesqueiros nas águas brasileiras. Por isso, o art. 9º. do Decreto-lei que estabeleceu o referido Código retomou a redação original prevista no anteprojeto, diferindo apenas quanto à autoridade competente para expedir a autorização de pesca; o que antes era atribuição do presidente da República, passou à esfera de poder o ministro da Agricultura:

Art. 9º. As embarcações estrangeiras somente poderão realizar atividades pesqueiras nas águas indicadas no art. 4º. desse Decreto-lei, quando autorizadas por ato de Ministro de Estado dos Negócios da Agricultura⁴⁸⁶.

Essa foi a via de harmonização dos interesses dos investidores nacionais e estrangeiros, conveniente também ao governo federal. O importante era incrementar as capturas e promover a exploração de maior zona marítima o quanto

⁴⁸⁶ Decreto-lei n. 221, de 28 de fevereiro de 1967.

possível. Entrava em voga o interesse brasileiro em expandir o que, na ocasião, convencionou-se chamar de mar territorial, no esforço de assegurar a soberania sobre as 200 milhas náuticas. Isso veio a acontecer aproximadamente três anos após a vigência do Código de Pesca, via decreto presidencial. Na perspectiva das empresas brasileiras, a presença de embarcações estrangeiras nas costas nacionais não era necessariamente favorável; no entanto, a facilidade para exportação de pescados fazia com que as grandes indústrias do setor estivessem interessadas na presença estrangeira. Quanto às empresas estrangeiras, vale a pena relembrar o esgotamento dos estoques pesqueiros de várias regiões oceânicas, especialmente aquelas próximas aos países com maior desenvolvimento técnico. No cenário internacional, a gestão por captura máxima sustentável legitimava o ingresso e a exploração dos mares territoriais por embarcações estrangeiras, desde que não houvesse provas de *sobrepesca* na região.

Os maiores prejudicados (e opositores) com a decisão de manter a exploração pesqueira por empresas estrangeiras foram os pequenos produtores do setor, especialmente os pescadores artesanais. Estes sofriam com a depleção dos estoques marítimos e nem mesmo podiam reivindicar medidas restritivas à presença estrangeira nos mares brasileiros, especialmente após o Código de Pesca, vez que a atividade dessas embarcações teria sido legalizada. Ademais, os órgãos associativos desses pescadores, as Colônias, estavam sob tutela do Ministério da Marinha, via Capitania dos Portos, que exercia controle direto sobre os representantes da categoria. Assim, os pequenos produtores tiveram que se conformar com o esquecimento estatal de sua relevância, vez que nem mesmo foram destinatários de programas de crédito por via dos subsídios.

A respeito das medidas de fomento, vale uma menção à estratégia empreendida pelo governo federal. Foram previstas isenções fiscais como políticas de estímulo à atividade pesqueira no anteprojeto, nas Disposições Transitórias e Estimulativas compreendidas entre os artigos 74 a 80. Acontece que esses artigos foram objeto de emendas parlamentares, especialmente na Comissão de Finanças do Senado. O interesse foi ampliar as medidas, tornando equânime o tratamento dispensado entre empresas e cooperativas. Com a ampliação dos benefícios inicialmente previstos, o presidente considerou o Projeto de Lei

extremamente amplo, sendo esta abrangência a segunda razão para o veto:

Por outro lado, a parte de incentivos fiscais tornou-se inconveniente, tendo em vista novos encargos trazidos ao Tesouro no corrente exercício com o aumento dos servidores. Para atender a essa despesa sem recorrer às emissões o Governo reduziu os incentivos fiscais a várias atividades e a concessão de agora já não mais se justifica, por discriminar em favor da indústria da pesca quando outros programas tiveram suspensas as facilidades fiscais que leis anteriores lhes davam,

Com tal alteração na política de incentivos fiscais, o núcleo do projeto, compreendido os artigos 74 e seguintes, deixou de ser do interesse nacional, valendo lembrar que a elasticidade dada ao artigo 77, via emenda legislativa, viria refletir-se na arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, ainda a maior receita com que conta o Tesouro, aliás referido no projeto sob a antiga denominação de imposto do consumo⁴⁸⁷.

Apesar das alegadas dificuldades em manter os programas de incentivos às empresas, o texto final do Código de Pesca, via Decreto-lei, repetiu os mesmos subsídios previstos no anteprojeto. Isso significa que não havia maiores dificuldades em conceder esses benefícios às empresas: o problema estava em estendê-los às cooperativas, o que, para o governo, seria contrário à industrialização da pesca. A extensão dos subsídios, elencada como causa do veto presidencial, foi efetivamente sua razão, não pelo montante a ser empregado, mas fundamentalmente por prever o acesso pelas cooperativas às medidas de fomento. Esse fato revela a completa falta de interesse do governo na manutenção da pesca artesanal.

⁴⁸⁷ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Mensagem n. 105**, p. 27.

O estabelecimento de subsídios às empresas pelo Código de Pesca inaugurou a gestão pesqueira industrial brasileira. O contexto institucional e político impulsionou a adoção de medidas de estímulo, destinadas à substituição forçada da pesca artesanal pela industrial. O incremento das frotas de longo alcance e grande autonomia tornou-se a meta, identificada com a modernização do setor pesqueiro. A demanda por investimentos para concretizar essa meta era proporcional à carência de capital privado aplicado no setor. Sob tal horizonte é que deve ser compreendida a gestão pesqueira via subsídios no Brasil. Na sessão a seguir, será detalhada a forma como foram previstos os estímulos pelo Código de Pesca de 1967.

5.2 A PREVISÃO DE SUBSÍDIOS À INDÚSTRIA PESQUEIRA PELO CÓDIGO DE PESCA DE 1967: INVESTIMENTO PÚBLICO E REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA

O Decreto-lei n. 221, de 28 de fevereiro de 1967 (Código de Pesca de 1967) foi o instrumento legal que regulamentou a atividade pesqueira no Brasil desde sua entrada em vigor até a parcial revogação, por meio da Nova Lei de Pesca, de 2009 (Lei n. 11.959, de 29 de junho de 2009). Durante sua vigência, o Código sofreu muitas alterações, especialmente nas previsões denominadas como medidas de estímulo para empresas pesqueiras. Essas mudanças, no entanto, foram pontuais, não afetando substancialmente o consagrado modelo de gestão pesqueira via subsídios para a indústria pesqueira.

Sendo o primeiro instrumento legal a prever fomento à produção pesqueira empresarial especificamente, via isenções fiscais, o Código de Pesca de 1967 veio a atender a demanda dos produtores em larga escala. Esses, desde o início da década de 1960, pleiteavam a extensão dos benefícios previstos à agricultura para seus negócios⁴⁸⁸.

⁴⁸⁸ Um dos benefícios previstos era o crédito rural, estabelecido pela Lei n. 4.829, de 05 de novembro de 1965. Por essa linha de crédito, os empréstimos contavam com juros abaixo do mercado e, por vezes,

Antes dessa previsão, alguns programas locais de auxílio aos pescadores foram elaborados pelo Ministério da Agricultura, entretanto, sem o caráter de generalidade como as medidas previstas pelo Código⁴⁸⁹. Além do mais, caracterizavam-se muito mais como medidas assistenciais, comumente concretizadas por meio da Policlínica dos Pescadores ou, muito eventualmente, pela Caixa de Crédito. A partir da formação da SUDEPE, originou-se um canal de negociação específico e direto entre os produtores industriais do setor pesqueiro e o governo federal, por meio do qual se esperava dinamizar a indústria pesqueira. O objetivo governamental último era concretizar o Plano Nacional de Desenvolvimento da Pesca, com o fomento das indústrias vinculadas ao setor pesqueiro. A pretensão era superar o modelo artesanal pela industrialização, sob o argumento de incrementar a produção nacional bruta de pescado.

A conturbada gestão da SUDEPE nos seus primeiros anos de existência, reflexo da instabilidade institucional nacional, impediu uma atuação mais sistemática desta autarquia. Existem notícias de que, entre 1962 e 1966, a SUDEPE investiu nos projetos do Programa de Emergência cerca de Cr\$ 18.492,3 milhões⁴⁹⁰. Esse programa contemplava desde a estruturação de escolas de pesca (como a Escola Tamandaré, em Pernambuco) até a importação de maquinário para reestruturação das empresas pesqueiras. Apesar do volume de investimentos, não houve incremento significativo no índice de capturas de espécies marítimas. Dados da SUDEPE apontam que o total de 337.760 toneladas de pescado foram desembarcados em 1962, avançando para 351.291 toneladas em 1966⁴⁹¹.

Assim, a prevista expansão dos índices de produção pesqueira não foi realizada nesse período inicial de investimentos da SUDEPE. A insuficiência dos investimentos públicos, seja na oferta de linhas de crédito, ou empregados na construção pública de entrepostos pesqueiros, motivava a insatisfação dos produtores

até negativos. PINTO, L. C. G. **Notas sobre a política e crédito rural**. Campinas: UNICAMP, 1980, p. 38.

⁴⁸⁹ VAZZOLER, Gelso. **A pesca marítima no Brasil**, p. 288-289.

⁴⁹⁰ VAZZOLER, Gelso. **A pesca marítima no Brasil**, p. 286.

⁴⁹¹ ABDALLAH P. R.; BACHA C. J. C. Evolução da atividade pesqueira no Brasil: 1960-1994. **Teoria e evidência econômica**, vol. 7, n. 13, p. 9-24, 1999, p. 11.

e as crises cíclicas no abastecimento do mercado. Tanto que, comumente, nos períodos da Páscoa, a aquisição de pescado nos centros urbanos era racionada⁴⁹². Ademais, os problemas de abastecimento não apenas de pescado, mas de toda a sorte de gêneros alimentares eram frequentes, justificando a preocupação governamental com o processo inflacionário⁴⁹³.

Os primeiros anos de fomento pesqueiro via SUDEPE demonstraram que a baixa produtividade do setor pesqueiro nacional era devida não somente aos escassos investimentos públicos ou privados, mas essencialmente à falta de coordenação destes. Enquanto recursos estatais eram destinados prioritariamente à construção de entrepostos e à importação de embarcações, não havia investimentos na construção de estaleiros nacionais, por exemplo. A formação de mão de obra especializada para a indústria pesqueira era também desatrelada da concessão de garantias aos trabalhadores. Outro aspecto nevrálgico era a falta de infraestrutura para transporte e distribuição do pescado, sendo insuficientes os frigoríficos e mesmo os caminhões disponibilizados para tal mister. Esse descompasso, identificado como falta de planejamento para o setor, comprometeu os investimentos, cujo montante, embora significativo, não foi suficiente para alavancar a produção pesqueira industrial.

A falta de estrutura básica para o incremento da produção pesqueira causava profunda insatisfação entre os produtores, os quais exigiam que o Estado suprisse tal deficiência. É curioso que os investimentos privados eram destinados à manutenção de embarcações, mas não à estruturação ou à infraestrutura do setor. Nesse panorama, os produtores defendiam que gerar infraestrutura produtiva era função estatal, a qual os governos estavam negligenciando até então.

Por isso, a maior demanda dos produtores do setor pesqueiro era uma nova regulamentação que substituísse a vigente (Lei de Pesca de 1938), considerada ultrapassada face aos desafios do desenvolvimento da pesca nos anos 1960. Era necessária uma legislação fundamentalmente de fomento para o

⁴⁹² MUITO peixe na Guanabara e pouco em São Paulo. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, 1965, p. 03.

⁴⁹³ ABREU, Marcelo Paiva de. **Inflação, Estagnação e ruptura**, p. 87.

setor pesqueiro, de forma a considerar a pesca como importante atividade produtiva a ser estimulada e não meramente autorizada. Esse discurso, à época, era sinônimo de investimentos públicos no setor pesqueiro, para além da regulamentação. Arriscando um pouco mais, o que os empresários pleiteavam era a conformação de um Direito Econômico do Setor Pesqueiro pautado em normas de planejamento e não somente em normas regulamentares, como vinha ocorrendo até então.

A perspectiva de que a legislação de pesca vigente à época era *atrasada* e *insuficiente* para o desenvolvimento do setor surgiu pela comparação entre esta e a legislação destinada à agricultura. Enquanto o Ministério da Agricultura gerenciava programas de estímulo e investimentos no campo, a divisão de Caça e Pesca do mesmo ministério limitava-se a controlar e a cadastrar pescadores e empresas pesqueiras. Em suma, o setor demandava um tratamento paritário com outras atividades produtivas, mediante previsão legal em um estatuto próprio de medidas de estímulo à atividade pesqueira.

Em atenção a essa demanda setorial, a proposta conjunta da SUDEPE e do Ministério da Agricultura, remetida como anteprojeto de Lei à presidência da República em 1965, previu uma série de incentivos fiscais às empresas pesqueiras. Ao lado da autorização às embarcações estrangeiras para exploração dos recursos pesqueiros nas águas territoriais brasileiras (até então limitadas em três milhas náuticas da costa, graças à prática assentada em direito internacional), a nova legislação priorizava a industrialização da atividade. Por isso, os incentivos foram previstos unicamente em benefício de pessoas jurídicas do setor (ou seus investidores), inclusive em um capítulo específico e especial do anteprojeto.

Para encerrar qualquer dúvida a respeito da consideração estatal da atividade pesqueira dentre aquelas mais importantes para a produção nacional de alimentos, o anteprojeto previu a elevação da indústria pesqueira à categoria de *indústria de base*. Essa previsão, naquele contexto de fomento estatal às atividades produtivas, permitia antever uma série de subsídios públicos ao setor:

Art. 17 – Para os efeitos desta lei define-se como “indústria da pesca”, sendo consequentemente declarada “indústria de

base”, o exercício de atividades de captura, conservação, beneficiamento, transformação, ou industrialização dos seres animais ou vegetais que tenham na água o seu meio natural ou mais frequente de vida, com o objetivo de transferir esses produtos a terceiros.

Parágrafo único – As operações de captura e venda “in natura” de pescado, quando realizadas pelos armadores de pesca, são consideradas atividades agropecuárias⁴⁹⁴.

Esse dispositivo não foi objeto de emendas no Congresso Nacional quando da discussão do anteprojeto e não sofreu grandes alterações pelo próprio Código de Pesca de 1967, resguardado em seu art. 18. O relevante dessa redação foi não apenas identificar a indústria pesqueira como *de base*, mas principalmente estabelecer o tratamento diferenciado entre produtores autônomos (armadores) e empresas pesqueiras.

Enquanto o *caput* do artigo anteriormente transcrito prevê a consideração especial às empresas do setor, os armadores passaram a ser equiparados a produtores rurais. A consequência dessa diferenciação revela-se no campo dos estímulos estatais à pesca. Uma vez que as modalidades de subsídios previstas no Código de Pesca tinham como beneficiários somente as indústrias pesqueiras, estavam imediatamente excluídos do fomento estatal os produtores individuais e as cooperativas, pelo disposto no parágrafo único.

Essa previsão comprova não somente o interesse político na industrialização da atividade pesqueira, mas também o abandono do modelo de pesca artesanal ou de pequena unidade produtiva. Revela o esforço estatal para alteração da base produtiva até então predominante no setor pesqueiro, pautado em embarcações rústicas e de pouca autonomia de navegação. Ao longo do tempo, esse desestímulo à pesca artesanal determinou a migração da mão de obra da pesca autônoma artesanal para a pesca industrial, fenômeno apresentado por Antônio Carlos

⁴⁹⁴ BRASIL. Congresso Nacional. **Projeto de Lei 3906/1966**, p. 10.

Sant'Ana Diegues como a *proletarização dos pescadores*⁴⁹⁵. Paralelamente, os subsídios à indústria pesqueira conformaram alterações na base produtiva e nas frotas, o que será examinado a seguir.

O foco conferido à legislação e, por consequência, à atuação das instituições públicas em prol da industrialização “induzida” do setor pesqueiro justificava, portanto, a revogação da legislação vigente pelo anteprojeto. Essas medidas de estímulo à indústria eram consideradas vitais para garantir o incremento da produção bruta de pescado, tanto para abastecer o crescente mercado interno de alimentos⁴⁹⁶, como para exportação. Nota-se o vínculo imediato propagado pelo governo entre produtividade e industrialização.

A Lei de Pesca antecedente (Decreto-lei n. 794, de 19 de outubro de 1938) passou a ser considerada pelo governo federal um empecilho ao implemento da Política Nacional para o

⁴⁹⁵ DIEGUES, Antônio Carlos Sant'Ana. **Pescadores, camponeses e trabalhadores do mar**, p. 149.

⁴⁹⁶ Um dos fatores que pressionava a economia brasileira na década de 1960 era o abastecimento do mercado interno de alimentos. Isso porque a produção agropecuária não era suficiente para suprir a população crescente do país. Além disso, o êxodo rural, com o crescimento da população urbana agravou a crise de abastecimento. Segundo o IBGE, em 1940 a maioria da população brasileira era rural (68,76%). Já em 1960, a situação demográfica mudou drasticamente – a população rural decaiu para 54,92%, mesmo com o crescimento populacional total de 58,10%. Apesar do acréscimo bruto da produção de alimentos em decorrência da mecanização, os preços dos alimentos no mercado interno auxiliavam a impulsionar a inflação no período. Se na década de 1940 a inflação média foi de 6%, no início dos anos 60 o índice de inflação ultrapassou os 30%. A alternativa adotada foi a supressão do valor real dos salários e, conseqüentemente, foi necessário implementar políticas para a contenção do preço dos alimentos. Para tanto, políticas de estímulo da produção agropecuária foram adotadas pelo governo federal, especialmente durante os primeiros anos do Regime Militar. Nestes termos, conferir: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Anuário Estatístico do Brasil**; MUNHOZ, Dércio Garcia. Inflação brasileira: os ensinamentos desde a crise dos anos 30. **Economia Contemporânea**, vol. 1, n. 1, p. 59-87, jan.-jul. 1997.

Desenvolvimento da Pesca e, portanto, à sua industrialização. Tal óbice só poderia ser superado por uma nova legislação considerada moderna, coerente com as necessidades de incremento produtivo do setor:

Realmente, o Código de Pesca atual, instituído pelo Decreto-lei n. 794, de 19.10.1938, não mais atende as exigências atuais, constituindo-se, ainda, sério entrave ao desenvolvimento do setor pesqueiro nacional, que está a reclamar uma legislação dentro da técnica moderna e que venha eliminar todas as dificuldades existentes⁴⁹⁷.

Nos primórdios da SUDEPE, industrializar a pesca foi a maneira prevista pelo governo federal para alcançar índices de produção suficientes para suprir a demanda interna de alimentos. Do mesmo modo como a mecanização da produção rural foi responsável pelo incremento do número bruto da oferta de produtos, a expectativa era de que a industrialização da pesca pudesse gerar resultados similares⁴⁹⁸. Mas este processo não seria simples. Enquanto a produção rural sofreu os primeiros impactos da mecanização durante as décadas de 40 a 60, o setor pesqueiro contava com pouquíssimas embarcações industriais motorizadas

⁴⁹⁷ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer das Comissões de Finanças e de Constituição e Justiça no Projeto de Lei 3906/1966**, p. 141.

⁴⁹⁸ Segundo dados do IBGE, em 1940 existiam nas propriedades rurais brasileiras 3.380 tratores, número que atingiu 61.345 unidades em 1960. O incremento da produção rural foi geral e bastante acentuado, com crescimento de todas as culturas, notadamente a duplicação da colheita de milho e o aumento em quatro vezes da produção de arroz no intervalos entre as duas décadas. A pecuária também foi intensificada, com a duplicação do rebanho bovino. A expectativa governamental declarada era de que fosse possível estimular a produção pesqueira em níveis industriais, a fim de atingir a mesma eficiência que a produção rural. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censos demográficos de 1950, 1960, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010**.

(de médio a grande porte)⁴⁹⁹. Por isso, a maior parte da mão de obra pesqueira estava concentrada na produção artesanal, como simples atividade complementar à produção agrícola de subsistência⁵⁰⁰. Oficialmente, a incipiente profissionalização e mecanização do setor pesqueiro brasileiro justificavam sua baixa eficiência quando comparado ao desempenho de outros setores produtivos nas décadas entre 1940 - 60.

Adaptar a produção pesqueira aos padrões industriais passou a ser a preocupação institucional que condicionou a criação da SUDEPE, inicialmente destinada ao abastecimento do mercado interno com proteína considerada barata. A razão desse esforço governamental no aumento da oferta de alimentos é simples: tratava-se de gerenciar a crise inflacionária, impulsionada pelo aumento acelerado da demanda e, conseqüentemente, dos preços dos gêneros alimentícios. Nesse contexto, é possível compreender a urgência do governo federal em gerar e aparelhar a indústria pesqueira nacional. Disponibilizar mais alimentos significava controlar os preços e a inflação. Por isso, explorar ao máximo possível os recursos pesqueiros era necessário e justificava o montante de investimento público para promover o desenvolvimento industrial do setor.

A questão é que os pescadores, na década de 1960, em sua quase totalidade eram dedicados à pesca artesanal e autônoma. O excedente era comercializado, a fim de obter produtos agrícolas que não conseguiam produzir. Essa produção era o que correspondia sempre a mais de metade de toda a produção nacional bruta de pescado, mesmo durante a fase de incentivos às indústrias⁵⁰¹. Muitos dos pescadores eram também pequenos

⁴⁹⁹ Em 1960, de acordo com a SUDEPE, somente 2% do total das embarcações pesqueiras no Brasil eram motorizadas, totalizando 2.240 barcos. Quase a totalidade das embarcações eram movidas a vela ou a remos, pequenas embarcações com pouca autonomia e limitadas à pesca costeira. DIEGUES, Antônio Carlos Sant'Ana. **Pescadores, camponeses e trabalhadores do mar**, p. 145.

⁵⁰⁰ DIEGUES, Antônio Carlos Sant'Ana. **Pescadores, camponeses e trabalhadores do mar**, p. 87.

⁵⁰¹ Tabela da SUDEPE reproduzida no relatório da Comissão Técnica de avaliação dos incentivos fiscais Fiset/Pesca. SUDEPE.

proprietários rurais, o que fazia da pesca uma atividade complementar. Enquanto a produção agrícola no Brasil encontrava sua base nos latifúndios, muitos deles existentes desde tempos coloniais, a pesca apresentava como base produtiva consolidada a pequena propriedade, o que não era considerado como uma estrutura adequada pelos governos. Por esse argumento nada técnico, justificou-se o investimento estatal na formação da indústria pesqueira no Brasil.

Com as mudanças institucionais ocorridas no Brasil em 1964, verifica-se a transformação do pensamento econômico, o que veio a refletir no processo de planejamento e, por consequência, nas políticas adotadas para gestão do setor pesqueiro. Por um lado, o Plano Trienal, de autoria de Celso Furtado, orientava o governo do presidente João Goulart ao controle inflacionário via substituição de importações e controle dos preços no mercado interno. Na sequência, com a derrocada do presidente pelos militares, o Plano Trienal foi substituído pelo PAEG (Programa de Ação Econômica do Governo), capitaneado por Roberto Campos. A orientação econômica ortodoxa determinou a reforma tributária, com a proteção aos grandes investidores, e a reforma trabalhista, com a restrição do direito de greve. Ainda na contenção do avanço inflacionário, o setor produtivo ganhou nova conformação, com estímulos fiscais e monetários que fizeram os produtores privilegiarem as exportações em detrimento do mercado interno⁵⁰².

Essa alteração do foco produtivo é interessante por revelar, particularmente no setor pesqueiro, a necessidade de abandonar a legislação vigente, com a previsão de estímulos destinados à indústria. Anteriormente à alteração institucional e ao PAEG, os investimentos públicos realizados pela SUDEPE priorizavam o incremento da produção nacional pesqueira para o abastecimento dos grandes centros urbanos. Com isso, pretendia-se substituir o consumo da carne bovina, de elevado preço, pela barata proteína do peixe. Assim, planejava-se atingir o equilíbrio dos preços e a liberação da carne bovina para exportação.

Relatório da Comissão Técnica de avaliação dos incentivos fiscais – Fiset – Pesca. Brasília: SUDEPE, 1985, p. 73.

⁵⁰² BASTIAN, Eduardo F. O PAEG e o plano trienal: uma análise comparativa de suas políticas de estabilização de curto prazo. **Estudos Econômicos**, vol. 43, n.1, p. 139-166, jan.-mar. 2013.

Antes do PAEG não era um objetivo imediato a industrialização da pesca, mas sim elaborar técnicas de conservação e adquirir aparelhagem para distribuição do pescado⁵⁰³. Em outros termos, a base produtiva da pesca centrada em pequenas unidades não era necessariamente um problema, mas sim a ausência de técnicas para conservação, manipulação e distribuição dos produtos pesqueiros. Portanto, a política de subsídios às empresas realmente não era prioridade, sendo o foco das medidas setoriais à pesca projetos locais, sem uma proposta de industrialização do setor pesqueiro.

Sob a égide do PAEG, entretanto, os planos para o desenvolvimento da pesca foram alterados. Se antes a base produtiva não era o grande problema para o incremento da produção pesqueira, esta passou a ser considerada o principal entrave para o setor. Por isso, medidas de estímulo às empresas pesqueiras começaram a ser elaboradas pela SUDEPE. O objetivo da produção da pesca, assim como de toda a atividade nacional era, prioritariamente, equilibrar a balança comercial brasileira pela exportação, de forma a conter o avanço inflacionário. Sob tal perspectiva ortodoxa é que se deve compreender a origem dos subsídios previstos no Código de Pesca de 1967. Como consequência dessa reorientação dos estímulos públicos ao setor pesqueiro, houve a rápida elevação dos índices de exportação de produtos pesqueiros como a lagosta e o atum, conforme noticiou o jornal *Correio da Manhã*, no dia 10 de novembro de 1968⁵⁰⁴.

Assim, o debate sobre a concessão de subsídios às empresas do setor pesqueiro surgiu desde o início dos anos 1960, mas se tornou corrente mediante a mudança institucional vivenciada com a instauração do Regime Militar. As reivindicações dos empresários foram divulgadas pela própria imprensa, especialmente pelos jornais de circulação nacional, como o *Correio da Manhã*. E mais, não apenas os empresários do setor estavam insatisfeitos, mas essencialmente os potenciais investidores, sobretudo estrangeiros. Um exemplo foi o proprietário da Indústria Naval do Ceará (INACE), o bancário Gil Bezerra. Seu propósito era construir um estaleiro nacional para

⁵⁰³ VAZZOLER, Gelso. **A pesca marítima no Brasil**, p. 287.

⁵⁰⁴ COM incentivos fiscais pesca eleva produção. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, p. 17, 10 nov. 1968.

grandes embarcações; entretanto, a ausência de estímulos estatais tornava o projeto inviável. Somente com a previsão, pelo Código de Pesca de 1967, de medidas de incentivo é que o projeto da INACE pode ser realizado, com a fundação da empresa em 1969⁵⁰⁵.

Em atenção à demanda dos empresários do setor e visando ao incremento das exportações, a nova direção da SUDEPE assumiu a tarefa de organizar uma legislação de pesca considerada moderna, com previsão de estímulos estatais à industrialização do setor. Foi sob tal perspectiva que o anteprojeto de Lei elaborado pela SUDEPE e encaminhado ao presidente Castelo Branco em 1965 estabeleceu uma série de benefícios fiscais às empresas pesqueiras.

A primeira medida de estímulo prevista foi a concessão, pelo prazo de cinco anos, de isenção dos impostos de importação e de consumo, bem como de todas as taxas aduaneiras e federais para a importação de embarcações e equipamentos pesqueiros por pessoas jurídicas. Para tanto, era preciso que a empresa contasse com projetos aprovados pela SUDEPE. O mesmo benefício foi previsto para empresas que importassem equipamentos destinados ao processamento, industrialização e comercialização de pescados, nos termos dos artigos 74 e 75 do anteprojeto.

Essa previsão sofreu emenda na Comissão de Projetos do Executivo (CPE) do Senado Federal, ganhando nova redação que estabelecia o prazo de isenção até 1972, bem como a alteração das isenções, que recairiam sobre o Imposto de Importação (II) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). O motivo dessa última emenda foi simplesmente adequar o anteprojeto à reforma tributária já promovida, que substituiu o Imposto de Consumo pelo IPI.

As empresas pesqueiras também se tornariam isentas do mesmo imposto de consumo (substituído pelo IPI) sobre os petrechos de pesca, bem como sobre os produtos pesqueiros industrializados ou não, tanto destinados ao mercado interno como para exportação. A emenda sofrida pelo dispositivo na CPE já mencionada limitou ao prazo de cinco anos as isenções

⁵⁰⁵ INACE. **Histórico da empresa.** Disponível em: <<http://www.inace.com.br/old/novo/?pagina=historico>>. Acesso em: 14 fev. 2015.

previstas⁵⁰⁶.

Outra medida de estímulo foi prevista pelo mesmo anteprojeto foi a isenção do Imposto de Renda (IR) incidente sobre o lucro real tributável obtido por pessoas jurídicas do ramo pesqueiro, desde que sediadas no País e com planos aprovados pela SUDEPE. Essa isenção foi estabelecida pelo prazo de 05 (cinco) exercícios financeiros consecutivos, a fim de possibilitar o reinvestimento dos valores do tributo para modernização das próprias empresas.

Por fim, o anteprojeto previu, nos artigos 80 e 83, isenção do IR para pessoas jurídicas e físicas até o exercício financeiro de 1971 sobre o lucro real tributável, para que este montante fosse investido na subscrição de capital de empresas pesqueiras com projetos aprovados na SUDEPE. A emenda proposta pela Comissão de Finanças do Senado (CF) incluiu a isenção não somente sobre o lucro tributável, mas sobre o total da renda bruta.

Essa ampliação das isenções previstas, especialmente referentes ao IR, teria causado desagrado ao presidente Castelo Branco. Por isso, nas razões de veto transcritas na Mensagem n. 105, de 18 de janeiro de 1967 que a alteração da política fiscal proposta fez com que o Projeto de Lei deixasse “de ser do interesse nacional”. Segundo as razões presidenciais, a extensão do art. 77, que pela emenda parlamentar englobou também o IPI comprometeria o orçamento da União, sendo esta sua maior receita à época⁵⁰⁷.

Com o veto, em janeiro de 1967, do então Estatuto da Pesca, após a tramitação em regime de urgência do Projeto de Lei, o Poder Executivo continuava com o problema de adaptar a legislação vigente às necessidades e demandas do setor. Por isso, com poucas alterações sobre o anteprojeto encaminhado anteriormente para o Legislativo, o próprio presidente da República, em acordo com seus ministros da Fazenda e da Agricultura, decretou o Código de Pesca, em 28 de fevereiro, do mesmo ano.

A diferença entre o texto do Decreto-lei 221/1967 e a proposta original do anteprojeto era a fixação expressa do limite

⁵⁰⁶ BRASIL. Congresso Nacional. **Projeto de Lei 3906/1966**, p. 78.

⁵⁰⁷ BRASIL. Congresso Nacional. **Mensagem Presidencial n. 105**, p. 28.

dos benefícios, válidos até o ano de 1972. Além disso, o incentivo via isenção do IR para pessoas físicas e jurídicas investidoras do setor pesqueiro foi limitado a 25% sobre o imposto devido, a fim de estimular inversões. No mais, o texto manteve praticamente as previsões do anteprojeto, sendo, portanto, adequado aos interesses do governo Castelo Branco.

As medidas de estímulo previstas pelo Código de Pesca de 1967 foram prorrogadas por diversas ocasiões. As previsões de isenção do II e do IPI foram válidas até 1982. Já a isenção sobre o IR foi estendida, sucessivas vezes, até 1986. Vale ter em consideração que essas medidas comprometeram a gestão pesqueira nacional com um modelo de subsídios que, segundo a classificação já apresentada por William E. Schrank, beneficia o setor subsidiado de maneira indireta⁵⁰⁸.

Com relação aos efeitos dos investimentos realizados no setor pesqueiro, vale considerar as mudanças na composição da frota nacional, bem como da produção nacional em relação ao montante de investimentos. Segundo Diegues, a pesca empresarial entre 1967 e 1978 teria recebido o montante aproximado de 3,364 bilhões de cruzeiros⁵⁰⁹. A média do incremento da produção pesqueira marítima teria sido da ordem de 8,9% ao ano, no período entre 1965 e 1973⁵¹⁰, atingindo os índices máximos em 1974, quando a produção pesqueira total atingiu 815.720 toneladas, das quais 690.065 de espécies marítimas. Com relação à frota nacional, notou-se a elevação do número de embarcações motorizadas, chegando a triplicar o total dessa modalidade até 1970⁵¹¹.

Apesar dos investimentos e mesmo do incremento do esforço pesqueiro industrial, a pesca de pequena escala ou artesanal continuou a ser responsável, em 1977, por 50% do volume produzido no setor, mesmo não sendo beneficiária das políticas de incentivo⁵¹². Há que se questionar, nesse ponto, se os

⁵⁰⁸ SCHRANK, William E. **Introducing fisheries subsidies**, p. 14.

⁵⁰⁹ DIEGUES, Antônio Carlos Sant'Ana. **Pescadores, camponeses e trabalhadores do mar**, p. 147.

⁵¹⁰ VAZZOLER, Gelso. **A pesca marítima no Brasil**, p. 288.

⁵¹¹ DIEGUES, Antônio Carlos Sant'Ana. **Pescadores, camponeses e trabalhadores do mar**, p. 148.

⁵¹² DIEGUES, Antônio Carlos Sant'Ana. **Pescadores, camponeses e trabalhadores do mar**, p. 150.

incentivos previstos no Código de Pesca de 1967 foram efetivos na transformação da base produtiva pesqueira nacional.

Considerando-se as medidas de estímulo à pesca, bem como a autorização de exploração pesqueira por empresas e embarcações estrangeiras, ficou explícita a concepção estatal da pesca como atividade produtiva de interesse nacional. O modelo de gestão pesqueira adotado via subsídios era inspirado por essa concepção; com esse panorama, compreende-se o silêncio institucional a respeito da possível depleção dos estoques e mesmo extinção de espécies. Ademais, o estágio da ciência pesqueira internacional considerava as áreas sem comprovação de esgotamento de recursos como íntegras, devendo ser exploradas em benefício das demandas alimentares mundiais.

Identificado o modelo de gestão pesqueira utilizado no Brasil, é possível, a partir dessa informação, reunir outras modalidades previstas de subsídios, a fim de analisar os efeitos e a duração dessas políticas. Mais ainda, prossegue-se na correlação entre planejamento e gestão pesqueira, condicionantes do conteúdo das normas de Direito Econômico do Setor Pesqueiro.

5.3 PLANOS NACIONAIS DE DESENVOLVIMENTO DA PESCA (PNDP) A PARTIR DA PREVISÃO DE SUBSÍDIOS VIA CÓDIGO DE PESCA DE 1967 E A SUBSTITUIÇÃO PELO Fiset/PESCA

O setor pesqueiro nacional, já no final da década de 1960, contava com uma instituição especializada na sua gestão, a SUDEPE, e com uma regulamentação de fomento específica: o Código de Pesca de 1967. As atribuições da SUDEPE englobavam as medidas necessárias para o que se compreendia como desenvolvimento da pesca, desde a formulação de um novo Código até a coordenação de linhas de financiamento e assistência social aos pescadores.

Era prevista ainda dentre as amplas competências da SUDEPE, no art. 2º. da lei que a criou, a elaboração e execução do Plano Nacional de Desenvolvimento da Pesca (PNDP). Essa previsão legal seguiu a tendência política de planejamento

econômico estabelecida à época, desde a formulação do Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek. Tratava-se, no contexto geral do Estado, da adoção de uma perspectiva de racionalização e previsão de investimentos, orientando os setores produtivos à realização de metas em prol do desenvolvimento da economia nacional. Sob essa dimensão de planejamento e racionalização política da economia, a pesca passou a ser considerada para além de uma atividade comercial autônoma: uma autêntica parte do projeto de desenvolvimento nacional, com metas a serem realizadas.

A consequência da atribuição desse caráter finalístico ao setor pesqueiro, com a previsão legal de seu planejamento, foi a maior participação do Estado na promoção da pesca, embora com objetivos desatrelados do efetivo incremento da produção alimentar para o mercado interno. Essa intervenção estatal no setor extrapolou o campo da regulamentação da exploração comercial dos recursos pesqueiros, conduzindo o modelo de pesca a ser priorizado: o industrial. Ou seja, a questão política, quando refletida sobre o setor pesqueiro, não apenas serviu à regulamentação da atividade, como também determinou os moldes pelos quais a pesca deveria ser desenvolvida.

Quando se diz da participação estatal na configuração do setor pesqueiro pretende-se verificar como a atuação política determinou o modelo de exploração a ser adotado pelos produtores. Como possibilidade de interpretação da ação estatal sobre a pesca, sugere-se a dicotomia entre o modelo de pesca artesanal e o industrial. Ainda que os limites entre esses dois moldes propostos sejam tênues, a pesca artesanal era, à época, compreendida como a modalidade de pequena escala produtiva por essência. Já a pesca industrial era definida por seu caráter técnico, que lhe conferia maior proporção produtiva⁵¹³. A própria

⁵¹³ Modalidades de pesca:

Artesanal: ao largo de toda a costa e em águas interiores, variando desde a simples atividade de subsistência, praticada com a tecnologia mais rudimentar, até aquela em que a produção já sofre processos de comercialização, organizados em cooperativas, em colônias de pescadores, ou ainda, sob a liderança de pequenos proprietários ou armadores de embarcações, estas apresentando melhores características pesqueiras e operando com aparelhagem mais moderna.

SUDEPE estabeleceu essa subdivisão entre as modalidades pesqueiras, operando sobre essa lógica dicotômica durante toda sua existência:

A divisão entre pesca industrial e artesanal não obedece a limites muitos vivos. Assim, se é clara a distinção entre um empresário industrial e o pescador a remo, a vela ou dono de pequenas embarcações a motor, há pescadores incluídos na categoria artesanal cujas características se aproximam muito mais do empresário que do artesão. É o caso do chamado "Armador Artesanal".

Aqui se conceitua então, como artesanal, a pesca que não é feita por sociedades de capital, e como pescadores artesanais, como consequência, aqueles que não são sócios ou empregados de tais empresas. O pescador artesanal vive normalmente em Colônias, ainda que a elas não se filie, como parece mandar a Lei. Está se verificando, hoje, uma tendência a se organizarem também em Cooperativas.⁵¹⁴

A questão política fundamental em relação ao setor pesqueiro passou a ser como este poderia servir ao desenvolvimento econômico nacional, caracterizado pela racionalização dos processos e pelo incremento geral da produção. A escolha alegadamente técnica pelo fomento à industrialização da pesca foi orientada pela expectativa de elevar os patamares de exploração dos recursos pesqueiros, ainda que as estatísticas não fossem seguras com relação às possibilidades exploratórias.

Industrial: caracterizada pela concentração de investimentos em instalações terrestres, operando com embarcações de maior porte (de modo geral acima de 20 toneladas) e a utilização de aparelhagem e métodos de pesca modernos e seleção de espécies para as capturas. SUDEPE. **I Plano Nacional de Desenvolvimento da Pesca**. Brasília: SUDEPE, 1965. p. 68.

⁵¹⁴ SUDEPE. **IV Plano Nacional de Desenvolvimento da Pesca**. Brasília: SUDEPE, 1980. p. 119.

O fato é que a própria SUDEPE posicionou-se em favor da substituição gradativa da frota artesanal pela industrial. Essa postura foi justificada institucionalmente considerando a facilidade de atração de investimentos, inclusive internacionais, para a atividade pesqueira. A SUDEPE e os governos militares, com base em uma perspectiva econômica bastante ortodoxa, divulgavam que somente as indústrias pesqueiras seriam capazes de atrair investidores. Dessa forma, a pesca artesanal deveria ser suprimida e substituída, visando o financiamento da produção por investidores, no mais das vezes, estrangeiros. Esse é um modelo de desenvolvimento politicamente comprometido, que se converteu em única via por meio do discurso técnico setorial. Entretanto, foi antes uma aposta do que necessariamente uma constatação científica.

A convicção técnica predominante era de que os aproximadamente 8 (oito) mil quilômetros de costa atlântica brasileira seriam um manancial infinito de espécies pesqueiras. Tal constatação encontrou lastro na ciência pesqueira internacional, ainda influenciada pela tese da inesgotabilidade dos cardumes. Os fatores extensão da costa e possibilidade exploratória legitimavam o incremento do esforço de pesca, partindo do pressuposto de que o aumento da produção nacional de pescado dependia unicamente da variável capacidade produtiva da frota.

Assim, essa justificativa aparentemente técnica legitimou a criação da SUDEPE e, posteriormente, seu posicionamento institucional pela industrialização da pesca. Mas o que se dizia como razão técnica, de fato, não poderia ser compreendido dessa maneira, dada a ausência de pesquisas amplas e estatísticas seguras no setor⁵¹⁵. Portanto, o investimento público na

⁵¹⁵ “Não há muitas informações sobre a atividade pesqueira no Brasil até meados do século XX. A partir de 1960, o Anuário Estatístico do Brasil, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, registra a produção brasileira de pescado, fruto de pescarias no mar e em águas continentais. Embora com alguma imprecisão, o Anuário informa que, em 1960, o total capturado foi de 281.512 toneladas. A produção pesqueira cresceu ao longo daquela década, chegando a 526.292 toneladas em 1970.” PEREIRA, Luciano Gomes de Carvalho. **Pesca e aquicultura no Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012. p. 18.

conformação da indústria pesqueira nacional foi uma decisão de cunho político (no limite em que definir técnica e política é viável), que encontrou apoio nos investidores do setor. Portanto, a SUDEPE deve ser interpretada como a instituição responsável pelo esforço em alterar a matriz produtiva de todo o setor pesqueiro, marcadamente artesanal até a década de 1960.

A alteração da matriz produtiva pela intervenção da SUDEPE guardava duas dificuldades. A primeira dizia respeito à imprecisão das categorias pesca industrial e artesanal. Diegues acertadamente resumiu essa dificuldade, afirmando que “em geral, é considerada artesanal a pesca realizada pelas Colônias de Pescadores. Outras vezes, o critério de classificação é a dimensão da embarcação utilizada”⁵¹⁶. A segunda dificuldade à industrialização referia-se a prevalência estatística da produção artesanal nacional, mesmo com a adoção das políticas de incentivo à industrialização. O levantamento e a consolidação de dados realizados por Diegues demonstram que, no ano de 1960, a pesca artesanal teria sido responsável por 83,6% da produção pesqueira nacional. Essa participação proporcional decaiu para 53,4% em 1970, com o fomento da produção industrial. Ainda assim, a pesca artesanal ainda permaneceu numericamente mais produtiva do que as empresas pesqueiras⁵¹⁷.

Além do desafio de alteração na base produtiva da pesca, os primeiros anos de fundação da SUDEPE foram marcados por profunda agitação política no contexto nacional. Por isso, não causa estranheza a demora na efetiva instalação da autarquia, a qual foi somente estruturada aproximadamente um ano após seu surgimento jurídico⁵¹⁸. Esse fator institucional também pode ser apontado como uma das razões para a morosidade na construção do planejamento setorial e na destinação de recursos públicos para o setor. De mais a mais, a carência de pesquisas e estatísticas pesqueiras consolidadas tornava impossível à SUDEPE estabelecer qualquer plano ou meta objetiva para a pesca imediatamente após sua origem.

⁵¹⁶ DIEGUES, Antônio Carlos Sant’Ana. **Pescadores, camponeses e trabalhadores do mar**, p. 146.

⁵¹⁷ DIEGUES, Antônio Carlos Sant’Ana. **Pescadores, camponeses e trabalhadores do mar**, p. 147.

⁵¹⁸ TIMM, José Ubirajara Coelho de Souza. **SUDEPE: 12 anos de frustrações no desenvolvimento da pesca**. p. 34.

Até então, devido à inexistência de planos e programas, à falta de diretrizes e à omissão de políticas gerais e específicas, a autarquia não tinha como argumentar e justificar a solicitação de recursos financeiros; tendo seus orçamentos, desde 1962, o crescimento vegetativo indispensável para cobrir os acréscimos da inflação.⁵¹⁹

Sob tal perspectiva, pode-se compreender tanto a pressa como a inefetividade que caracterizaram o primeiro PNDP elaborado pela SUDEPE, em 1963. Obedecendo à prescrição legal, uma das primeiras medidas da superintendência logo após sua instalação foi justamente a elaboração do documento que instituiu o Plano. Com previsão de investimentos e ações institucionais para o primeiro triênio de operação da SUDEPE, o primeiro PNDP foi encaminhado pelo superintendente, Almirante Pedro de Castro Moreira da Silva, ao Ministério da Agricultura. Tanto a instabilidade do ministério, como a ausência de estrutura institucional da própria SUDEPE reduziram o plano a um documento de área, que não contou com a aprovação necessária, não recebendo o aporte financeiro para as primeiras medidas previstas⁵²⁰.

Assim, o I PNDP foi um ensaio para os demais planos, contando com uma exposição de motivos que indicava “análises e medidas destinadas à melhoria do abastecimento, exportação, valorização do pescador e pré-investimentos”⁵²¹. Com fundamento nesses objetivos, o plano apresentou um agregado estatístico básico, indicando a necessidade de fomentar a produção pesqueira nacional. A meta era, ao final do período de

⁵¹⁹ SUDEPE. **IV Plano Nacional de Desenvolvimento da Pesca**. Brasília: SUDEPE, 1980. p. 54.

⁵²⁰ “A falta de estrutura administrativa, que pudesse operacionalizar o Plano viria a impedir a sua implantação, ainda que parte de seu conteúdo servisse de base para o preparo do II Plano, em 1969, por ocasião da gestão do Vice-Almirante Antônio Maria Nunes de Souza.” SUPEDE. **III Plano Nacional de Desenvolvimento Pesqueiro: 1974- 1979**. Volume 1, p. 03.

⁵²¹ SUPEDE. **I Plano Nacional de Desenvolvimento Pesqueiro: 1963-1967**. Volume 1, p. 05.

vigência do I PNNDP, duplicar o número bruto de pescado de 421 mil toneladas produzidas em 1962⁵²².

Para viabilizar a realização das metas planejadas era necessário tanto pesquisa estatística como montante de investimentos econômicos. No esforço de suprir a carência de pesquisas consolidadas na área é que foi firmado, em 1966, o convênio entre a SUDEPE (via Ministério da Agricultura) e o Fundo Especial das Nações Unidas para a Pesca/FAO. Desse convênio foi instituído o Programa de Pesquisa e Desenvolvimento Pesqueiro do Brasil (PDP), pelo Decreto n. 60.401, de 11 de março de 1967.

Com o objetivo de “prestar assistência ao governo brasileiro no desenvolvimento da indústria da pesca”, o programa previu a realização de treinamento de pessoal e de consultorias para o setor. O PDP contou com a participação de pesquisadores estadunidenses e brasileiros no levantamento das condições de realização da pesca e na elaboração de diretrizes futuras. O programa, com previsão inicial de 02 (dois) anos, foi prorrogado até 1976, ano em que a FAO deixou de participar. A partir de então até o encerramento efetivo do PDP, em 1980, a coordenação das pesquisas seguiu ao encargo unicamente do Ministério da Pesca. Com a fundação do Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento Pesqueiro (IPDP), pelo Decreto n. 85.394, de 25 de novembro de 1980, finalmente o PDP foi extinto.

Retornando ao contexto da década de 1960, com a instituição do PDP e o desenvolvimento dos primeiros grupos de trabalho em parceria com a SUDEPE, foi formulado o II PNNDP. Esse novo plano, formulado em 1966, contou com um maior agregado de informações estatísticas e estabeleceu metas para o setor de forma mais estruturada que o primeiro. Apesar disso, também continuou como um documento de estudo, sem conquistar a aprovação do Ministério da Agricultura.

São apontados como os entraves comuns à implementação dos dois primeiros PNNDP elaborados pela SUDEPE tanto a falta de clareza quanto aos objetivos gerais como de estrutura administrativa suficiente para aplicá-los ao setor. As metas elaboradas por ocasião do II PNNDP foram consideradas

⁵²² SUPEDE. III Plano Nacional de Desenvolvimento Pesqueiro: 1974- 1979. Volume 1, p.100.

posteriormente carentes de base técnica, especialmente por intentar o incremento da produção pesqueira sem incluir a previsão de orçamento e meios para tal. Nesse sentido, é válida a análise realizada por ocasião do III PNDP, de 1975:

Numa análise crítica desde a sua criação, em 1962, até 1971, a SUDEPE não concretizou nenhum resultado de ação administrativa que consubstanciasse os dispositivos da Lei Delegada n. 10, demonstrando sua atuação nesse período, que a autarquia estava despreparada para o exato cumprimento das suas atribuições legais, decorrendo esse despreparo de uma série de equívocos e fatos.

Em todo o período considerado, a SUDEPE não definiu claramente os seus objetivos gerais e específicos e não tendo fixado estes não poderia jamais elaborar planos e programas racionais, da mesma forma como não se estruturou de forma adequada ao cumprimento das suas finalidades. Criada em 1962, somente em 1968 submeteu à Presidência da República um primeiro documento de estrutura básica, de que resultou o Decreto 62.759, de 22 de maio de 1968. Essa estrutura, todavia, não foi implantada senão parcialmente, do que decorreu uma distorção, cuja correção viria a ser tentada em 1971, através do Decreto 68440, de 29 de março.

Em duas oportunidades, a SUDEPE tentou elaborar o Plano Nacional de Desenvolvimento da Pesca (PNDP), referido no texto da Lei Delegada n. 10. Em nenhuma dessas oportunidades conseguiu aprovação e, embora tentasse executar o II PNDP, a experiência mostrou que a tentativa foi vã, inclusive porque as metas objetivadas naquele plano, na opinião de especialistas, careciam de

suporte técnico.⁵²³

A carência técnica apontada como crítica aos dois primeiros PNDP elaborados pela SUDEPE é atribuída à ausência de coordenação das pesquisas pesqueiras elaboradas até então. Isso significa afirmar que, embora existissem centros de pesquisas regionais e mesmo informações técnicas, não havia padrões de análise e nem mesmo objetivos comuns nas pesquisas. Essa falta de orientação no desenvolvimento dos inquéritos científicos impossibilitava a tomada de um panorama pesqueiro nacional e, conseqüentemente, a elaboração de projetos abrangentes para o setor.

De mais a mais, considerando a opção política pela industrialização da pesca, foram atribuídas à SUDEPE as funções de planejamento, execução e fiscalização de projetos para o desenvolvimento da pesca. Por isso, não é demais afirmar que a SUDEPE concentrou, em um só órgão, amplas competências, o que exigiria uma estrutura igualmente complexa. E, numa certa medida, a atribuição de pesquisa representou uma atividade dificilmente realizável, considerados os limites institucionais.

Das 24 (vinte e quatro) instituições de pesquisa pesqueira instaladas até 1970 em território nacional, as mais atuantes eram financiadas pelo governo federal via Ministério da Educação, dado seus vínculos com as universidades⁵²⁴. As pesquisas elaboradas não adotavam uma metodologia comum e nem mesmo seguiam o mesmo propósito; as estatísticas, quando realizadas, dificilmente consideravam os mesmo parâmetros. Isso se deve e muito à ausência de articulação da SUDEPE com os órgãos de pesquisa, derivada da própria dificuldade interna da autarquia em determinar seus objetivos institucionais. Em um sentido mais claro, os objetivos da SUDEPE, embora estabelecidos em termos gerais pela lei que a criou, ainda não estavam determinados. Estimular a industrialização da produção pesqueira nacional era o cerne da atuação da SUDEPE, mas os meios de fomento e a articulação necessária com os produtores para atingir essa meta ainda não estavam previstos.

⁵²³ SUPPEDE. III Plano Nacional de Desenvolvimento Pesqueiro: 1974- 1979. p.20.

⁵²⁴ PAIVA, Melquíades Pinto. **Instituições de pesquisas marinhas do Brasil**. Brasília: IBAMA, 1996. p.200-201.

Na área das pesquisas, a falta de diretrizes e políticas adequadamente formuladas ocasionou uma situação descoordenada em que a SUDEPE não orientava, não dirigia, nem controlava propriamente as pesquisas pesqueiras. Estas, por não terem sido desenvolvidas segundo caráter sistêmico, limitavam-se a convênios de interesse de outras entidades.⁵²⁵

Apenas em 1968, por meio do Decreto n. 62.759, de 22 maio, a estrutura da SUDEPE foi finalmente reformulada, com a determinação de atribuições específicas a seus órgãos. Por tal Decreto, a SUDEPE passou a ser composta pelo Conselho Deliberativo, pelo Conselho Consultivo e pela Secretaria Executiva. Enquanto o órgão deliberativo, composto por autoridades ministeriais, era responsável pelo estabelecimento das metas e pela formulação de políticas públicas para o setor, o órgão consultivo era aberto às entidades e lideranças produtivas do setor. Todas as demais ações ficavam ao encargo da Secretaria Executiva, cujas atribuições incluíam desde coordenação de pesquisas, análise e execução de projetos até fiscalização. Para tanto, a Secretaria Executiva era composta pela Assessoria Jurídica, Departamento de Administração, Departamento Financeiro, Escritório de Planejamento da Pesca, além das Diretorias Regionais.⁵²⁶

Essa estrutura prevista para a SUDEPE foi alterada apenas 03 (três) anos depois de sua vigência, pelo Decreto n. 68.440, de 29 de março de 1971. Por este último Decreto, os órgãos de assessoria ganharam independência em relação à Secretaria Executiva, com maior autonomia para a execução de suas atribuições específicas. De fato, não havia muito sentido em subordinar os órgãos assessores, com atividades bastante diferenciadas, à Secretaria Executiva. Essa subordinação causava

⁵²⁵ SUPEDE. III Plano Nacional de Desenvolvimento Pesqueiro: 1974-1979. p.21.

⁵²⁶ Conforme o art. 1º., Decreto n. 62.759, de 22 de maio de 1968.

morosidade à execução de medidas, uma vez que todas as decisões eram legalmente submetidas ao secretário executivo.⁵²⁷

Finalmente, em 1974, por meio do Decreto n. 73.632, de 13 de fevereiro, ou seja, novamente após quase 03 (três) anos, a estrutura da SUDEPE foi novamente reformulada. O esforço em simplificar a gestão e conferir maior controle das decisões motivou a formação de duas unidades: a Deliberativa e a Executiva. A primeira era o órgão político, responsável pelas decisões gerais, enquanto os órgãos técnicos trabalhavam sob a coordenação da Unidade Executiva.⁵²⁸

A instabilidade institucional que se verifica internamente à própria SUDEPE foi verdadeiro óbice para a atuação desta autarquia. Mesmo concentrando a competência para pesquisas pesqueiras a partir do Decreto n. 63.164, de 26 de agosto de 1968, a execução prática destas era morosa e descontinuada, tanto quanto os aportes destinados às pesquisas. E, nesse contexto de insuficiência estrutural, a situação da SUDEPE ainda iria piorar, com a atribuição de fiscalização da pesca, em 1969: mais um encargo dispendioso e delicado para uma entidade ainda em consolidação.⁵²⁹

Sob tais determinantes de instabilidade institucional, o trabalho de consolidação dos PNDP era inviável. A SUDEPE não detinha formação institucional estável, assim como o próprio corpo técnico de funcionários e pesquisadores era muito volátil. Em razão disso, as pesquisas eram descontinuadas e, conseqüentemente, os dois planos de desenvolvimento elaborados até 1970 eram carentes de bases técnicas e mesmo de operacionalidade.

Ainda sob tal contexto de instabilidade institucional da SUDEPE e de dificuldades na consolidação da indústria pesqueira nacional, foi apresentado pela autarquia um anteprojeto de Lei, a ser transformado no novo Código de Pesca, em 1966. Essa nova legislação foi elaborada com o declarado objetivo de fomentar a industrialização do setor, prevendo tanto investimentos estrangeiros como públicos nas empresas pesqueiras nacionais, estes últimos na forma de isenções fiscais.

⁵²⁷ art.1º., Decreto n. 68.440, de 29 de março de 1971.

⁵²⁸ art. 4º., Decreto n. 73.632, de 13 de fevereiro de 1974.

⁵²⁹ Por meio do Decreto n. 65.005, de 18 de agosto de 1969.

No Congresso Nacional, a tramitação do anteprojeto, elaborado pela SUDEPE e endossado pelo Ministério da Agricultura (ao qual a SUDEPE era diretamente subordinada), gerou conflitos entre os poderes Executivo e Legislativo. O mais intenso dos debates versou sobre a possibilidade de exploração direta dos recursos pesqueiros por empresas estrangeiras. Enquanto o Executivo federal era favorável a tal previsão, o Congresso Nacional foi contrário, emendando o anteprojeto e restringindo essa possibilidade.

A restrição de exploração pesqueira por empresas estrangeiras motivou o desacordo e o veto da Presidência da República ao Projeto de Lei aprovado pelo Congresso Nacional, já no início de 1967. Com o veto presidencial e face à necessidade de nova regulamentação para o setor pesqueiro que autorizasse as medidas de fomento, o presidente Castelo Branco utilizou o próprio anteprojeto da SUDEPE como base para decretar o novo Código de Pesca, em 28 de fevereiro de 1967. Pelo Decreto n. 221, estavam previstos tanto os incentivos fiscais para as empresas pesqueira nacionais, como a exploração por embarcações estrangeiras nas águas nacionais.

Os incentivos fiscais previstos pela nova legislação pesqueira podem ser resumidamente definidos como isenções tributárias. Essas isenções atingiam o Imposto de Renda sobre os resultados financeiros de indústrias pesqueiras com projetos aprovados pela SUDEPE, bem como impostos e taxas federais sobre produtos pesqueiros. Ademais, foram também isentas as empresas de pesca do recolhimento de Imposto de Importação, Imposto de Produtos Industrializados (IPI), taxas aduaneiras e tributos federais de qualquer natureza sobre embarcações e equipamentos pesqueiros, destinados à captura, comercialização, industrialização e transporte de pescado. Quanto ao IPI, este ainda foi objeto de isenção na aquisição de redes de pesca destinados exclusivamente à pesca comercial ou científica. Complementando o pacote de medidas de fomento, foi ainda prevista a dedução de até 25% do Imposto de Renda às empresas registradas no País (nacionais e estrangeiras) para inversão em projetos pesqueiros aprovados pela SUDEPE.

Assim, a partir da edição do Código de Pesca de 1967, a SUDEPE passou a desempenhar um papel bastante relevante, como autêntico órgão de fomento à indústria pesqueira nacional. No lapso entre 1968 e 1970, a SUDEPE teria aprovado 137

projetos empresariais para acesso aos incentivos, liberando um total aproximado de Cr\$ 400 milhões⁵³⁰.

A partir de então cresceu enormemente a expectativa em relação ao desempenho da SUDEPE, sendo grande o número de solicitações de autorizações de investimentos visando à captação de recursos oriundos dos incentivos fiscais e que alcançaram a elevada cifra de 137 projetos aprovados.⁵³¹

A euforia do momento de criação da SUDEPE e do estabelecimento dos incentivos fiscais fez com que os índices de extração pesqueira fossem elevados ano a ano. Atribui-se esse fenômeno ao incremento do esforço pesqueiro, com o aumento da frota de capacidade acima de 20 toneladas (médio e grande porte). Entretanto, outros fatores políticos influenciaram diretamente na produção, o que comumente era ignorado pela própria SUDEPE. A pesquisa pesqueira desconsiderava tais fatores, limitada ainda pela perspectiva de que somente o aumento da capacidade pesqueira seria suficiente para garantir o crescente nível produtivo do setor.

A segunda fase na evolução da economia pesqueira - 1962/1966 - situada entre dois eventos de importância - a criação da SUDEPE e a promulgação do novo Código de Pesca é marcada no início por um expressivo incremento na produção, sofrendo ligeiro declínio por ocasião das alterações político-econômicas de 1964/1965 com reflexos na economia brasileira como um todo. No período a produção de pescado cresceu a uma taxa média anual de 5,5%, atingindo a produção global, o total de 435.000 toneladas. A produção global, a partir de

⁵³⁰ SUDEPE. **Relatório da Comissão Técnica de avaliação dos incentivos fiscais – Fiset/PESCA**. Brasília: SUDEPE, 1985. p.4.

⁵³¹ SUPEDE. **III Plano Nacional de Desenvolvimento Pesqueiro: 1974- 1979**. p.21.

1967, mostrou, desempenho favorável, havendo um crescimento ao longo do período de 42% e um incremento médio anual de 6,6%.⁵³²

Apesar do implemento das medidas de fomento, a estrutura institucional da autarquia ainda não era adequada à demanda técnica que representava a avaliação dos projetos pesqueiros. O período inicial de incremento da produção e de euforia do mercado seria seguido pela estagnação do crescimento produtivo. Dentro desse contexto, a ausência de um plano de desenvolvimento setorial, com metas a serem atingidas pelos beneficiários, fez com que parte do investimento fosse simplesmente perdido. Muitos dos projetos foram conduzidos por empresários sem experiência e mesmo sem auxílio técnico. Por isso, do montante de 137 projetos, menos de 70 tiveram sucesso.

Atraídos pelas facilidades governamentais, empresários pioneiros, desprovidos da experiência mínima requerida, propuseram-se a desenvolver a atividade pesqueira, já que, via de regra, entendiam que os incentivos fiscais não significavam riscos, tratando-se de recursos a fundo perdido. (...) Dos projetos aprovados, 21 não chegaram a fazer uso dos incentivos e 52 deixaram de obter liberações, seja porque revogados pela SUDEPE (23) ou por desestímulos e obstáculos de ordem diversa. Restaram, assim, menos de 70 empresas que continuaram a usufruir dos benefícios aprovados.⁵³³

Aliado da falta de planejamento setorial foi o despreparo institucional da SUDEPE em orientar os investimentos realizados. A falta de um suporte técnico às empresas beneficiárias das isenções fiscais foi derivada da própria estrutura

⁵³² SUPEDE. III Plano Nacional de Desenvolvimento Pesqueiro: 1974-1979. p.32.

⁵³³ SUDEPE. Relatório da Comissão Técnica de avaliação dos incentivos fiscais – Fiset/PESCA. Brasília: SUDEPE, 1984. p.5-6.

insuficiente da SUDEPE e de investimentos em pesquisas setoriais. Isso faria surgir entraves técnicos ao incremento produtivo, tais como a pouca diversificação dos produtos ofertados e a escassa matéria-prima industrial.

Essa carência de pesquisas no setor pesqueiro foi apontada por ocasião do diagnóstico prévio base do III PNPD, elaborado em 1974. A questão não era somente o parco conhecimento sobre os cardumes e o potencial pesqueiro nacional: era também, e principalmente, a desconsideração de estudos a respeito do mercado de produtos pesqueiros, bem como das variáveis políticas que influenciavam o setor. Corroborava essa dimensão ignorada, a tese da inesgotabilidade dos recursos pesqueiros. Essa falha de análise só começou a ser dimensionada por ocasião do III PNPD, o qual expressamente asseverou que a amplitude dos mares brasileiros e o aumento do esforço pesqueiro não eram capazes de garantir a produtividade nacional.

A concepção de que a existência de uma fronteira marítima de cerca de 7.548 Km implica necessariamente na existência de inesgotável potencial pesqueiro, tem criado uma imagem de que a pesca é um setor altamente rentável, proporcional somente à massa de investimentos nela aplicados. As pesquisas e observações feitas até o momento indicam uma situação oposta, ou seja, a costa brasileira, à exceção de alguns trechos é escassa em recursos pesqueiros. Esta constatação não implica em afirmar que a produção de pescado no Brasil não possa sofrer um aumento significativo. Os recursos pesqueiros brasileiros não são bem conhecidos. A necessidade de pesquisas é reconhecida por todos que participam do setor. Convém, entretanto, observar que daí inferir a existência de potencialidade excepcional é uma concepção extremamente otimista.⁵³⁴

⁵³⁴ SUPED. **III Plano Nacional de Desenvolvimento Pesqueiro:** 1974- 1979. Volume 1, p.21.

Com maior disponibilidade de dados estatísticos, o III PNDP partiu de um detalhado diagnóstico da atuação da SUDEPE nos seus primeiros 12 anos de existência, assim como do avanço da produção nacional de pescado a partir da adoção das medidas de fomento. Além disso, o III PNDP se diferenciou dos demais planos para o setor pesqueiro por conter objetivos e programas mais específicos, com previsão de ações para o período entre 1975 e 1979. Essa sistematicidade, aliada a uma maior estabilidade institucional, garantiram a aprovação do III PNDP pelo Ministério da Pesca, sendo convertido em documento institucional de metas.

Contribuiu para a formulação do III PNDP, assim como para a reestruturação da SUDEPE (ambas em 1974), a assistência do Escritório da Reforma Administrativa, vinculado ao Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. Por solicitação do superintendente da SUDEPE, João Cláudio Dantas Campos, foi formado o Programa SUDEPE, em convênio com aquele ministério. O intuito era promover o diagnóstico das atividades e dos objetivos da superintendência, bem como a adequação dos projetos aprovados em relação às metas institucionais.

O Programa SUDEPE foi assessorado por uma equipe técnica da Fundação Getúlio Vargas, que elaborou extenso e detalhado relatório das atividades e dos projetos financiados pela autarquia. Essa mesma equipe propôs a reestruturação institucional, bem como o deslocamento dos programas assistenciais aos pescadores para a competência do então Instituto Nacional da Previdência Social (INPS). Com isso, previa-se maior dinamismo da SUDEPE, concentrada unicamente na promoção das medidas de fomento ao setor.⁵³⁵

Essa reestruturação da SUDEPE era fundamental para a redefinição de seus objetivos, tornando os programas institucionais mais coerentes com a atuação de um órgão de fomento. Nesse aspecto, era imprescindível o deslocamento dos programas assistenciais da antiga Policlínica dos Pescadores da alçada da SUDEPE, transferindo-os para órgãos efetivamente destinados à assistência social. Na verdade, tratava-se de tornar a

⁵³⁵ SUPEDE. **III Plano Nacional de Desenvolvimento Pesqueiro: 1974- 1979.** Volume 1, p.24.

estrutura dos órgãos de Estado cada vez mais especializada, a fim de promover seus objetivos com maior eficiência.

Compreendeu-se que a amplitude das atribuições da SUDEPE comprometia a gestão e o acompanhamento dos projetos aprovados. Em suma, não era possível definir quais as prioridades da instituição, uma vez que esta tinha de atender às demandas de fomento por parte dos empresários, bem como às necessidades imediatas dos trabalhadores da pesca. Essa ampla atribuição da SUDEPE, assim como de outras entidades públicas à época, gerava conflitos dentro do próprio órgão e expectativas externas frustradas. A SUDEPE nem bem conseguia promover fomento aos investidores, tanto quanto atuava insatisfatoriamente na assistência aos trabalhadores. Essa constatação não somente fez parte do relatório do Programa SUDEPE, como também TIMM destacou, por ocasião dos 12 anos de criação da SUDEPE que,

Estava-se exigindo de um órgão isoladamente aquilo que o próprio governo, como um todo, até então não tivera condições de realizar e somente cinco anos depois incluiria como um dos princípios fundamentais da sua reforma administrativa – o planejamento. [...] A falta de estrutura administrativa, que pudesse operacionalizar o Plano, viria a impedir a sua implantação.⁵³⁶

Mediante a constatação de que a SUDEPE deveria ser precipuamente um órgão de fomento ao setor pesqueiro, a competência para as medidas assistenciais foi transferida para o INPS, já em 1971. Esse deslocamento de atribuições deu margem à reestruturação da SUDEPE, de 1974. E, a partir disso, o III PNDP pode efetivamente aprovado pelo Ministério da Agricultura, uma vez que era adequado aos objetivos (agora mais esclarecidos) da SUDEPE. Conforme o diagnóstico apresentado no texto do III PNDP,

⁵³⁶ TIMM, José Ubirajara Coelho de Souza. **SUDEPE: 12 anos de frustrações no desenvolvimento da pesca.** p. 27-28.

Cumprir destacar ainda uma solução realística e mais eficaz ao problema da assistência médica, hospitalar e ambulatorial aos pescadores e seus familiares, a qual passou a ser prestada através do INPS; a inclusão dos pescadores nos benefícios da previdência social, através do PRORURAL; e o preparo de um manual de normas básicas, visando uma fiscalização mais eficaz da Pesca.⁵³⁷

Com a especialização da SUDEPE como órgão de fomento, já em 1971, medidas de estímulo para o setor puderam ser planejadas, ainda que não houvesse condições estruturais para elaborar um novo PNDP. Dentre essas medidas especificamente destinadas ao incremento da produção pesqueira, a SUDEPE apresentou ao Ministério da Agricultura a proposta de isenção do Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes Líquidos e Gasosos às empresas pesqueiras. A isenção proposta deveria estimular as empresas pesqueiras nacionais a aumentarem a capacidade de captura, abrangendo o combustível utilizado nas embarcações de pesca próprias ou afretadas.

Assim, foi assinado o Decreto n. 70.885, de 28 de julho de 1972, que regulamentou a isenção do Imposto Único sobre Combustíveis às empresas pesqueiras. A ressalva feita pela Presidência da República foi que o benefício seria dirigido somente às empresas que destinassem sua produção, em todo ou em parte, ao mercado externo. Nessa previsão específica prevaleceu o interesse político no equilíbrio da balança comercial.⁵³⁸

⁵³⁷ SUPEDE. **III Plano Nacional de Desenvolvimento Pesqueiro:** 1974- 1979. p.31.

⁵³⁸ “Visando ainda ao interesse da indústria pesqueira, foi assinado o Decreto n. 70.885, de 28 de julho de 1972, que regulamenta a isenção do Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes Líquidos e Gasosos incidente sobre o combustível consumido por embarcações de pesca e as afretadas por empresas brasileiras, cujo produto for destinado, no todo ou em parte, ao mercado externo.” SUPEDE. **III Plano Nacional de Desenvolvimento Pesqueiro:** 1974- 1979. p.25.

É perceptível que a atuação da SUDEPE a partir de 1970 foi mais intensa. Um dos motivos certamente foi a maior objetividade com relação às funções a serem desempenhadas pela autarquia. Também contribuiu para esse efeito o acompanhamento mais efetivo dos programas e projetos subsidiados pela instituição. Com a aprovação dos projetos empresariais para captação de recursos e investimentos, passou a ser imprescindível a fiscalização da aplicação dos valores repassados.

A respeito dos projetos de captação de recursos por empresas pesqueiras aprovados pela SUDEPE, a *primeira limitação* apontada pelo diagnóstico do III PNPD foi a distribuição dos recursos investidos: foram concentrados em determinadas regiões e nas atividades de industrialização. Esse resultado era incoerente com uma política de desenvolvimento nacional e setorial. Conforme o relatório que fundamentou o III PNPD,

É fácil constatar que, 50% dos projetos aprovados estão incluídos nas áreas do Rio de Janeiro e Santos, áreas que, afora a sardinha, poucos outros peixes e crustáceos podem proporcionar, enquanto que o Rio Grande do Sul que está debruçado sobre os grandes cardumes de merluzas, corvinas, pescadas e outros, mereceu somente uns vinte projetos, dos quais menos de metade são de indústrias novas. Do mesmo modo, foi estabelecida uma verdadeira corrida para o camarão, na crença de que as exportações do crustáceo traria às empresas aquela situação econômica que todos almejavam em curto prazo. A verdade é que, no entanto, 60% dos projetos se apresentavam inviáveis, e 20% em difíceis condições de sobrevivência, devido a planejamentos fora da realidade. O mesmo quadro também se tornou realidade para o caso da lagosta no nordeste. Assim, a concentração de indústrias em determinadas áreas veio a acarretar a disputa pela pouca matéria-prima disponível, levando a maioria de

seus empresários a utilizarem recursos de pesca que revertem numa exploração predatória. Outra incoerência verificada foi que a maior parte dos Incentivos Fiscais foram aplicados no setor industrial da atividade pesqueira, conforme mostram os dados da tabela.⁵³⁹

Assim, enquanto algumas regiões com potencial pesqueiro não recebiam os incentivos fiscais, por sediarem empresas de pesca, outras recebiam recursos em abundância. A consequência imediata foi a concorrência local por matéria-prima, o que, além de causar sérias distorções de mercado, gerou sobre-esforço pesqueiro na captura de algumas espécies.

Essas distorções práticas foram, já na década de 1980, esclarecidas pela Comissão Técnica de Avaliação dos Incentivos Fiscais. A referida comissão foi responsável pela avaliação da eficácia e do destino dos investimentos captados em prol do setor pesqueiro, com objetivo de “melhor redirecionamento dos recursos disponíveis à pesca”⁵⁴⁰. A comissão foi formada dentro da própria SUDEPE, pela Portaria P-154, de 24 de julho de 1985. No seu primeiro relatório, produzido ainda em 1985, o diagnóstico dos especialistas membros da comissão apontou que:

Não conseguindo assegurar o suprimento de matéria-prima, seja pela própria escassez da mesma, pois houve um esforço de pesca exagerado sobre determinados estoques (camarão, sardinha, etc...), seja pelo empirismo da atividade de captura, pela falta de pesquisas que dessem suporte a exploração de novos recursos, ou ainda, devido a excessiva imobilização nas instalações industriais, o setor teve que pagar pelos erros cometidos

⁵³⁹ SUDEPE. **III Plano Nacional de Desenvolvimento Pesqueiro:** 1974- 1979. p.168.

⁵⁴⁰ SUDEPE. **Relatório da Comissão Técnica de Avaliação dos Incentivos Fiscais – Fiset/PESCA.** Brasília: SUDEPE, 1985. p.02.

inicialmente.⁵⁴¹

Ao lado desse fator de concentração geográfica, o qual conduziu ao sobre-esforço pesqueiro sobre determinadas espécies e em algumas regiões, foi detectada também a concentração dos investimentos em torno de atividades de industrialização, com desprezo de outros segmentos setoriais (como distribuição e comercialização). Essa foi a *segunda limitação* encontrada pelos técnicos da SUDEPE na política de investimentos adotada pelo Código de Pesca de 1967 e implementada pela própria autarquia até 1974.

A dita prioridade no investimento em industrialização fez com que partes do processo produtivo não fossem contempladas com os recursos e incentivos fiscais. Houve, portanto, hipertrofia das empresas de industrialização e transformação do pescado em detrimento da captura, da comercialização e do transporte. Esse fator colaborou para o encarecimento de matéria-prima, que, além de geograficamente mal distribuída, era também bastante disputada no mercado interno.

A consequência foi a criação de um número elevado de unidades de processamento de pescado, instaladas parcialmente, em virtude da descontinuidade na captação de incentivos e dimensionadas de modo inadequado quando comparadas com as possibilidades da captura e da comercialização de determinadas regiões. Objetivando sanar o excesso de empresas em determinadas áreas, bem como a concentração de recursos no setor da industrialização do pescado, o que causou o esquecimento do setor de captura e comercialização, foi baixada a **Portaria 370, de 22 de outubro de 1973**, criando as faixas de prioridades, que objetiva equilibrar a concentração de indústrias e a distribuição dos recursos

⁵⁴¹ SUDEPE. **Relatório da Comissão Técnica de Avaliação dos Incentivos Fiscais – Fiset/PESCA**. p.04.

financeiros dentro dos setores, estimulando assim a concorrência de indústrias para áreas de efetivo potencial pesqueiro.⁵⁴² (grifo nosso)

O fator que pode ser indicado como *terceira limitação* da política de incentivos, comprometendo a eficácia dos investimentos previstos no Código de Pesca de 1967, era a acirrada disputa em torno da captação dos recursos. É preciso ter claro que os recursos eram direcionados às empresas pesqueiras que tivessem aprovados projetos de desenvolvimento junto à SUDEPE. Com os incentivos, muitos empreendedores foram atraídos, ainda que inexperientes no setor. Assim, gerou-se um verdadeiro mercado para a formulação de projetos pesqueiros, suficientemente justificados e atrativos sob o crivo da SUDEPE. Esse mercado de projetos empresariais gerou a demanda por profissionais habilitados e conhecedores dos meandros técnicos necessários à aprovação das propostas. Como contrapartida, esses técnicos, em geral de instituições financeiras, executaram taxas de corretagem de até 30% sobre o valor global dos projetos. O efeito prático dessa configuração setorial dos incentivos foi o encarecimento do crédito e a dificuldade de operação das empresas beneficiárias.

Atraídos pelas facilidades governamentais, empresários pioneiros, desprovidos da experiência mínima requerida, propuseram-se a desenvolver a atividade pesqueira, já que via de regra, entendiam que os incentivos fiscais não significavam riscos, tratando-se de recursos a fundo perdido. O desenvolvimento do setor, via incentivos fiscais, pela própria natureza do sistema, facilitou a proliferação de projetos que trouxe, como consequência, uma disputa acirrada no mercado de captações, gerando um grande desequilíbrio entre a oferta e a demanda dos incentivos

⁵⁴² SUPEDE. **III Plano Nacional de Desenvolvimento Pesqueiro:** 1974- 1979. p.170.

concedidos pelo governo, e produzindo, na prática, taxas de corretagem de 20% (vinte por cento) e até de 30% (trinta por cento). Em face da grande competitividade pelos recursos disponíveis, junto aos agentes de captação, já na fase inicial do investimento, o custo do dinheiro foi inflacionado, chegando a comprometer, por si só, as perspectivas de sucesso do empreendimento.⁵⁴³

Essas três *limitações* teriam sido identificadas e estavam presentes no diagnóstico do setor pesqueiro realizado em 1974 pela própria SUDEPE. Desse diagnóstico é que surgiram as propostas que compuseram o III PNDP. Esse novo plano tinha como objetivo geral *a adequação e complementação* do setor pesqueiro às condições capazes de corresponder aos investimentos realizados e aos incentivos oriundos da ação governamental. A estratégia que passava a ser adotada era não somente a concessão dos estímulos, mas fundamentalmente a coordenação destes sob políticas regionais e setoriais, no esforço de realizar o propósito de desenvolvimento nacional da pesca⁵⁴⁴.

Tendo em vista a estratégia para distribuir nacionalmente os incentivos pesqueiros, o enfoque da SUDEPE passou a ser a melhoria no sistema de circulação e comercialização do pescado, bem como a fiscalização da atuação das empresas e da aplicação dos recursos. Com isso, efetivamente o volume de recursos investidos seria menor, mas pretendia-se muito melhor aproveitado.

Para a promoção de melhor aproveitamento dos recursos pesqueiros e financeiros, a meta de profissionalização dos recursos humanos em todos os níveis era indispensável, assim como melhorias nas técnicas pesqueiras. Essas melhorias, entretanto, eram diretamente dependentes das pesquisas de pesca, que dimensionariam o volume dos estoques e a possibilidade de

⁵⁴³ SUDEPE. **Relatório da Comissão Técnica de Avaliação dos Incentivos Fiscais – Fiset/PESCA**. p.13.

⁵⁴⁴ MINISTÉRIO DA AGRICULTURA. SUDEPE. **Objetivos básicos e estratégia para o desenvolvimento pesqueiro 1975-1979**. Brasília: Ministério da Agricultura, 1974. p. 03.

cultivo de espécies⁵⁴⁵.

Em prol da melhor coordenação dos investimentos, o III PNDP elegeu como programas prioritários aqueles que versassem sobre as seguintes áreas: a) pesquisa de recursos pesqueiros, b) formação e capacitação em recursos humanos, c) desenvolvimento da pesca artesanal, d) fortalecimento da pesca industrial, e) terminais pesqueiros, f) fiscalização da pesca e g) ação administrativa, conjuntamente com outros órgãos de pesquisa. Cada uma dessas áreas contaria com convênios institucionais e recursos específicos, com o objetivo último de efetivar metas de incremento da produtividade pesqueira, destinada tanto ao abastecimento interno como ao aumento das exportações⁵⁴⁶.

A questão é que parte significativa (se não a totalidade) da pesquisa pesqueira esteve ao encargo do poder público. Os incentivos concedidos às empresas de pesca não eram destinados à pesquisa. Ao contrário, os recursos eram empregados, em sua maioria, na aquisição de bens de produção, desde combustíveis a maquinário. Pouco era destinado ao treinamento de mão de obra e nenhum à pesquisa, efetivamente. Os poucos recursos privados investidos na ciência de pesca foram aplicados por meio de centros universitários⁵⁴⁷, os quais, ainda assim, não eram financiados pelas próprias empresas do setor.

Por sua vez, a SUDEPE, como órgão de fomento da área pesqueira, estava comprometida com o propósito de incrementar os números referentes à produção de pescado. Isso significa que as pesquisas eram prioritariamente direcionadas às técnicas pesqueiras, especialmente para majorar a taxa de capturas e de aproveitamento do pescado. O III PNDP silenciou sobre limitações à atividade pesqueira, mesmo com relação a recursos que sofriam com redução estatística da produção e que, muito

⁵⁴⁵ MINISTÉRIO DA AGRICULTURA. SUDEPE. **Objetivos básicos e estratégia para o desenvolvimento pesqueiro 1975-1979**. p. 05.

⁵⁴⁶ MINISTÉRIO DA AGRICULTURA. SUDEPE. **Objetivos básicos e estratégia para o desenvolvimento pesqueiro 1975-1979**. p. 07.

⁵⁴⁷ Incluem-se aqui Universidades privadas, a exemplo da Univali de Itajaí. PAIVA, Melquíades Pinto. **Instituições de Pesquisas Marinhas no Brasil**, p. 217.

provavelmente já se encontravam em condição de *sobrepesca*.

Embora a pesquisa econômica tenha sido “cogitada” para a “avaliação da conjuntura pesqueira”⁵⁴⁸, tem-se que, ao final do período de vigência do III PNDP, as conclusões ainda indicavam a necessidade de incremento do esforço pesqueiro, sobretudo na modalidade industrial. As hipóteses de restrição ou proibição pesqueira não eram parte dos planos de desenvolvimento da SUDEPE. A conclusão do III PNDP, o qual, lembre-se, previu as ações da autarquia entre 1975 e 1979, foi entusiasta da política de incentivos, à qual atribuiu, ainda que indiretamente, uma espécie de sucesso do setor pesqueiro nacional.

De qualquer forma, a par dos desvios que se estão corrigindo, a política oficial de incentivos ao setor proporcionou nesses últimos anos resultados concretos que estão acima de qualquer discussão. Devendo-se destacar a propósito:

- aumento da ordem de 10% no consumo interno, "per capita", nos últimos 10 anos;
- a criação de cerca de 20.000 novos empregos;
- a agregação de cerca de US\$ 600 milhões ao Produto Nacional Bruto, representando mais de 1% do mesmo;
- o vertiginoso aumento das exportações, que mais do que decuplicaram em valor no último decênio e permitiram, que, apesar do grande crescimento paralelamente também verificado nas importações, a partir de 1972 o balanço do comércio exterior de produtos pesqueiros passasse a acusar saldo favorável ao Brasil;
- grande impulso ganho pela industrialização do pescado, cujos quantitativos, praticamente dobraram entre 1967 e 1972 em números absolutos, ao passo que, em números relativos, apesar do crescimento da ordem de 50% na

⁵⁴⁸ MINISTÉRIO DA AGRICULTURA. SUDEPE. **Objetivos básicos e estratégia para o desenvolvimento pesqueiro 1975-1979**. Brasília: Ministério da Agricultura, 1974. p. 07.

produção total, passaram a representar mais de 40% desta.⁵⁴⁹

De fato, os documentos técnicos da SUDEPE revelaram-se otimistas em relação à adoção dos incentivos fiscais ao setor. O incremento da produção e da industrialização da pesca transmitia à autarquia a certeza de que a consolidação do setor pesqueiro nacional era exclusivamente relacionada com o aumento do esforço pesqueiro e das condições de transformação do pescado. Até então, o problema dos limites dos estoques não era uma variável considerada nos planos de desenvolvimento.

Nessa fase, foi considerado como o problema central do setor pesqueiro a melhor alocação dos incentivos e investimentos públicos e não a carência de conhecimento a respeito dos estoques disponíveis nas águas nacionais. Na perspectiva técnica da SUDEPE, era preciso unicamente eliminar distorções nos investimentos, aprimorando os processos de eleição e de fiscalização dos projetos financiados.

A *primeira correção* indicada pela SUDEPE à política de incentivos do Código de Pesca de 1967, por ocasião do III PNDP, foi a consideração dos bens imobilizados das empresas pesqueiras, adquiridos mediante financiamento a longo prazo, como contrapartida. Essa medida facilitava a composição do capital empresarial e, portanto, a aprovação de projetos e liberação de incentivos. Com isso, as empresas e indústrias recém-instaladas no setor teriam maior facilidade na captação de crédito, tornando-se independentes em relação ao mercado financeiro. Essa proposição foi aprovada pelo Conselho Deliberativo da SUDEPE já em 1968, por meio da Resolução n. 33, de 22 de abril e continuou válida até 1974.

O problema é que essa prática fez com que as empresas do setor utilizassem os incentivos fiscais não para seu aparelhamento e modernização, mas essencialmente para amortizar empréstimos e dívidas. Esse desvio da aplicação dos recursos em relação aos projetos aprovados pela SUDEPE atrasava significativamente os cronogramas de implantação de melhorias. A autarquia reputou aos atrasos a produção pesqueira empresarial abaixo das expectativas. Verificado o problema, a SUDEPE baixou a

⁵⁴⁹ SUPEDE. **III Plano Nacional de Desenvolvimento Pesqueiro:** 1974- 1979. p.178.

Portaria n. 84, de 14 de fevereiro de 1974, revogando essa ampla composição do capital social das empresas, que passariam a ter que indicar recursos efetivamente próprios como contrapartida para captação de recursos.

A *segunda correção* à política de incentivos iniciada em 1967 foi o estabelecimento de “faixas de prioridades” na alocação dos recursos administrados pela SUDEPE. Os relatórios técnicos da autarquia indicaram que mais de 50% dos projetos aprovados entre os anos 1968 e 1972 estavam concentrados em empresas de industrialização localizadas na região sul-sudeste. A partir da edição Portaria n. 370, de 22 de outubro de 1973, a SUDEPE elegeu como projetos prioritários os que tivessem por objeto capturas e comercialização de pescado, especialmente nas regiões norte-nordeste. Para efetivar esse propósito de desconcentração dos recursos, foi firmado convênio com as Superintendências de Desenvolvimento da Região Norte (SUDAM) e Nordeste (SUDENE). A expectativa técnica da SUDEPE com o estabelecimento das faixas prioritárias era “levar os novos empreendimentos de pesca a explorarem aquelas áreas com efetivos recursos pesqueiros, que até o presente se acham em relativo abandono por parte do empresariado nacional, como é o caso do litoral norte.”⁵⁵⁰

Apesar do estabelecimento das faixas de prioridades regionais, os investimentos continuaram concentrados. Os convênios entre SUDEPE e as superintendências regionais do norte-nordeste brasileiro foram pouco acionados, fato que revelou o distanciamento das políticas de desenvolvimento pesqueiro em regiões de potencial. Além disso, a ociosidade dos convênios mencionados também reforça a hipótese de que os incentivos fiscais eram muito concentrados no segmento de industrialização pesqueira, em detrimento das atividades de captura, geralmente desenvolvidas de maneira artesanal.

A previsão dos convênios entre SUDEPE e superintendências regionais foi já estabelecida por ocasião do III PNDP, ocasião em que o objetivo de regionalização começou a ser delineado. Os resultados numéricos que indicam a inoperância dessa técnica de regionalização dos investimentos foi

⁵⁵⁰ SUPEDE. **III Plano Nacional de Desenvolvimento Pesqueiro: 1974- 1979.** p.167.

resumidamente definida pelo relatório da Comissão Técnica de Avaliação dos Incentivos Fiscais, segundo a qual

Quanto às execuções conjuntas de projetos entre SUDEPE/SUDENE/SUDAM, podemos dizer que existem convênios determinando a ação setorial da SUDEPE nas áreas dessas Superintendências, objetivando a definição de atribuições e estabelecimento de normas operacionais, com vistas a análise, aprovação e fiscalização de projetos de pesca a serem implantados no Nordeste e Amazônia e à liberação de recursos do Fiset, FINAM E FINOR, obedecidas as respectivas legislações. Estes convênios, raríssimas vezes foram utilizados na prática, restringindo-se apenas aos aspectos relativos à análise dos projetos, menosprezados o acompanhamento e fiscalização conjunta por parte das Superintendências, no sentido de haver maior intercâmbio quanto aos resultados alcançados na execução dos projetos.⁵⁵¹

As correções indicadas à aplicação dos subsídios estabelecidos fundamentalmente pelo Código de Pesca de 1967 revelaram o caráter experimental e o objetivo político das medidas adotadas. Imbuídos de um discurso técnico de legitimação, os incentivos foram, em essência, a formulação de um projeto nacional para o desenvolvimento do setor pesqueiro, considerada uma perspectiva bastante comprometida pelo produtivismo numérico e industrial.

Corroborando a hipótese do experimentalismo típico da política de fomento à pesca, a vinculação entre subsídios e produção não era questionada. Outras variáveis referentes à limitação dos estoques pesqueiros não foram consideradas quando da aprovação dos projetos de pesca. O pressuposto de que o sucesso das pescarias no Brasil era diretamente proporcional aos próprios resultados empresariais também não teria sido

⁵⁵¹ SUDEPE. **Relatório da Comissão Técnica de Avaliação dos Incentivos Fiscais – Fiset/PESCA**. p.17.

criticado até então, havendo uma relação de parceria entre a SUDEPE e alguns representantes do empresariado pesqueiro.

Conforme a avaliação da SUDEPE, a política de incentivos era promissora, desde que direcionada para o incremento da indústria pesqueira. A redução drástica pela qual passou o financiamento de projetos a partir de 1973, representava, para a SUDEPE, antes de uma amostra da insuficiência do modelo de subsídios, o sucesso de um programa de criterioso desenvolvimento setorial.

Se houve um pouco de improvisação em seus primeiros tempos de vigência, resultando na aprovação de projetos em número talvez excessivo, ou mal alocados pelos vários subsectores da pesca, ou ainda pelas regiões do País, além de alguns deles apresentarem defeitos de formulação, o fato é que, a medida que se acumularam resultados e experiências, tais distorções foram sendo corrigidas. Basta ver a interrupção na aprovação de novos projetos nesses últimos anos, o apreciável número daqueles que sofreram reformulação, ou os que foram cancelados além da elaboração de novas normas visando estabelecer, para novos investimentos, uma diretriz coerente com as necessidades do País e de acordo com o atual conhecimento tecnológico.⁵⁵²

Esses argumentos extraídos dos documentos técnicos da SUDEPE, especialmente dos PNDP, reforçam a ideia de que o planejamento do setor era efetivamente voltado ao desenvolvimento, este compreendido como incremento do número bruto da produção industrial. Para tanto, a técnica de subsídios via incentivos fiscais era considerada eficiente, posto que produziu resultados positivos em termos de elevar a produção pesqueira nos primeiros 04 (quatro) anos de vigência, até 1972.

Entretanto, os anos de 1973 e 1974 foram marcados pela

⁵⁵² SUPEDE. **III Plano Nacional de Desenvolvimento Pesqueiro: 1974- 1979.** p.170.

crise na liberação do crédito, bem como por taxas de crescimento da produção pesqueira inferiores a 5% por ano. Esse percentual representou descontinuidade do crescimento, uma vez que a taxa média anual de incremento da produção, desde o implemento dos incentivos fiscais, superava os 7% ao ano, atingindo 15,5% em 1973 (referente a 1972).⁵⁵³

Além da estagnação das taxas de crescimento produtivo, e até mesmo em virtude delas, era preciso reformular a sistemática de aplicação dos recursos via SUDEPE. As duas *correções* indicadas foram promovidas, contando também com a intensificação da fiscalização dos projetos. Dos 137 projetos aprovados entre 1968 e 1970, setenta e três (ou seja, mais de 50%) foram revogados ou simplesmente não obtiveram liberação, especialmente por falta de estrutura e de apoio técnico às empresas de pesca. Muitas das unidades produtivas não obtiveram sucesso na captação de novos recursos para além do investimento inicial obtido entre 1968 e 1970, o que acarretou a paralização das atividades e, conseqüentemente, o processo de falência e concordata dessas empresas.

Mediante esses dados, conclui-se que o montante investido até 1973, embora significativo (ultrapassando a soma de Cr\$ 800 milhões) não gerou os resultados previstos pela própria SUDEPE. A questão institucional passou a ser a otimização no direcionamento dos incentivos, de maneira a obter melhor desempenho das empresas de pesca a médio e longo prazo. Assim, embora a política de subsídios fosse considerada eficiente para o desenvolvimento do setor pesqueiro,urgia a revisão de sua sistemática de aplicação.

Por isso, ao final de 1974, o Ministério da Agricultura, conjuntamente com os Ministérios da Fazenda, do Interior, da Indústria e Comércio e com a chefia da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, firmou a proposta de criar um Fundo de Investimentos específico – o Fiset/Pesca. O novo fundo seria operado também pela SUDEPE, mas com novos e mais rígidos critérios na aprovação e fiscalização dos projetos. O objetivo era substituir a legislação de incentivos setoriais anterior, sintetizada no Código de Pesca de 1967, por outra capaz de evitar a má distribuição e a escassez de recursos para

⁵⁵³ SUDEPE. **Relatório da Comissão Técnica de Avaliação dos Incentivos Fiscais – Fiset/Pesca.** p.42.

investimentos futuros. Para tanto, era preciso exigir liquidez e impor maior pontualidade no cumprimento dos cronogramas previstos por parte das empresas de pesca, gerando crédito para os próximos incentivos⁵⁵⁴.

Essa foi a origem do Fundo de Investimentos Setoriais (FISSET), que constituiu contas específicas para o desenvolvimento da pesca, do turismo e do reflorestamento (Decreto-lei n. 1376, de 12 de dezembro de 1974). O FISSET/Pesca finalmente substituiu a legislação de fomento incluída no Código de Pesca de 1967. É um fundo ainda existente, operado pelo Banco do Brasil e, à época, supervisionado pela própria SUDEPE. Os recursos são provenientes de investidores privados, e, quando de sua fundação, também contava com repasses do setor público, via política de isenção do Imposto de Renda. Uma das mais importantes previsões do Decreto da FISSET foi a proibição de cobrança das taxas de corretagem, até então praticadas pelas instituições financeiras quando da elaboração e do encaminhamento dos projetos do setor pesqueiro⁵⁵⁵.

Com essa alteração do sistema de incentivos, a pretensão era tornar mais técnica a aprovação dos projetos, tendo em vista que a viabilidade financeira era avaliada também pelo Banco do Brasil. Ademais, a fiscalização do emprego dos recursos e realização dos projetos, bem como a liberação das parcelas previstas, ocorreria com maior eficiência, evitando atrasos e a inadimplência por parte das empresas. Acreditava-se, então, que o conjunto das Portarias da SUDEPE, com novos critérios e prioridades, e a nova sistemática de incentivos, poderia dar conta do desafio da industrialização da produção pesqueira nacional.

Entretanto, a própria SUDEPE, em 1985, por meio da Comissão Técnica de Avaliação, concluiu que o FISSET/Pesca não estava sendo bem-sucedido. Havia quatro linhas de projetos previstas para financiamento via FISSET: fortalecimento

⁵⁵⁴ CONGRESSO NACIONAL. Diário do Congresso Nacional. Terça-feira, 11 de março de 1975. Brasília: Senado Federal, 1975. p. 216-248. p.220.

⁵⁵⁵ CONGRESSO NACIONAL. Diário do Congresso Nacional. Terça-feira, 11 de março de 1975. Brasília: Senado Federal, 1975. p. 216-248. p.217.

empresarial; saneamento financeiro; recuperação e implantação de indústrias e captura, além da linha de projetos para desenvolvimento da aquicultura. Das 36 (trinta e seis) empresas beneficiárias do fundo com projetos de fortalecimento, 12 (doze) estavam, já à época da avaliação, em concordata ou desativadas. Quanto às beneficiárias de projetos para saneamento financeiro, das 16 (dezesesseis) empresas, apenas 03 (três) conseguiram executar medidas programadas. Das 25 (vinte e cinco) empresas com projetos de implantação industrial, 08 (oito) tiveram pendências na execução. Com relação aos projetos de aquicultura, estes ainda estavam em implementação quando do diagnóstico de 1985; portanto os dados não eram ainda conclusivos. Diante desse quadro geral, mesmo com critérios diferenciados, a política de fomento ao setor pesqueiro via Fiset/Pesca e isenções fiscais apresentou ainda um desempenho muito aquém do esperado.⁵⁵⁶

Pelos resultados espelhados nos indicadores considerados, observa-se pouca lucratividade e baixa rentabilidade patrimonial, de modo que os empreendimentos não vêm proporcionando atrativos aos investidores quando da opção pelo Fiset/Pesca. Em que pese a inexpressividade dos indicadores em questão, nota-se que as empresas beneficiadas apresentam um baixo endividamento geral, devido, em parte, aos aportes de recursos incentivados serem a custo zero e transformados em participação acionária, e que, em sua quase totalidade, esses beneficiários não utilizam recursos financeiros captados na rede privada, permitindo sua auto-sustentação financeira nas atuais condições

⁵⁵⁶ “Em princípio, há que se reconhecer que o Fiset/Pesca não teve o desempenho esperado, isso por falhas deste Órgão, como também por uma parte dos beneficiários do Fundo, que agem como se fora recursos do Governo a fundo perdido.” SUDEPE. **Relatório da Comissão Técnica de Avaliação dos Incentivos Fiscais – Fiset/Pesca**. p.26.

operacionais e de mercado.⁵⁵⁷

Com a criação do Fiset/Pesca, no final de 1974, os recursos disponibilizados para a execução do III PNDP (1975-1979) já eram provenientes desse fundo. Durante esses anos, a produção pesqueira nacional elevou-se, aproximadamente, de 526 mil toneladas para 731 mil, segundo dados do IBGE⁵⁵⁸. Em contrapartida, os valores arrecadados e liberados pelo Fiset/Pesca seguiram uma tendência constantemente decrescente, revelando o descrédito que atingiu o fundo ao longo de sua existência. Os recursos captados para o Fiset/Pesca, ao longo do tempo, mostraram-se bastante inferiores em relação ao Fiset/Turismo e Reflorestamento. A demanda pelos recursos também decaiu ano a ano, justificando a baixa rentabilidade do fundo para seus investidores⁵⁵⁹. Essa comparação entre produtividade e crédito disponível para o setor pesqueiro induz ao questionamento da relação direta que usualmente era traçada entre produção e fomento.

A questão que fica evidente pela análise estatística do setor pesqueiro é que, apesar dos incentivos e do desenvolvimento médio anual do segmento industrial atingir 8,05% durante a década de 1970, a pesca artesanal respondeu, em todo o período, pela maior parte da produção⁵⁶⁰. A única exceção foi o ano de 1977, quando a pesca industrial respondeu por 59,7% da produção nacional de pescado⁵⁶¹. Esse fato estabelece a dúvida sobre a correlação direta e simples entre produção e incentivos estatais, ao menos nos moldes promovidos pela SUDEPE.

Apesar das estatísticas indicarem a superioridade produtiva

⁵⁵⁷ SUDEPE. **Relatório da Comissão Técnica de Avaliação dos Incentivos Fiscais – Fiset/Pesca**. p.12

⁵⁵⁸ SUDEPE/IBGE. **Estatística da Pesca: 1968/1977**. Brasília: SUDEPE, 1979.

⁵⁵⁹ SUDEPE. **Relatório da Comissão Técnica de Avaliação dos Incentivos Fiscais – Fiset/Pesca**. p.18-20.

⁵⁶⁰ SUDEPE/IBGE. **Estatística da Pesca: 1968/1977**. Brasília: SUDEPE, 1979.

⁵⁶¹ Dados disponíveis em SUDEPE. **I Plano nacional do desenvolvimento – Nova República**. Brasília: SUDEPE, 1985. p.32.

da pesca artesanal, a concentração dos incentivos à pesca industrial não foi diferente com a vigência do IV PNDP, de 1980 a 1985. O quarto e último Plano de Desenvolvimento pesqueiro antes da redemocratização institucional brasileira, aprovado pelo Conselho Deliberativo da SUDEPE em 11 de dezembro de 1979, repetiu as mesmas diretrizes dos planos anteriores. A identidade entre desenvolvimento setorial e industrialização era ainda a base dos programas elaborados, embora tenha sido o primeiro plano a considerar a relevância da pesca artesanal para a produção nacional. Os critérios do Fiset/Pesca ainda excluíam a possibilidade de destinação de incentivos à pesca artesanal, priorizando projetos de captura e comercialização empresariais.

A superioridade produtiva da pesca artesanal era aceita, mas interpretada como um fator negativo pela SUDEPE. A autarquia, cuja pretensão era duplicar a produção pesqueira, elevando do patamar aproximado de 800 mil toneladas por ano para 1700 mil toneladas, tomava a produção artesanal como empecilho para atingir essa meta⁵⁶². No diagnóstico do setor presente no IV PNDP, a posição institucional sobre a pesca artesanal é explícita:

A pesca artesanal continua liderando a captura de espécies para o mercado de mais alta renda, tanto para consumo humano direto como para a indústria de pescado. Tal fato permite melhor compreender as dificuldades que existem na aceleração do crescimento da pesca em geral, dado o peso relativo da produção artesanal, que se define por um incremento nitidamente mais lento.⁵⁶³

⁵⁶² “Conforme foi visto, o Brasil tem possibilidades de duplicar sua produção pesqueira de origem marinha e estuarina, podendo alcançar a médio prazo níveis entre 1400 a 1700 mil toneladas/ano, considerando apenas estoques até 200 metros de profundidade. (...) Em sendo assim, observa-se que o volume da oferta de pescado do país não apresenta problemas, podendo haver restrições apenas quanto a espécies já intensamente exploradas.” SUDEPE. **IV Plano Nacional de Desenvolvimento da Pesca: 1980-1985**. p.28.

⁵⁶³ SUDEPE. **IV Plano Nacional de Desenvolvimento da Pesca: 1980-1985**. p.22.

Portanto, apesar de ter sido reconhecida a relevância da pesca artesanal pela SUDEPE, por ocasião do IV PNNDP, esta modalidade não estava contemplada nos objetivos e nem nos instrumentos econômico-financeiros do Plano⁵⁶⁴. A única referência à pesca artesanal nos prognósticos não era de estímulo, mas sim de assistência social às famílias envolvidas nessa modalidade produtiva. Cogitou-se, inclusive, a oferta de crédito habitacional aos pescadores artesanais, mas não o acesso às linhas de crédito ou qualquer outra forma de fomento⁵⁶⁵.

De fato, a pesca artesanal esteve à parte dos incentivos previstos pela SUDEPE em todo o período entre 1962 e 1985. Os índices de produtividade, entretanto, são intrigantes, posto que, à exceção do ano de 1977, a pesca artesanal superou a produção industrial, ainda que carente incentivos e recursos. Esse abandono político da modalidade artesanal gerava dependência dos pequenos produtores em relação a agentes intermediários (ou atravessadores), o que comprometia a renda das comunidades tradicionais. Quanto à inexistência e mesmo ineficácia das poucas medidas previstas pelo IV PNNDP em socorro da pesca artesanal, a própria SUDEPE avaliou como insuficientes no diagnóstico de 1985:

Tal situação é ainda agravada pela indisponibilidade de linhas de crédito acessíveis e adequadas ao setor pesqueiro e principalmente ao subsetor artesanal, cujos pescadores ficam à mercê do crédito rural. Já o PROPESCA – Linha de crédito do Programa BID/Sudepe/BNCC, com existência efêmera, não chegou a atender a demanda do setor, além de que, dadas as exigências contratuais, não se enquadrava

⁵⁶⁴ “Muito embora o IV PNNDP tenha reconhecido a importância a pesca artesanal, definindo inclusive estratégias e instrumentos de apoio, lamentavelmente não foram eles concretizados como planejado.” SUDEPE. I Plano Nacional do Desenvolvimento – Nova República. Brasília: SUDEPE, 1985. p. 04.

⁵⁶⁵ SUDEPE. **IV Plano Nacional de Desenvolvimento da Pesca:** 1980-1985. p.43.

às peculiaridades da pesca artesanal.⁵⁶⁶

Assim, as medidas de fomento previstas nos PNDP e os incentivos previstos, tanto no Código de Pesca de 1967 como no FISET/Pesca, foram instrumentos de uma política deliberada de reformulação produtiva do setor pesqueiro, com o estabelecimento do modelo industrial de produção. Pelos diagnósticos do setor realizados até 1985, o que se verificou foi a falha institucional em realizar essa alteração da base produtiva artesanal para a industrial, além de investimentos realizados a fundo perdido. Essa situação contribuía para o crescente descrédito do setor pesqueiro nacional, e, especialmente, da própria SUDEPE.

Ademais, a carência de pesquisas científicas a respeito da limitação dos estoques permitiu à SUDEPE concentrar a aplicação dos recursos financeiros em determinadas regiões, as quais passaram por processo de sobre-exploração dos recursos marinhos disponíveis. Era necessário uma nova perspectiva sobre o desenvolvimento da pesca nacional, o que só seria factível pelo incentivo à pesquisa pesqueira⁵⁶⁷, não apenas orientada pela busca de novos métodos de exploração, mas também pelo acompanhamento da situação dos cardumes. Esse foi um dos propósitos anunciados pelo I Plano Nacional do Desenvolvimento, aprovado pela SUDEPE em 1985, após as transformações institucionais dadas pela redemocratização política brasileira.

⁵⁶⁶ SUDEPE. **I Plano Nacional do Desenvolvimento – Nova República**. p. 06.

⁵⁶⁷ “Mais que em qualquer outro setor a pesquisa na pesca é o instrumento mais importante para garantir o seu desenvolvimento racional e auto-sustentável. Trata-se de economia de um recurso natural renovável, sujeito a uma depauperação perigosa quando o homem intervém nesse ecossistema físico-químico e biológico. No entanto, é reconhecido o apoio limitado que tem recebido e a pouca contribuição que tem dado para o aumento da produção e da produtividade das pescarias.” SUDEPE. **I Plano Nacional do Desenvolvimento – Nova República**. p. 21-22.

6 TRANSIÇÃO INSTITUCIONAL DA PESCA – GESTÃO AMBIENTAL DOS RECURSOS PESQUEIROS PELO IBAMA E CONTINUIDADE DOS SUBSÍDIOS NA DÉCADA DE 1990

O modelo de gestão por subsídios promovido pela SUDEPE viria a entrar em colapso durante a década de 1980. Além da drástica queda da produção nacional bruta de pescado e da dificuldade em angariar investimentos, a SUDEPE enfrentou o problema de ser uma instituição inadequada às demandas internacionais por sustentabilidade. Ainda assim, a Superintendência subsistiu até 1989, quando foi substituída, na gestão pesqueira, pelo IBAMA.

Sob a gestão do IBAMA, um dos projetos mais relevantes sobre os recursos pesqueiros marinhos foi o Inquérito dos Recursos Marinhos na Zona Econômica Exclusiva – REVIZEE. Esse projeto, com duração de dez anos e envolvendo diversas instituições de pesquisa, além do Ministério da Marinha, conseguiu apontar, em seu relatório, a situação dos recursos pesqueiros marinhos da costa brasileira. O relatório do REVIZEE indicou que, apesar da extensão, a costa brasileira é pouco produtiva, em virtude de suas características naturais. Além disso, foi também pontuada a *sobrepesca* de algumas espécies comerciais, demandando medidas restritivas quanto à sua exploração. A partir dos resultados da pesquisa promovida pelo REVIZEE, o IBAMA encontrou fundamentos estatísticos para planejar e promover ações de cunho conservacionista, no esforço de recuperar os estoques considerados em perigo.

O caráter preservacionista das políticas do IBAMA, em geral, era contrário aos interesses dos produtores do setor; muitos deles pleiteavam o retorno das políticas de fomento da SUDEPE. Para amenizar a insatisfação dos produtores, foi formado o Grupo Executivo do Setor Pesqueiro (GESPE), em 1995, vinculado ao Ministério do Comércio e da Indústria, a fim de estabelecer um canal de negociação entre governo federal e produtores.

Esse Grupo Executivo deu segmento à implantação de medidas de fomento ao setor, bem como apoiou o deslocamento de parte da competência de gestão pesqueira do IBAMA para o

Ministério da Agricultura (MAPA). O fundamento dessa medida era especializar o IBAMA nas políticas de conservação, enquanto o MAPA seria responsável pelas medidas de fomento.

A divisão de competências entre MAPA e IBAMA na gestão pesqueira foi finalmente concretizada em 1998, quando foi fundado o Departamento de Pesca e Aquicultura (DPA) dentro do primeiro Ministério. Enquanto o DPA era responsável pela gestão e pelo fomento à pesca de recursos inexplotados, a atribuição do IBAMA era gerir os recursos sobreexplorados. Essa divisão gerou não somente dúvidas, mas essencialmente conflitos dentre os órgãos. Suas políticas pesqueiras opostas faziam da categorização entre recursos inexplotados e sobreexplorados uma discussão política.

A articulação política dos produtores pesqueiros foi intensa em favor do retorno dos subsídios. Para a administração desses recursos, era imprescindível uma instituição autônoma, que pudesse formular suas próprias políticas de gerenciamento. Por isso, o DPA foi substituído, em pouco tempo (2003), pela Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca (SEAP), diretamente vinculada à Presidência da República. Em seis anos, a SEAP finalmente foi elevada à categoria de Ministério, a fim de implementar as políticas públicas setoriais.

No esforço de adequar a legislação pesqueira à atuação do MPA como verdadeiro órgão de fomento, nova Lei de Pesca foi aprovada, revogando boa parte do Código de Pesca de 1967. Entretanto, o projeto dessa nova legislação para o setor é já datado de 1995, o que revela que a pretensão de instituir um ministério autônomo para a gestão pesqueira é bastante anterior ao surgimento da SEAP.

Por fim, a análise do arcabouço contemporâneo da legislação de fomento e incentivos à pesca indica a persistência de um mesmo modelo de gestão, ainda que permeado pelo discurso conservacionista. Essa perspectiva depende da consideração de um campo de análise: o Direito Econômico da Pesca. Assim, tal campo de conhecimento, mais que agregar normas de fomento e de atuação do Estado sobre um setor econômico, se constitui como uma disciplina crítica acerca do planejamento e a discursividade técnica envolvida na determinação de fins para o setor pesqueiro.

6.1 A CRISE DO MODELO DE SUBSÍDIOS E TRANSIÇÃO DA SUDEPE PARA O IBAMA - CONSERVAÇÃO E INQUÉRITOS SOBRE OS RECURSOS MARINHOS DA ZONA ECONOMICA EXCLUSIVA (REVIZEE)

As medidas de estímulo previstas no Código de Pesca de 1967, fundamentalmente identificadas com isenções de impostos e taxas federais, são comumente consideradas eficazes e decisivas para o incremento da produção bruta de pescado, bem como pela alteração da frota pesqueira nacional durante o período em que vigoraram⁵⁶⁸. A instituição do Fiset/Pesca, com a renovação dos incentivos em 1974, foi, por sua vez, um esforço governamental para sanear e fortalecer as empresas pesqueiras, em sua maior parte já beneficiárias das medidas de fomento⁵⁶⁹.

Apesar da carência de pessoal qualificado para gerenciar esses recursos⁵⁷⁰, a SUDEPE conseguiu implementar alguns projetos regionais de modernização da frota, especialmente na sua primeira década de instituição. Conforme a classificação adotada por Diegues, as grandes embarcações são geralmente

⁵⁶⁸ “A SUDEPE, os Planos Nacionais de Desenvolvimento da Pesca – PNDPs e os incentivos fiscais foram os principais responsáveis pelos resultados apresentados pela pesca marítima no período [1960 – 1970].” DIAS NETO, José. **Gestão do uso dos recursos pesqueiros marinhos no Brasil**, p.121.

⁵⁶⁹ SUDEPE. **I Plano Nacional do Desenvolvimento – Nova República**. p. 10.

⁵⁷⁰ “Em 1969, a SUDEPE não teve estrutura para aplicar os recursos orçamentários recebidos no exercício, devido à falta de pessoal qualificado para a execução dos programas e projetos em setores prioritários.” Ademais, “nos 12 primeiros anos de existência, a SUDEPE teve 10 diferentes Superintendentes (nenhum pertencente aos quadros dirigentes ou funcionais da autarquia e nem pertencentes à área de pesca – industrial, armador ou pescador) e igual número de atos reformadores de sua estrutura.” Esses fatos indicam a ausência de uma estrutura efetivamente adequada ao propósito de gerenciamento dos recursos destinados aos projetos do setor pesqueiro. DIAS NETO, José. **Gestão do uso dos recursos pesqueiros marinhos no Brasil**, p.122.

consideradas aquelas cujo o comprimento ultrapassa os 20 metros; as que possuem entre 10 e 20 metros, são consideradas embarcações médias⁵⁷¹. Dentre essas categorias de barcos pesqueiros, o incremento numérico foi de 100% no período entre 1950 e 1975 nos entrepostos de Santos e do Rio de Janeiro⁵⁷². Verifica-se, além disso, a multiplicação exponencial de barcos com capacidade de armazenamento superior a 20 toneladas. Portanto, a política de incentivos fiscais para o setor pesqueiro,

[...] trouxe modificações importantes na organização da pesca no Brasil, mas atingiu objetivos distintos daqueles previstos no início. As empresas recém-criadas lançaram-se num programa de construção e importação maciça de barcos, equipamentos e infra-estrutura de terra, dimensionando-os para uma pesca costeira que, geralmente, não podia ir além da plataforma continental. O número de barcos acima de 20 toneladas brutas no porto de Santos passou de 18 unidades, em 1950, para 324, em 1976. Fenômeno idêntico ocorreu no Rio de Janeiro, onde os barcos acima de 20 toneladas passaram de 40 unidades, em 1950, para 202, em 1976.⁵⁷³

Essa passagem demonstra que o objetivo estatal de estabelecer a exclusividade de exploração econômica sobre a área correspondente ao mar territorial foram relegados a um plano secundário durante o processo de modernização do setor pesqueiro. A mudança de objetivos pode explicar o incremento

⁵⁷¹ DIEGUES, Antônio Carlos Sant'Ana. **Pescadores, camponeses e trabalhadores do mar**, p. 132.

⁵⁷² DIEGUES, Antônio Carlos Sant'Ana. **Pescadores, camponeses e trabalhadores do mar**, p. 133.

⁵⁷³ DIEGUES, Antônio Carlos Sant'Ana. **Pescadores, camponeses e trabalhadores do mar**, p. 142.

numérico do esforço pesqueiro verificado dentre embarcações limitadas à plataforma continental. Outro fato que se pode deduzir da característica da frota que passou a ser consolidada é a intensificação das capturas costeiras e o colapso próximo das espécies. Portanto, os Planos de desenvolvimento pesqueiro aplicados pela SUDEPE, embora tenham contribuído para a alteração produtiva, não foram eficientes em promover outros fins estratégicos, tais como domínio territorial marítimo e controle de cardumes.

Mesmo com a transformação e o incremento quantitativo da frota pesqueira de médio e grande porte, é preciso ter em conta que, majoritariamente, os projetos de incentivos aprovados até 1980 pela SUDEPE eram destinados à industrialização e ao processamento do pescado. Tanto que o III e o IV PNPD apontaram essa desproporção, indicando os problemas daí derivados, quais sejam: o encarecimento da matéria-prima e o esgotamento de determinados estoques. Por fim, ambos os planos previam como áreas prioritárias para concessão de incentivos a captura e a comercialização, em detrimento da indústria propriamente dita, tendo em vista a desproporção dos incentivos em sua fase inicial⁵⁷⁴.

Uma das razões apontada pela própria SUDEPE para essa concentração inicial dos incentivos fiscais no subsetor de processamento de pescado era a rentabilidade. Enquanto as atividades de captura e comercialização exigiam um investimento maior para retorno em médio prazo, o processamento pesqueiro apresentava poucos riscos, portanto, lucratividade certa e resultados rápidos⁵⁷⁵.

Esse incremento produtivo na indústria de processamento de pescado, dissociado do aumento de esforço de captura proporcional, levou à crise de matéria-prima. O insuficiente abastecimento das indústrias pelas empresas de pesca industrial acarretou, além do encarecimento da matéria-prima, a

⁵⁷⁴ TIMM, José Ubirajara Coelho de Souza. **SUDEPE: 12 anos de frustrações no desenvolvimento da pesca.** p.18.

⁵⁷⁵ “Simultaneamente ao crescimento da indústria pesqueira, desenvolveu-se a pesca industrial, se bem que numa velocidade inferior à do setor de processamento, visto se tratar de um segmento com menor taxa de rentabilidade.” SUDEPE. **I Plano Nacional do Desenvolvimento – Nova República.** p. 11.

própria limitação das atividades industriais. Aponta a SUDEPE que as indústrias de pesca operavam, no início da década de 1980, com uma taxa de ociosidade que superava os 70%⁵⁷⁶.

A conjuntura de desequilíbrio do setor pesqueiro ainda iria piorar. Isso porque a crise mundial de abastecimento de petróleo, cujos reflexos atingiriam a economia nacional já em fins de 1979, fez encarecer os combustíveis e derivados. Nessa circunstância, praticamente 70% do custo da operação das frotas passou a ser empenhado no gasto com combustíveis⁵⁷⁷. A verdade é que o elevado custo da atividade de captura desestimulou o subsetor; esse valor só aumentava, principalmente condicionado pela alta do preço dos combustíveis e pela redução dos estoques pesqueiros, especialmente nas regiões costeiras. Ou seja, a captura passou a ser um subsetor da atividade pesqueira cada vez menos atrativo, intensificando a crise de produção setorial.

Outro resultado não previsto inicialmente da política de incentivos trazida pelo Código de Pesca de 1967 foi o desenvolvimento desigual da atividade nas regiões brasileiras⁵⁷⁸. Dados da SUDEPE quanto à composição da frota nacional, bem como relativos aos projetos aprovados por região, indicam que a modernização pesqueira foi um processo localizado essencialmente no eixo Sul-Sudeste. Isso porque somente empresas pesqueiras poderiam ser beneficiárias dos incentivos; como a sede da maior parte das empresas do setor era localizada no sul do país, os investimentos concentraram-se geograficamente. Desde a instituição dos incentivos fiscais, em 1967, até 1974, cerca de 97% dos investimentos públicos foram destinados a projetos de empresas situadas nas regiões sul e sudeste⁵⁷⁹.

⁵⁷⁶ “As indústrias de pesca, de modo geral, têm operado com uma taxa de ociosidade de 75%, embora gerem atualmente 31 mil empregos diretos.” SUDEPE. I Plano Nacional do Desenvolvimento – Nova República. p. 11.

⁵⁷⁷ SUDEPE. **Relatório da Comissão Técnica de Avaliação dos Incentivos Fiscais – Fiset/PESCA**. p.19.

⁵⁷⁸ TIMM, José Ubirajara Coelho de Souza. **SUDEPE: 12 anos de frustrações no desenvolvimento da pesca**. p.14.

⁵⁷⁹ DIEGUES, Antônio Carlos Sant’Ana. **Pescadores, camponeses e trabalhadores do mar**, p. 134.

O surto de crescimento nos anos 1970 e 80, a partir dos créditos subsidiados derivados do decreto 221/1967, principalmente nas regiões sudeste e sul, resultou inicialmente no aumento da produção. A indústria pesqueira focou o mercado de produtos congelados para a exportação, e congelados e frescos para as redes de comercialização nos grandes centros consumidores. Os desembarques registrados, que atingiram seu máximo na década de 1980, diminuíram até se estabilizar nas três últimas décadas num patamar próximo ao meio milhão de toneladas, bem abaixo do potencial de um milhão e meio de toneladas anuais, estimado pela SUDEPE na euforia da fase de crescimento rápido da produção pesqueira industrial.⁵⁸⁰

Conferindo a produção pesqueira em números brutos durante a época dos subsídios, verifica-se o gradual incremento da produção entre 1960 (281.512 t) e 1963 (421.356 t). Em 1964, nota-se uma queda de 50.000 toneladas, seguida por um acréscimo gradativo do número bruto produzido até 1967, quando foi atingido o patamar aproximado de 430 mil toneladas. A partir de 1968, o patamar produtivo saltou para valores acima de 500 mil toneladas, justamente na época em que vigorou a política de subsídios prevista pelo Código de Pesca então vigente.

Os índices de produtividade foram incrementados ano a ano, ultrapassando a faixa das 600 mil toneladas até 1972. Ou seja, em cinco anos de vigência dos subsídios, a produção

⁵⁸⁰ HAIMOVICI, Manuel; ANDRIGUETTO FILHO, José Milton; SUNYE, Patricia Sfair; MARTINS, Agnaldo Silva. Padrões das dinâmicas de transformação em pescarias marinhas e estuarinas no Brasil (1960-2010). **A pesca marinha e estuarina no Brasil: estudos de caso multidisciplinares**. HAIMOVICI, Manuel; ANDRIGUETTO FILHO, José Milton; SUNYE, Patricia Sfair (org.). Rio Grande: Editora da FURG, 2014, p. 186.

nacional de pescado foi elevada em aproximadamente 20%. A euforia no setor pesqueiro persistiu entre os anos de 1973 e 1974, quando os patamares máximos foram atingidos, com valores brutos ultrapassando as 800 mil toneladas. Os anos seguintes foram marcados por um ligeiro retrocesso na produção bruta de pescado, caindo para a faixa aproximada de 650 mil toneladas em 1976.⁵⁸¹

Dada a sequência estatística, a SUDEPE justificou a correlação entre incremento da produção pesqueira e a adoção da política de subsídios instituída pelo Código de Pesca de 1967. Entretanto, o patamar institucionalmente almejado, acima das 2 milhões de toneladas, nem mesmo de longe foi atingido⁵⁸². Mesmo com essa limitação de análise, não é de se ignorar a transformação da frota pesqueira e o aumento significativo do esforço a partir da adoção das políticas de fomento para o setor.

A sequência dos anos de retrocesso dos índices de produção pesqueira particularmente verificada entre 1976 e 1977 reporta a um fato significativo. Em 1975, com a nova sistemática de liberação dos incentivos para a pesca implementada pelo Fiset/Pesca, houve uma elevação de valores investidos por meio do Fundo. Já os anos seguintes foram caracterizados pela redução drástica de repasses, tendo em vista as dificuldades das empresas em manterem o cronograma de execução dos projetos e de pagamentos. Em face à inadimplência, ao menos um terço das empresas beneficiadas com recursos do Fiset/Pesca enfrentaram concordata ou foram desativadas⁵⁸³.

Entretanto, os dados da produção setorial dos anos seguintes, entre 1978 e 1980, permitem uma análise estatística que desatrela a evolução produtiva do setor pesqueiro do volume de recursos aplicados como fomento estatal. Apesar da redução dos investimentos promovidos via Fiset/Pesca, dadas as dificuldades do fundo em captação de recursos, a produção pesqueira recuperou seu ritmo de crescimento em toneladas de pescado. Considerando a série estatística da década de 1970, a

⁵⁸¹ SUDEPE. **I Plano Nacional do Desenvolvimento – Nova República**. p. 08.

⁵⁸² SUDEPE. **I Plano Nacional do Desenvolvimento – Nova República**. p. 15.

⁵⁸³ SUDEPE. **Relatório da Comissão Técnica de Avaliação dos Incentivos Fiscais – Fiset/Pesca**. p.07.

produção pesqueira nacional atingiu o seu máximo em 1979, com o registro de mais de 850 mil toneladas de pescado, o que contrasta com a menor liberação de recursos via FISET/Pesca no ano imediatamente anterior⁵⁸⁴. Essa análise evidencia que a produtividade no setor pesqueiro está relacionada com outros elementos para além dos incentivos fiscais e creditícios.

Outro elemento problemático da correlação entre incentivos e produtividade pesqueira é a participação constante e significativa da pesca artesanal no volume da produção nacional. Explica-se. Apesar da completa ausência de estímulos à pesca artesanal e das dificuldades estatísticas, esta modalidade continuou participando do volume de produção pesqueira por todo o período de vigência dos incentivos via SUDEPE, chegando a responder por mais de 60% do total produzido em 1975⁵⁸⁵.

Ora, dados os critérios de captação de recursos por parte das empresas pesqueiras estabelecidos pelo Código de Pesca de 1967, bem como os de investimento via FISET/Pesca a partir de 1974, foi completamente vedado o acesso dos pescadores artesanais às linhas de fomento. Ambos instrumentos foram formulados pela SUDEPE no auge de sua política de desenvolvimento industrial para o setor pesqueiro, exigindo dos concorrentes aos benefícios não apenas a elaboração de projetos, como também contrapartida, o que só era possível por pessoas jurídicas legalmente constituídas. Com isso, estavam completamente excluídos da concorrência pelos recursos provenientes de incentivos fiscais e do próprio FISET/Pesca os pescadores artesanais.

Ao lado de sua completa exclusão dos programas oficiais de financiamento governamental à produção pesqueira, a pesca artesanal não foi objeto de nenhuma linha específica de estímulo. De fato, a atuação estatal via SUDEPE, até 1985 (limite de vigência do IV PNDP), era deliberadamente orientada pela substituição do artesanato pesqueiro pela exploração industrial do setor. Apesar disso, desde o início das estatísticas setoriais, a pesca artesanal teve sempre notável participação na composição

⁵⁸⁴ SUDEPE. **Relatório da Comissão Técnica de Avaliação dos Incentivos Fiscais – FISET/Pesca**. p.42.

⁵⁸⁵ SUDEPE. **I Plano Nacional do Desenvolvimento – Nova República**. p.37.

da produção setorial.

Ao estabelecer os objetivos da política dos incentivos fiscais à industrialização da pesca, o Governo preteriu, na década de 60, o artesanato pesqueiro, aparentemente para produzir maiores benefícios à população como um todo, o que, em termos de teoria racional compreensiva, representaria a maximização de benefícios sociais com a correspondente minimização de custos econômicos.⁵⁸⁶

A dicotomia entre pesca artesanal e industrial foi o fundamento para o esforço institucional da SUDEPE pelo incremento da indústria pesqueira nacional. Os PNDP produzidos até 1985, quando não eram omissos em relação à pesca artesanal, apontavam medidas exclusivamente de caráter assistencial para o subsetor. A pretensão de modernizar a produção pesqueira, que motivou a criação da SUDEPE, era resumida ao fomento da industrialização. A substituição da pesca artesanal pela industrial era compreendida como a única via para atingir maior produtividade, bem como para realizar a modernização das relações de produção.

Esse paradigma dicotômico de atuação da SUDEPE viria somente a ser alterado somente a partir de 1986, com a elaboração do I Plano Nacional do Desenvolvimento – Nova República (I PND-NR). Segundo o documento, a SUDEPE encontrava-se na premência de adaptar suas políticas “a uma nova ordem econômica e política como a que agora se inaugura”⁵⁸⁷. Para tanto, era preciso reconhecer que a modalidade artesanal representava importante componente do setor pesqueiro, e, a partir disso, elaborar programas de financiamento também ao pequeno produtor. Com essas medidas de suporte à pesca

⁵⁸⁶ SUDEPE. **A pesca no Brasil**. Brasília: SUDEPE, 1981. p. 32.

⁵⁸⁷ SUDEPE. **I Plano Nacional do Desenvolvimento – Nova República**. p.02.

artesanal, a partir de 1986, a SUDEPE transitava do modelo industrial de desenvolvimento setorial para um molde compreensivo, segundo o qual ambas as modalidades eram relevantes e deveriam ser fomentadas.

Por meio do I PND – NR, a SUDEPE declaradamente registrou a mudança de perspectiva institucional de desenvolvimento, registrando não somente os índices de produção da pesca artesanal, mas essencialmente analisando esse fato para além da conotação negativa até então conferida. Durante todo o período de gestão pesqueira pela SUDEPE, a interpretação da relevância produtiva da pesca artesanal era bastante negativa: significava a falha dos instrumentos de industrialização. A partir do I PND – NR, a instituição considerou esse fato de maneira diferente, passando a definir a produção artesanal como importante e que deveria ser estimulada pela SUDEPE. Pela primeira vez, admitiu-se que a política de incentivos para o setor pesqueiro objetivando a substituição da pesca artesanal e priorizando a industrialização teria sido equivocada, sendo responsável pela estagnação produtiva:

Este baixo desempenho dos últimos anos (1980/84), com taxa de crescimento inferior ao da população brasileira, em que pese ser um exemplo da atual estagnação do setor como um todo, é também um reflexo de uma política pesqueira direcionada, principalmente a partir de 1967, à pesca industrial, com a implantação do programa de incentivos fiscais, visando à modernização do setor pesqueiro, em detrimento do segmento artesanal, equivocadamente marginalizado das decisões governamentais. Tal fato proporcionou, no período precedente (1970/79) um maior índice de crescimento da pesca industrial (8,05% a.a.), em relação ao da pesca artesanal (2,75%) não superando, porém, a produção hoje originária da

pesca artesanal.⁵⁸⁸

A causa dessa condição de alijamento da pesca artesanal em relação às medidas de fomento pesqueiro, conforme a avaliação da SUDEPE, foi a falta de representatividade dos pescadores artesanais. Esse fenômeno foi atribuído ao controle estatal sobre as Colônias de Pescadores, o que teria cristalizado lideranças coniventes com o sistema em vigor e efetivamente pouco empenhadas em encaminhar as demandas do setor aos veículos institucionais.⁵⁸⁹

O controle estatal das Colônias de Pescadores foi, durante a década de 1960, estabelecido pelo próprio Código de Pesca de 1967. Este diploma legal atribuiu ao poder executivo a competência para organizar as Colônias, assim como submeteu politicamente todas essas à Confederação Nacional dos Pescadores⁵⁹⁰. A Confederação, por sua vez, era um adendo estratégico da SUDEPE, sendo seu presidente indicado pelo próprio ministro da Agricultura.

⁵⁸⁸ SUDEPE. **I Plano Nacional do Desenvolvimento – Nova República**. p.04.

⁵⁸⁹ No contexto da pesca artesanal observa-se, contudo, a existência de interesses inconfessáveis que procuram confundir os dirigentes das Colônias de Pescadores, indispondo-os contra a criação de cooperativas e sindicatos em suas comunidades, como se essas organizações tivessem o objetivo de enfraquecer ou mesmo destruir as colônias e desservir aos seus associados. Quando é justamente o contrário o que se pretende, pois as cooperativas e os sindicatos devem constituir-se em órgão de apoio às Colônias, como seus ‘braços’ de atuação, em áreas específicas das atividades dos pescadores profissionais.” A partir de 1981, a SUDEPE iniciou uma fase de investimentos na formação de cooperativas de pescadores artesanais. No ano seguinte, foram destinados aproximadamente Cr\$ 1 bilhão para consolidação das 36 cooperativas existentes, além da implantação de outras. Dados disponíveis em SUDEPE. **A pesca no Brasil**. Brasília: SUDEPE, 1981, p.62-68.

⁵⁹⁰ Decreto-Lei n.221/1967

(...) Art. 94 – As Colônias de Pescadores, as Federações e a Confederação Nacional dos Pescadores serão reorganizadas e suas atividades regulamentadas por ato do Poder Executivo.

Em 1973, por meio da Portaria n.471, o Ministério da Agricultura estabeleceu a organização das Colônias de Pescadores, reafirmando sua subordinação à Confederação Nacional de Pescadores. Esta, por sua vez, continuou também hierarquicamente vinculada à SUDEPE e ao Ministério da Agricultura. Considerando que os primeiros superintendentes da autarquia eram provenientes do oficialato da Marinha, tanto a SUDEPE como os órgãos representativos dos pescadores artesanais estavam sob total controle do Poder Executivo.⁵⁹¹

Com essas duas normas, é bastante razoável verificar a intervenção e a falta de representatividade institucional dos pescadores artesanais. Portanto, as demandas setoriais da pesca artesanal eram inexistentes, aparentando um estado de conformidade e de satisfação por parte dos pequenos produtores, o que, de fato, era bastante diverso da realidade. O descontentamento dos pescadores artesanais era notável, tendo em vista o declínio da renda e do padrão de vida verificado ano a ano. A ausência de investimentos na pesca artesanal fazia do produtor refém de empréstimos e negociações desvantajosas com atravessadores. A falta de capital de giro gerava um endividamento cíclico e interminável do produtor em relação ao atravessador. Diante da indiferença da SUDEPE em relação a esse fato e do domínio institucional das colônias, era impossível reivindicar maior atenção ao subsetor. E assim, a alternativa de muitos pescadores era migrar como mão-de-obra para a pesca industrial⁵⁹².

Assim, a política de fomento adotada pela SUDEPE, ao menos desde 1967, foi posteriormente considerada inadequada aos padrões produtivos do setor pesqueiro, quando da redemocratização institucional brasileira e da formulação do I PND – NR, em 1985. A destinação dos incentivos majoritariamente às indústrias pesqueiras desde 1967 gerou, por um lado, o desprezo à pesca artesanal; e por outro, o desequilíbrio

⁵⁹¹ Conforme RAMALHO, Cristiano Wellington Norberto. Estado, Pescadores e desenvolvimento nacional: da reserva naval à aquícola. In: **Ruris**. Revista do Centro de Estudos Rurais da UNICAMP. Campinas: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – UNICAMP. V. 8, n. 1, março 2014. p.32.

⁵⁹² DIEGUES, Antônio Carlos Sant’Anna. **Pescadores, camponeses e trabalhadores do mar**. p. 234.

entre as atividades do setor industrial, com prevalência do processamento sobre a captura e a comercialização.

Ao equívoco da destinação dos recursos investidos no setor, pode-se agregar a carência de investimento nas atividades de pesquisa pesqueira como um fator do fracasso das políticas de incentivo adotadas pela SUDEPE até 1985. Os incentivos fiscais não eram dirigidos à pesquisa pesqueira: a sistemática introduzida pelo Código de Pesca de 1967 e prosseguida pelo Fiset/Pesca incluía as empresas investidoras no setor em programas de isenção fiscal. Ocorre que a utilização desses recursos era prevista para a instalação e modernização de plantas industriais pesqueiras, ou ainda para a aquisição de embarcações e petrechos de pesca. Ou seja, a pesquisa pesqueira não estava contemplada pelo rol das atividades financiadas com os incentivos fiscais. Assim, a pesquisa setorial corria ao encargo do governo federal, seja por institutos vinculados à SUDEPE, seja por centros de pesquisa universitários, financiados pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Ministério da Ciência e Tecnologia (CNPq/MCT).

Dada a condição de financiamento das pesquisas ser desvinculada dos programas de incentivo, bem como bastante difusa e dependente de ministérios desarticulados entre si (como o MCT e o Ministério da Agricultura), o montante dos recursos era bastante variável. Além da instabilidade do financiamento público das pesquisas pesqueiras, afetado pelas condições governamentais, era também um problema a “falta de entrosamento” dos órgãos, o que ocasionou a produção de relatórios contraditórios e parciais.

Como resultado da política econômica adotada pelo Governo Federal, o setor de pesquisa pesqueira se viu bastante prejudicado, sobretudo a partir de 1975, na medida em que os recursos financeiros programados, já dentro de uma linha de contenção de despesas, vem desde esse período seriamente reduzidos, causando uma solução de continuidade nos trabalhos já iniciados e impossibilitando a implantação de

novos projetos. Em alguns casos, os recursos tem sido distribuídos em uma gama demasiado ampla de projetos, prejudicando os resultados de todos eles, uma vez que a cada projeto cabem recursos insuficientes para que gerem resultados aceitáveis.

A essa dificuldade de recursos deve-se agregar a multiplicidade de políticas para o setor implementadas por outros órgãos, tais como a Comissão Interministerial de Recursos do Mar, CNPq, Instituto de Pesquisa Marinha, etc., o que prejudica a adoção de uma política unificada para o setor. Este fato é ainda agravado pela falta de entrosamento entre estes órgãos, com atribuições específicas, ensejando decisões arbitrárias e isoladas, atendendo muitas vezes interesses parciais à margem das reais necessidades do setor pesqueiro.⁵⁹³

Sob tal perspectiva, compreende-se a razão pela qual muitas das pesquisas implementadas não prosseguiram até os resultados e, aquelas que puderam ser concluídas, não compuseram projetos institucionalmente integrados. Tal situação da pesquisa pesqueira estendeu-se por toda a década de 1980, sendo uma das mudanças institucionais mais demandadas, ao lado de medidas de estímulo à pesca artesanal⁵⁹⁴.

Nessa medida é que o I PND – NR previu, dentre os programas prioritários da SUDEPE para o período entre 1985 e 1989, a valorização da pesca artesanal, pelo incremento de recursos para o já existente (e até então deficitário) Programa de

⁵⁹³ SUDEPE. **I Plano Nacional do Desenvolvimento – Nova República**. p.08.

⁵⁹⁴ Conforme PAIVA, Melquíades Pinto. **Instituições de Pesquisas Marinhas no Brasil**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 1996. p. 230-232.

Apoio à Pesca Artesanal (PESCART/1973⁵⁹⁵). Além disso, foi também inserido no mesmo plano, como ramo prioritário de estímulo pela SUDEPE, o incremento das pesquisas pesqueiras, a fim de determinar com maior precisão os limites de exploração dos estoques.

Considerando que um dos mais graves problemas que impedem o crescimento adequado da produção é o pouco conhecimento dos nossos recursos pesqueiros e seu correto manejo, a SUDEPE deverá encetar esforços concentrados na área de Biologia Pesqueira – prospecção de novos recursos e acompanhamento dos níveis bioeconômicos de exploração dos estoques. De forma complementar às pesquisas biológicas, deverão ser estimuladas, com prioridade, as pesquisas em Tecnologia de Pesca que, comprovadamente, atendam à necessidade de melhorias na produtividade da pesca artesanal.⁵⁹⁶

A preocupação com o desenvolvimento da pesquisa pesqueira no Brasil, apesar de não constituir um objetivo prioritário nos demais Planos de Desenvolvimento anteriores ao I PND – NR, já era constante. As pesquisas regionais indicavam falhas nas previsões otimistas de produtividade típicas dos primeiros três PNDP. Até fins da década de 1970, acreditava-se em um potencial produtivo para a pesca marítima proporcional à extensão da costa brasileira. A euforia do setor pesqueiro era justificada pela política institucional da SUDEPE, que partiu do pressuposto de que os aproximados 8.000 quilômetros de costa garantiam ao Brasil um potencial extraordinário para a produção

⁵⁹⁵ SUDEPE. **PESCART**: documento básico. Brasília: Gráfica Gutenberg, 1974. 70p.

⁵⁹⁶ SUDEPE. **I Plano Nacional do Desenvolvimento – Nova República**. p.34-35.

pesqueira. Tanto assim que o II PNPD, em 1966, estipulou a meta de produção anual de pescado no patamar de 2 milhões de toneladas para os anos 1976 e 1977⁵⁹⁷.

Já em fins da década de 1970, a perspectiva sobre o potencial pesqueiro nacional estava um tanto quanto mais esclarecida. As pesquisas dos centros regionais como o CEPENE e o CEPESUL indicavam que as águas da Corrente do Brasil eram de baixa produtividade em relação aos organismos primários (fito e zooplâncton), condicionando a escassez de pescados. Essa corrente atinge boa parte do litoral brasileiro, desde o Rio Grande do Norte até Santa Catarina. Na extremidade sul do litoral brasileiro, nas proximidades da foz do Rio da Prata, ocorre o encontro da Corrente do Brasil com a Corrente do Cabo Horn (ou das Malvinas). A massa de água resultante do encontro das águas quentes com as frias é a Convergência Subtropical. Nessa região do litoral sul, entre os estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul, é que a variabilidade e a abundância de espécies pesqueiras se concentra. Dessa forma, grande parte da costa brasileira é considerada pouco produtiva para a pesca intensiva⁵⁹⁸.

Essa dimensão um pouco mais realista e menos otimista em relação à disponibilidade de recursos pesqueiros marinhos na costa brasileira era já conhecida no final dos anos 1970, aparecendo literalmente no documento técnico sobre análise pesqueira da própria SUDEPE em 1981. Acontece que, ainda inspirada nas orientações do IV PNPD (1980-1985), a autarquia continuou perseguindo o objetivo de “... aumentar a produção e a produtividade da atividade pesqueira, conjugando incentivos e a melhoria da infra-estrutura de terra com o treinamento de mão-de-obra, reforço e melhoria do sistema de distribuição”⁵⁹⁹. Assim, é compreensível que a estagnação produtiva do setor tenha sido atribuída unicamente à insuficiência do volume de investimentos e não ao seu mal direcionamento. Nem foi considerada como causa da decadência setorial a sobreexploração de determinados recursos pesqueiros marinhos, em uma costa marítima que, apesar de extensa, era reconhecidamente pouco produtiva.

⁵⁹⁷ SUDEPE. **A pesca no Brasil**. p.36.

⁵⁹⁸ SUDEPE. **A pesca no Brasil**. p.14.

⁵⁹⁹ SUPEDE. **III Plano Nacional de Desenvolvimento Pesqueiro: 1974- 1979**. v.2, p.12.

Tendo em vista a prevalência do objetivo institucional da SUDEPE de incremento numérico da produção pesqueira nacional, todos os quatro PNDP foram silentes com relação às medidas de manejo e de limitação do esforço pesqueiro. Ao contrário, o investimento via incentivos fiscais por meio do Código de Pesca de 1967 e do Fiset/Pesca era destinado exclusivamente ao aumento do esforço para a aquisição e aparelhamento de empresas e embarcações pesqueiras.

O I PND – NR é o primeiro documento de planejamento de ação emitido pela SUDEPE que prevê medidas de manejo e conservação das espécies pesqueiras, prestigiando a Campanha Nacional de Conservação de Recursos Pesqueiros e Incentivos à Fiscalização da Pesca⁶⁰⁰. Esse plano se diferenciou dos demais dada a condição política brasileira de sua construção (1985), marcada pela transição democrática e a consequente reorganização institucional. A mudança institucional atingiu também a SUDEPE, que, em adaptação às novas demandas do setor (ou ao menos mais atenta às antigas demandas) passou a dedicar-se ao estímulo da pesca artesanal, cuja produção era a base do abastecimento do mercado interno de pescados. Os recursos para a execução da nova política pesqueira pela SUDEPE seriam oriundos do PDP – BID/SUDEPE, que já atingia a segunda fase de financiamento. Com a mudança de prioridades, a pesca artesanal e a conservação dos estoques ganhou destaque.

Nele (PDP – BID/SUDEPE) terão prioridade os projetos voltados à produção de pescado de baixo custo e destinado à grande massa da população, preferencialmente sob a forma de salgado/seco, tanto originário de águas continentais, com ênfase à piscicultura, quanto de proveniência da pesca oceânica, seja artesanal ou industrial. Com vistas a atender os reclamos da nova política para o setor pesqueiro, orientada principalmente para a pesca artesanal e o consumidor mais carente, a

⁶⁰⁰ SUDEPE. **I Plano Nacional do Desenvolvimento – Nova República.** p.38.

SUDEPE elegeu algumas atividades básicas a esse fim.⁶⁰¹ (grifo nosso)

À vista dos novos propósitos institucionais, as operações de financiamento e de distribuição dos recursos ao encargo da SUDEPE precisavam ser alteradas. A própria estrutura administrativa da superintendência já era carente de corpo técnico capacitado para a pesquisa pesqueira; com os novos objetivos, a estrutura administrativa era cada vez mais deficitária.

Ademais, em meados dos anos 1980, a SUDEPE revelou-se deficitária não somente em estrutura, como também na gestão de seus próprios recursos financeiros. A inadequação institucional aos novos objetivos traçados para o incentivo à pesca foi um dos motivos para a extinção da Superintendência em 1989, antes mesmo de realizadas as ações previstas pelo I PND – NR.

Além dos moldes institucionais da SUDEPE serem incongruentes com a nova gestão pesqueira nacional, pautada pelo abandono do paradigma industrializante, verificou-se a necessidade de coordenar a regulamentação da atividade pesqueira conjuntamente com outras também de natureza extrativa (como a produção da borracha e a extração de madeiras). Assim, foi planejada a formação de uma nova autarquia que, absorvendo a estrutura de outros entes de fomento à atividades extrativas, tais como a SUDEPE, a SUDHEVEA (Superintendência da Borracha) e o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), pudesse planejar o objetivo de conservação dos recursos disponíveis.

Portanto, a SUDEPE foi extinta tanto pela sua inadequação aos novos propósitos da gestão pesqueira no Brasil, como também por aparecer no panorama nacional como um órgão em descrédito e deficitário⁶⁰². Além disso, sob um

⁶⁰¹ SUDEPE. **I Plano Nacional do Desenvolvimento – Nova República**. p.33.

⁶⁰² “A crise e os impasses vividos pelo Estado desenvolvimentista tiveram reflexo na própria SUDEPE, o que se agravou – ainda mais – pela gestão deficitária dessa Superintendência.” RAMALHO, Cristiano Wellington Norberto. Estado, Pescadores e desenvolvimento nacional: da reserva naval à aquícola. In: **Ruris**. Revista do Centro de Estudos Rurais da UNICAMP. Campinas:

panorama geral da política econômica, a nova estrutura institucional brasileira orientada, no início da década de 1990, pela redução dos gastos públicos e pelas privatizações, não era capaz de sustentar uma instituição como a SUDEPE.

Foi nesse contexto que o mesmo diploma legal que criou o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis (IBAMA)⁶⁰³ extinguiu oficialmente a SUDEPE, no ano de 1989. O IBAMA, no ato de sua criação, incorporou atribuições e patrimônio de outras superintendências, a saber, da SUDHEVEA, do IBDF, além da SEMA (Secretaria Especial do Meio Ambiente) e da própria SUDEPE⁶⁰⁴.

A partir de então, a gestão pesqueira passou a ser permeada por um discurso de caráter conservacionista. Por essa nova lógica, pretendia-se institucionalmente a superação da fase de expansão industrial do setor via subsídios estatais. Isso significou, em termos pragmáticos, que a atuação estatal no setor pesqueiro passou a ser orientada contrariamente ao incremento do esforço pesqueiro, favorável a um melhor aproveitamento dos recursos disponíveis. Para tanto, o IBAMA requeria maior investimento em pesquisa pesqueira e em tecnologia de processamento de pescado.

É importante ter em vista que o IBAMA surgiu como uma autarquia vinculada ao Ministério do Interior. Por isso, seu caráter e suas atribuições não incluíam fomento à qualquer das atividades extrativas. Considerando essa característica elementar do IBAMA e a extinção automática da SUDEPE, a conclusão é de que, finalmente, a política de subsídios para o setor pesqueiro teria encontrado seu limite.

A mudança na gestão pesqueira nacional, determinada pela extinção do órgão de fomento à industrialização e com a origem do IBAMA, foi concomitante com a consolidação de

Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – UNICAMP. V. 8, n. 1, março 2014. p.50.

⁶⁰³ Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989.

⁶⁰⁴ Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989.

(...)

Art. 4º. - A SUDHEVEA, IBDF, SUDEPE E SEMA foram transferidos para o IBAMA que os sucedeu nos direitos, créditos e obrigações, decorrentes de lei, ato administrativo ou contrato, inclusive nas respectivas receitas.

novas perspectivas internacionais de proteção ambiental. Com a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos do Mar (CNUDM), de 10 de dezembro de 1982, foi estabelecida, em plano internacional, a cooperação dos Estados para o implemento de medidas de conservação dos estoques pesqueiros. Tendo o Brasil ratificado a CNUDM em dezembro de 1988, era necessário adaptar seu modelo de gestão pesqueira às regras internacionais. Para tanto, cabia ao Estado dimensionar os cardumes por meio de pesquisa, bem como evitar a sobreexploração das espécies.

Assim, a sucessão institucional da SUDEPE pelo IBAMA pode ser compreendida sob uma ótica mais ampla, tendo no horizonte as regras internacionais. O interesse específico do Brasil na ratificação da CNUDM era a fixação da Zona Econômica Exclusiva (ZEE) em 200 milhas náuticas a partir da plataforma continental. Garantir a ZEE representava a soberania nacional sobre a região oceânica correspondente para fins de pesquisa e exploração, conservação e administração dos recursos naturais (vivos ou não) nas águas, no leito e no subsolo, bem como para geração de energia⁶⁰⁵.

Talvez seja desnecessário afirmar que perspectiva de obter exclusividade sobre a exploração dos recursos naturais por toda a faixa de, ao menos, 200 milhas náuticas da costa justificava os esforços de adequação institucional brasileira aos padrões internacionais. Os recursos naturais economicamente exploráveis presentes nessa faixa costeira transcendiam a produção pesqueira; era de conhecimento da PETROBRÁS, desde 1968, que a faixa costeira guardava potencial para prospecção petrolífera. Foi nessa época que a extração de petróleo no Campo de Guacirema (litoral de Sergipe) começou a ser planejada, sendo efetivada em 1973⁶⁰⁶.

Além disso, outro interesse política e economicamente relevante para o Brasil aderir à CNUDM era garantir a determinação do volume de capturas máximas sustentáveis (CMS), de maneira a, em um primeiro momento, autorizar o maior esforço pesqueiro dentro de limites ecologicamente

⁶⁰⁵ AZEVEDO, Natália Tavares. **Política nacional para o setor pesqueiro no Brasil (2003-2011)**. p.104

⁶⁰⁶ MORAIS, José Mauro de. **Petróleo em águas profundas: uma história tecnológica da Petrobrás na exploração e produção *offshore***. Brasília: IPEA/PETROBRÁS, 2013. p. 112-114.

equilibrados. Em outra instância, assegurar a possibilidade de determinar o montante de CMS significava também importante elemento comercial, tendo em vista que o País poderia autorizar a exploração onerosa dos recursos dentro de sua ZEE por embarcações estrangeiras. Esse foi o destino da exploração do atum na costa brasileira, por exemplo, até atualmente realizada, em sua maioria, por embarcações estrangeiras via acordos bilaterais de comércio.

Por essas duas razões, foi uma decisão politicamente importante a ratificação da CNUDM, muito embora esta só tenha entrado em vigor em 16 de novembro de 1994, um ano após o depósito da sexagésima adesão⁶⁰⁷. Com a ratificação da CNUDM, o Brasil corroborou com seus termos, o que significou garantir a soberania sobre a ZEE e também demonstrar, em contrapartida, respeito aos limites estabelecidos pela mesma convenção. Assim, tornou-se dever do Estado regulamentar a exploração dos recursos pesqueiros na sua ZEE, tendo em vista a conservação das espécies em geral e a recuperação daquelas sobreexploradas⁶⁰⁸.

Por isso, o surgimento do IBAMA pode ser compreendido como uma necessidade do Estado brasileiro em confirmar a observância à CNUDM, o que era vantajoso em termos de soberania e, em última análise, na conquista de recursos provenientes da FAO para pesquisas pesqueiras. Muito embora a CNUDM só tenha entrado efetivamente em vigor em 1994, as medidas de adequação estrutural interna começaram a surgir desde a ratificação do instrumento internacional pelo Brasil. O primeiro relatório institucional de atividades do IBAMA esclarece, ainda que rapidamente, essa convergência de interesses que resultou na criação da autarquia:

⁶⁰⁷ Organização das Nações Unidas. **The United Nations Convention on the Law of the Sea (A historical perspective)**. United Nations Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea: 2009. Disponível em:

http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_historical_perspective.htm. Acesso em: 22/01/2015.

⁶⁰⁸ Organização das Nações Unidas. **The United Nations Convention on the Law of the Sea**. Disponível em http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf. Acesso em: 22/01/2015.

A proposta de formação do IBAMA surgiu da necessidade de o governo brasileiro tornar concreta e dar efetividade à presença do Estado na defesa dos direitos coletivos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, atacando os problemas ambientais e o uso irracional e indiscriminado dos recursos naturais renováveis no País. O IBAMA surgiu, também, num contexto de grande demanda por soluções relativas às questões ambientais, emanadas de pressões sociais internas e de amplos questionamentos externos.⁶⁰⁹

Assim, não é tão casual que a previsão jurídica da criação do IBAMA tenha ocorrido por meio de uma Medida Provisória (MPV n. 34) no último ano do mandato do presidente José Sarney, em 23 de janeiro de 1989. Um mês depois, referida MPV foi convertida na Lei n. 7735, de 22 de fevereiro de 1989, inserindo definitivamente o IBAMA no universo jurídico-institucional brasileiro. A necessidade de adequação institucional brasileira aos compromissos firmados pela ratificação da CNUDM em dezembro de 1988 indica e mesmo justifica a celeridade na conformação do IBAMA e a extinção da SUDEPE.

O departamento de pesca da FAO, durante as décadas de 1960 e 1970, recomendou medidas para o desenvolvimento do setor pesqueiro nos seus países membros. Compreendia-se por desenvolvimento o incremento da produtividade do setor, tendo em vista objetivos de segurança alimentar. Tanto assim que a própria FAO estabeleceu convênios com esse intuito, o que, no Brasil, resultou no PDP (Programa de Desenvolvimento Pesqueiro), conjuntamente efetivado com fundos internacionais da FAO e recursos destinados pela própria SUDEPE.

Segundo Diegues (s/d), durante as décadas de 1960 e 1970, a FAO apresentava uma forte crença nas possibilidades de desenvolvimento do

⁶⁰⁹ IBAMA. **Relatório de atividades:** 1989. Brasília: IBAMA, 1989. p.1.

setor pesqueiro, tendo impulsionado processos de desenvolvimento do setor como no Brasil, onde estimulou uma possibilidade de captura sustentável em cerca de 2 milhões de toneladas. Durante a década de 1980, com a crise de sobrepesca que se verificou em diversas regiões, ocorreu uma transformação nas concepções e orientações para o setor.⁶¹⁰

Verificada a situação crítica da exploração pesqueira no Brasil na década de 1980, caracterizada pelo decréscimo das capturas a despeito do incremento do esforço de pesca, o Comitê de Pesca da FAO, na sua XIX Reunião, em 1991, alterou suas recomendações. Houve a construção do conceito de sustentabilidade pesqueira, base para elaboração do Código de Conduta para a Pesca Responsável. Esse documento foi endossado pelas nações-membros da FAO em 1992, por ocasião da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento no Rio de Janeiro (RIO 92).

O Código de Conduta prescreve aos Estados um planejamento integrado entre a pesca e as demais atividades realizadas nas áreas marinhas, integrando gerenciamento e ordenamento pesqueiro. Preconiza também a integração entre as atividades dos subsetores da pesca, harmonizando os processos de captura, processamento e comercialização, bem como as modalidades artesanal e industrial. A necessidade de investimento e de desenvolvimento de pesquisas científicas no setor não foi esquecida, assim como a recomendação para aplicar o princípio da precaução nos casos em que sejam duvidosos os impactos da exploração pesqueira. Ademais, o mesmo documento também recomenda ampla participação dos grupos envolvidos nas modalidades pesqueiras para a construção dos planos de

⁶¹⁰ AZEVEDO, Natália Tavares. **Política nacional para o setor pesqueiro no Brasil (2003-2011)**. p.114-115.

gerenciamento, incluindo produtores, sindicatos e ONGs do setor⁶¹¹.

Na mesma ocasião da Conferência RIO/92, foram firmados alguns documentos visando a realização do desenvolvimento sustentável. Desses, a Convenção da Diversidade Biológica (CDB) e a Agenda 21 foram os que tiveram prescrições para o setor pesqueiro. É importante ter em vista que a Conferência de 92 ocorreu justamente no Brasil, apenas três anos após a criação do IBAMA como órgão de gestão de recursos e proteção ambiental.

A CDB, firmada em 1992, foi incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro em 1995, por meio do Decreto n. 2519, de 16 de março. Dentre os objetivos gerais, constam da CDB a conservação da diversidade biológica e a utilização sustentável dos recursos naturais. No setor pesqueiro, a CDB prevê a realização desses objetivos por meio da valorização do conhecimento tradicional das comunidades locais, bem como pela ação integrada dos Estados em prol de programas destinados à conservação da diversidade biológica marinha.

Aparentemente, tanto a CDB como o Código de Conduta, ambos de 1992, prescrevem os mesmos objetivos que, em termos gerais, podem ser definidos como a proteção à diversidade biológica marinha. Essa “sinergia”, entretanto, foi questionada por Natália Tavares de Azevedo, que destacou os propósitos divergentes dos dois documentos. Enquanto a CDB tinha como objeto principal a proteção ambiental, o Código de Conduta era um documento destinado à pesca como prática econômica. Nesse último, as razões para tutela ambiental desviavam da questão de biodiversidade e garantias intergeracionais e eram encontradas entre a necessidade de manter a diversificação das espécies visando o mercado.

Há que se destacar também que, apesar de uma aparente sinergia entre o Código de Conduta e a CDB, eles têm pontos de partida distintos do ponto de vista das dimensões que privilegiam. Enquanto a CDB tem como ponto principal a

⁶¹¹ FAO. Food and Agriculture Organization of the United Nations. **Code of Conduct for Responsible Fisheries**. Roma: FAO, 1995.

dimensão ecológica, com enfoque conservacionista, o Código de Conduta tem como ponto principal a dimensão econômica, já que seu objetivo não é a conservação dos recursos em si, mas a sustentação econômica da atividade pesqueira, para a qual algumas medidas de conservação são necessárias, como apontado nos documentos.⁶¹²

Retoma-se, portanto, a questão dos limites entre as decisões técnicas e políticas, ou, simplesmente como as decisões políticas são revestidas e protegidas pelo discurso científico. A partir do momento em que há uma justificativa científica, as decisões migram do campo do debate político para o ambiente técnico. O discurso veritativo da ciência não permite grandes enfrentamentos, restando à política ceder diante das provas e da interpretação científica racional destas. Nesse sistema de decisão e justificação racional promovida pela técnica, é completamente eliminada a dimensão dos interesses em disputa. No caso dos documentos CDB e Código de Conduta, por exemplo, os interesses divergentes aparentemente se aliam pela defesa da diversidade das espécies; aliança essa sensível, na prática, quando os fatos colocam em oposição os interesses. Esse é só um exemplo de como os documentos internacionais de proteção ambiental podem apresentar certa sinergia, sem, no entanto, representarem os mesmos princípios, neutralizando as divergências e a dimensão política de sua construção em prol de um consenso democrático.

Foi nesse contexto de criação do IBAMA, determinado pelos compromissos internacionais assumidos a partir da ratificação da CNUDM e dos documentos da Rio 92, que o governo brasileiro incumbiu a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) de estabelecer e executar programas de pesquisas marinhas, especialmente destinadas ao levantamento da variabilidade e da abundância das espécies disponíveis. A CIRM foi criada em 1974, pelo Decreto n. 74557, de 12 de setembro, quando era composta por representantes de todos os Ministérios.

⁶¹² AZEVEDO, Natália Tavares. **Política nacional para o setor pesqueiro no Brasil (2003-2011)**. p. 126.

Já em 1992, a CIRM tinha uma composição mais enxuta, contando com membros dos Ministérios da Marinha, das Relações Exteriores, dos Transportes, da Educação e Desporto, da Indústria, de Minas e Energia, da Ciência e Tecnologia, do Meio Ambiente e da então Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República⁶¹³.

Após à entrada em vigor da CNUDM, o inquérito sobre os recursos marinhos tornou-se exigência internacional, fundamental para o reconhecimento da soberania brasileira sobre a ZEE. Para tanto, era preciso determinar os potenciais sustentáveis de captura dos recursos vivos presentes na área oceânica que se pretendia ZEE. Assim, coube imediatamente, em 1994, essa atribuição de pesquisa e levantamento pesqueiro à CIRM, a qual aprovou o Programa REVIZEE – Avaliação do Potencial Sustentável dos Recursos Vivos da Zona Econômica Exclusiva. Esse programa tinha como objetivo principal “(...) fornecer dados técnico-científicos consistentes e atualizados, essenciais para subsidiar o ordenamento do setor pesqueiro nacional”⁶¹⁴, condição exigida pela CNUDM para o reconhecimento da soberania estatal sobre a ZEE:

Neste particular, foram estabelecidas [pela CNUDM] as seguintes condições, dentre outras:

- 1 – o Estado costeiro fixará as capturas permissíveis dos recursos vivos da ZEE;
- 2- o Estado costeiro, tendo em conta os melhores dados científicos de que dispõe, assegurará, por meio de medidas apropriadas de conservação e gestão, que a preservação dos recursos vivos da sua ZEE não seja ameaçada por um excesso de captura;
- 3 – tais medidas devem ter também a finalidade de preservar ou restabelecer as populações das espécies capturadas em

⁶¹³ Conforme alteração promovida pelo Decreto S/N, de 27 de novembro de 1992.

⁶¹⁴ SERAFIM, Carlos Frederico Simões. REVIZEE – Missão cumprida? **Revista Brasileira de Engenharia de Pesca**. v.1, n.2., jan.2007, p.29.

níveis que possam produzir o máximo rendimento sustentado, determinado a partir de fatores ecológicos e econômicos pertinentes.⁶¹⁵

Até então, o conhecimento científico agregado pelas pesquisas pesqueiras era ainda muito disperso e local em virtude da ausência de um plano nacional de investigação, de instituições de fomento e de financiamento constante das pesquisas marinhas. O conjunto das pesquisas elaboradas não era suficiente para apresentar uma proposta de capturas máximas sustentáveis (CMS), vez que o conhecimento sobre os cardumes era ainda bastante desarticulado e baseado praticamente no controle de desembarque, metodologia questionada por alguns especialistas.⁶¹⁶ Soma-se ainda o fato de que os principais mecanismos de coleta e de processamento de dados teriam sido desativados quando da extinção da SUDEPE, sem o estabelecimento de outros em substituição. Os fatores desarticulação, insuficiência das pesquisas e a interrupção das estatísticas faziam das informações pesqueiras insuficientes para uma proposta de regulamentação nos moldes exigidos pela CNUDM⁶¹⁷.

Assim, era urgente a elaboração de um amplo programa de pesquisa capaz de inventariar os potenciais sustentáveis de captura de recursos vivos da ZEE, com abrangência em toda a

⁶¹⁵ IBAMA. **Programa Avaliação do Potencial Sustentável de Recursos Vivos na Zona Econômica Exclusiva – REVIZEE**. Brasília: IBAMA, 1994. p. 04.

⁶¹⁶ IBAMA. **Programa Avaliação do Potencial Sustentável de Recursos Vivos na Zona Econômica Exclusiva – REVIZEE**. p. 05.

⁶¹⁷ “Observa-se uma carência inaceitável de informações estatísticas sobre o setor pesqueiro como um todo, em decorrência da desativação dos principais sistemas de coleta e processamento de dados. A pesquisa pesqueira e oceanográfica no Brasil ainda é incipiente e não se dispõe, no momento, de meios materiais e suficiente pessoal qualificado, nas instituições oficiais, para o desenvolvimento de um programa mais ambicioso.” IBAMA. Subsídios para a definição de uma política para a ocupação da ZEE: grupo de trabalho criado pela Portaria IBAMA n. 124/1992. Brasília: IBAMA, julho de 1994. p.49.

área costeira até os limites das 200 milhas náuticas. Para atender a essa demanda, o IBAMA formulou a primeira proposta para implementação do REVIZEE em 1993, logo após a promulgação da Lei n. 8617, de 04 de janeiro do mesmo ano. Essa Lei, por sua vez, foi o instrumento normativo que previu as diretrizes gerais para ocupação da ZEE, seguindo o disposto na CNUDM. Tais diretrizes podem ser resumidas em três: a) a ZEE compreende uma faixa de 200 milhas náuticas contadas da faixa que inicia o mar territorial; b) o Brasil é soberano sobre toda a ZEE para fins de exploração e aproveitamento, conservação e gestão de todos os recursos naturais, presentes nas águas e/ou no subsolo e c) na ZEE, o Brasil é também soberano para regulamentar pesquisas científicas e a construção de ilhas artificiais, instalações e estruturas⁶¹⁸.

A partir da fixação dos termos gerais da ocupação da ZEE pela norma de 1993, o País carecia de um instrumento legal com regras mais específicas para a efetiva exploração da ZEE, o que dependia diretamente das pesquisas a serem realizadas por meio do REVIZEE. Para que as diretrizes gerais até então estabelecidas

⁶¹⁸ Lei n. 8617, de 04 de janeiro de 1993:

(...)

Art. 6º A zona econômica exclusiva brasileira compreende uma faixa que se estende das doze às duzentas milhas marítimas, contadas a partir das linhas de base que servem para medir a largura do mar territorial.

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

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

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

para a ocupação da ZEE tivessem alguma eficácia, era preciso que o Brasil afirmasse o seu domínio sobre o espaço pretendido. O esforço conjunto dos Ministérios envolvidos na CIRM para elaborar e executar o Programa REVIZEE foi justamente articulado para suprir a necessidade de domínio sobre a ZEE. Por isso, era cada vez mais urgente elaborar pesquisas técnicas que serviriam de base às pretensões de ocupação da ZEE pelo Brasil.

Finalmente, a proposta inicial do Programa REVIZEE foi reapresentada e aprovada pela CIRM, em 1994. Apesar da urgência das pesquisas, as atividades do REVIZEE só tiveram início em 1995⁶¹⁹. Deve-se, essa demora, entre outras razões, à ausência de infraestrutura suficiente para o desenvolvimento das pesquisas, óbice apontado na proposta do programa formulada pelo IBAMA:

A limitação de meios flutuantes devidamente equipados se constitui na principal dificuldade para a execução de pesquisas para o levantamento do potencial de recursos vivos, e para levar a cabo as atividades previstas neste programa [REVIZEE]. Atualmente, existem uns poucos barcos (Atlântico Sul, Professor Bernard, Orion, Riobaldo, Diadorim, Almirante Paulo Moreira II, Albacora, Velliger e Martins Filho), na maioria das vezes deficientemente equipados, dispersos em diferentes órgãos e, frequentemente, operando de forma meramente episódica.[...] Torna-se necessário também um esforço considerável no sentido de viabilizar instrumentação adequada para as pesquisas, melhorar as condições para a manutenção de equipamentos e agilizar a rápida importação de equipamentos e peças de reposição. [...] Os recursos humanos para a execução do programa são

⁶¹⁹ MMA. Secretaria de qualidade ambiental nos assentamentos humanos. **Relatório Executivo – Programa REVIZEE – Avaliação do Potencial Sustentável de Recursos Vivos na Zona Econômica Exclusiva**. Brasília: MMA, 2006. p. 11.

reduzidos, havendo necessidade de contratação de pessoal qualificado através dos diferentes mecanismos existentes, para algumas áreas específicas.⁶²⁰

Diante da carência de estrutura de pesquisa para a realização de um projeto ambicioso e amplo como o REVIZEE, o IBAMA estimou a necessidade de investimentos no valor aproximado de 20 (vinte) milhões de reais. Além desse montante, era também preciso construir duas embarcações para a autarquia, assim como contar com o emprego dos navios oceanográficos da Marinha e, eventualmente, o arrendamento e a cooperação de outros barcos de pesca e pesquisa.⁶²¹

O planejamento inicial para a execução do REVIZEE previa a realização de pesquisas simultâneas nas 04 (quatro) áreas da ZEE, subdivididas por proposta do próprio IBAMA. Os critérios considerados para essa subdivisão da ZEE foram oceanográficos e biológicos, de acordo com o substrato dominante em cada região. Essas áreas finalmente foram fixadas em Costa Sul, Central, Nordeste e Norte, sendo que a única que já detinha infraestrutura essencial para o desenvolvimento do projeto na ocasião era a Costa Sul.

Para atingir resultados satisfatórios, foi prevista a realização de pesquisas simultâneas, nas localidades, pelo prazo de 04 (quatro) anos. Esse lapso temporal era justificado a fim de serem observadas possíveis variações sazonais nos estoques pesqueiros de cada região⁶²². Essa estimativa para a realização das pesquisas foi demasiadamente otimista: o programa REVIZEE só foi concluído dez anos após o início de suas atividades, com a publicação do Relatório Executivo somente em

⁶²⁰ IBAMA. **Programa Avaliação do Potencial Sustentável de Recursos Vivos na Zona Econômica Exclusiva – REVIZEE**. Brasília: IBAMA, 1994. p. 10.

⁶²¹ IBAMA. **Programa Avaliação do Potencial Sustentável de Recursos Vivos na Zona Econômica Exclusiva – REVIZEE** (proposta revisada). Brasília: IBAMA, 1994. p. 13.

⁶²² IBAMA. **Programa Avaliação do Potencial Sustentável de Recursos Vivos na Zona Econômica Exclusiva – REVIZEE** (proposta revisada). p. 14 -17.

2006⁶²³. Nessa altura, a Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República, criada em 2003, teria sido incorporada ao Comitê Executivo do Programa e, em conjunto com os membros da CIRM, participado da elaboração do Relatório Executivo⁶²⁴.

Entre 1994 e 2004, o REVIZEE recebeu recursos diretos no montante aproximado de R\$ 32 milhões, investidos pelo CPNq (R\$ 9 milhões), pelo Ministério do Meio Ambiente (R\$11,2 milhões), pelo IBAMA (1,6 milhões); e a CIRM repassou ao programa cerca de R\$ 6 milhões. Por outro lado, a Marinha do Brasil colaborou com a cessão de embarcações, enquanto o Ministério de Minas e Energia cedeu ao programa, via PETROBRÁS, cerca de 2 milhões de litros de óleo diesel marítimo por ano. Incorporou-se ao programa a Secretaria da Agricultura do Estado da Bahia, que contribuiu com o repasse de pouco mais de R\$ 3 milhões durante o período de execução do REVIZEE⁶²⁵. Dessa forma, não somente o prazo, mas também os custos do programa superaram, e muito, as projeções iniciais.

Nesse período de dez anos, mais de 300 pesquisadores provenientes de aproximadamente 60 diferentes instituições universitárias foram envolvidos no levantamento biológico da ZEE. As unidades de pesquisa foram distribuídas pelos 17 estados costeiros, por onde transitaram mais de 10 embarcações de pesquisas oceanográficas⁶²⁶.

As pesquisas realizadas pelo Programa REVIZEE reforçaram a ideia de que, apesar de sua extensão, a costa brasileira não pode ser caracterizada como altamente produtiva. Isso porque, embora esta seja bastante diversificada em termos morfológicos, abrigando elevado número de espécies, os cardumes são quantitativamente escassos. Ao lado da baixa

⁶²³ SERAFIM, Carlos Frederico Simões. **REVIZEE – Missão cumprida?** p.27.

⁶²⁴ MMA. Secretaria de qualidade ambiental nos assentamentos humanos. **Relatório Executivo – Programa REVIZEE – Avaliação do Potencial Sustentável de Recursos Vivos na Zona Econômica Exclusiva**. Brasília: MMA, 2006. p. 03.

⁶²⁵ MMA. Secretaria de qualidade ambiental nos assentamentos humanos. **Relatório Executivo – Programa REVIZEE**. p. 18.

⁶²⁶ SERAFIM, Carlos Frederico Simões. **REVIZEE – Missão cumprida?** p.36.

produtividade geral da costa brasileira, as pesquisas indicaram que os recursos tradicionais encontravam-se sobreexplorados ou no limite de exploração. Assim, certas modalidades de pesca demandavam medidas de restrição, como a do camarão (no norte) e do cherne (no nordeste). Outras espécies, no entanto, eram subexploradas, como o chicharro na região nordeste e o peixe-galo no sul, exigindo medidas de manejo mais brandas a fim de possibilitar sua exploração⁶²⁷.

Além do conhecimento sobre a distribuição espacial dos estoques tradicionais, as pesquisas do REVIZEE também identificaram novos recursos pesqueiros passíveis de exploração, como a anchoíta na área Sul-Sudeste da costa. Outras novas seis espécies de peixes e cinquenta e cinco organismos bentônicos foram também identificados por meio das pesquisas desenvolvidas⁶²⁸, oportunizando melhor compreensão das cadeias tróficas típicas da ZEE brasileira.

Em termos estatísticos, além da dimensão aproximada dos estoques, o REVIZEE possibilitou determinar quantitativamente a frota pesqueira atuante na costa nacional. Foram também coletados dados referentes aos desembarques de pescados, especialmente na região norte e nordeste, até então carentes de estatísticas mais precisas⁶²⁹. Mesmo com o esforço empregado nas pesquisas estatísticas, uma das lacunas identificadas, ao final do projeto, diz respeito aos desembarques da pesca artesanal. Como a comercialização do pescado dessa modalidade é realizada de forma bastante espontânea, os pontos de desembarque são dispersos pela costa. Esse fato dificulta o levantamento preciso de dados sobre a exploração pesqueira realizada pela pesca artesanal, subestimando tanto seu potencial produtivo como exploratório.

Se a estatística sobre a produção pesqueira artesanal representou uma limitação do REVIZEE, também o foi a determinação de estoques nas localidades mais afastadas da costa.

⁶²⁷ MMA. Secretaria de qualidade ambiental nos assentamentos humanos. **Relatório Executivo – Programa REVIZEE**. p. 255 - 256.

⁶²⁸ MMA. Secretaria de qualidade ambiental nos assentamentos humanos. **Relatório Executivo – Programa REVIZEE**. p.260.

⁶²⁹ MMA. Secretaria de qualidade ambiental nos assentamentos humanos. **Relatório Executivo – Programa REVIZEE**. p.259.

Esse último fato foi atribuído pela Comissão do REVIZEE a razões de ordem técnica, determinadas pela precariedade das embarcações de pesquisa disponibilizadas. Outra lacuna apontada foi o estudo de transferência de energia entre níveis tróficos, sem o que seria impossível determinar os movimentos migratórios de estoques potenciais⁶³⁰.

Apesar das limitações, sobretudo de ordem operacional, o REVIZEE foi o primeiro programa integrado de pesquisa pesqueira, tendo como meta o levantamento de informações a respeito das condições da atividade em toda a costa brasileira. O envolvimento de diversos pesquisadores nas diferentes regiões permitiu uma análise mais ampla da situação da pesca nacional. Muito mais do que a análise de desembarques realizada frequentemente pela SUDEPE, o REVIZEE veio suprir uma demanda, o que era também uma falha da transição para o IBAMA, rearticulando e intensificando a pesquisa pesqueira no Brasil, sendo esse um dos seus importantes resultados a longo prazo.

O REVIZEE foi concluído, podendo ser considerado como o maior esforço integrado desenvolvido no país para a avaliação dos estoques pesqueiros. Como resultado desta avaliação, foi possível a identificação de alguns estoques até então desconhecidos, com a abertura de novas fronteiras para a pesca no país, em áreas mais afastadas na ZEE, o que pode contribuir para a diversificação da atividade pesqueira nacional, com a consequente geração de emprego e renda e o alívio da pressão sobre as espécies tradicionais, em geral sobreexploradas.⁶³¹

Como conclusão geral, o Relatório Executivo do REVIZEE indicou a necessidade de manejo criterioso do estoque

⁶³⁰ MMA. Secretaria de qualidade ambiental nos assentamentos humanos. **Relatório Executivo – Programa REVIZEE**. p.260.

⁶³¹ SERAFIM, Carlos Frederico Simões. **REVIZEE – Missão cumprida?** p.43.

pesqueiro na costa brasileira, dada a escassez quantitativa de recrutas nos cardumes⁶³². Três foram as medidas de preservação dos estoques apontadas. A primeira delas foi a melhoria geral da oferta do pescado, o que significa investimento em condições de armazenamento, manuseio, transporte e comercialização. Com isso, prevê-se a redução dos desperdícios, melhorando o aproveitamento dos recursos explorados. Outra medida indicada foi a criação de áreas marinhas protegidas, especialmente nos *habitats* de indivíduos de maior tamanho e, conseqüentemente, de maior capacidade reprodutiva. E, por fim, foi indicada pelo relatório a necessidade de redução das capturas incidentais que comprometem espécies acompanhantes; estas muitas vezes sem aproveitamento econômico mas de relevância trófica para a manutenção dos cardumes⁶³³.

Para tornar as medidas de manejo efetivas, o relatório do REVIZEE indicou ser indispensável a continuidade de pesquisas e do monitoramento do potencial pesqueiro nacional. Apesar da amplitude das informações angariadas com o REVIZEE, o inventário do sistema marinho brasileiro ainda não estava concluído. Havia lacunas a respeito de cardumes distantes da costa, por exemplo. Ademais, as informações estatísticas precisam ser atualizadas frequentemente, a fim de obter efetivo uso racional e sustentável dos recursos pesqueiros marinhos.

Diante da demanda de continuidade das pesquisas, foi criado, pelo Coordenador da CIRM, o Comitê Executivo do Programa REVIMAR, pela Portaria nº 233/MB, de 14 de setembro de 2005. Esse novo programa, tendo por base os resultados obtidos pelo REVIZEE, foi formulado para avaliar, monitorar e promover a conservação da biodiversidade marinha, mediante um enfoque ecossistêmico. A pretensão é estabelecer bases científicas e ações integradas capazes de subsidiar políticas, ações de conservação e estratégias de gestão compartilhada para uso sustentável dos recursos vivos. O programa REVIMAR ainda

⁶³² SERAFIM, Carlos Frederico Simões. **REVIZEE – Missão cumprida?** p.38.

⁶³³ MMA. Secretaria de qualidade ambiental nos assentamentos humanos. **Relatório Executivo – Programa REVIZEE**. p.262.

está em execução, sendo que, em 2011, houve a publicação de grande parte das pesquisas já elaboradas⁶³⁴.

Dado o estado de esgotamento de espécies tradicionalmente exploradas, a recomendação do REVIZEE foi pela alteração do modelo de ordenamento vigente, com o fim do livre acesso aos recursos pesqueiros e unificação dos órgãos de gestão pesqueira no Brasil. Para o CIRM, somente a adoção de uma política nacional conservativa seria capaz de reverter o quadro de sobrexplotação de determinados recursos, com a recuperação dos estoques, além de promover a produção de espécies subexploradas.⁶³⁵

Finalmente, a abordagem da mudança institucional operada pela transferência de atribuições da SUDEPE para o IBAMA, com a extinção daquele órgão de fomento, exige a compreensão de duas dimensões de fatores que a impulsionaram. Esses fatores estão diretamente relacionados; somente para fins de explanação serão divididos entre *fatores nacionais* e *fatores internacionais*.

A dimensão de *fatores nacionais* inclui a transformação política e econômica que marcou a transição para a democracia e o início dos anos de 1990. Medidas de liberalização e privatizações indicaram a redução da participação estatal na economia em geral; no setor pesqueiro, essas medidas representaram o fim da política de subsídios. Essa política não somente representava um ônus ao Estado, mas essencialmente gerou distorções no desenvolvimento do setor, mediante a concentração das atividades e dos investimentos em certos subsetores pesqueiros e regiões brasileiras.

Dentre os *fatores internacionais* figuram os compromissos assumidos pelo Brasil nos tratados e convenções das quais o país se tornou signatário, como a CNUDM. O reconhecimento internacional da soberania brasileira sobre a ZEE, em 200 milhas náuticas, era diretamente vinculado com

⁶³⁴ PADILHA, Renato de Almeida; HENKES, Jairo Afonso. A utilização de recifes artificiais marinhos como ferramenta de recuperação da fauna marinha. In: **Revista de gestão e sustentabilidade ambiental**. Florianópolis: UNISUL, v.1, n.1., p. 41-73, abr/set. 2012.

⁶³⁵ MMA. Secretaria de qualidade ambiental nos assentamentos humanos. **Relatório Executivo – Programa REVIZEE**. p.262.

duas metas: a) o levantamento estatístico (ainda que parcial) dos cardumes pesqueiros e determinação da captura máxima sustentável e b) o compromisso com a conservação das espécies marinhas, por meio de políticas de manejo e gerenciamento pesqueiro. O interesse internacional na manutenção dos estoques e na determinação da CMS era assumidamente autorizar as negociações internacionais para exploração pesqueira. Por essa via, poderia ser regulamentada a pesca em águas da ZEE por embarcações estrangeiras, sob negociação e conveniência do país costeiro. A vantagem desse sistema era o maior controle da exploração e da manutenção das espécies, a ser efetivado às custas do país costeiro. Em verdade, a transformação do sistema de livre exploração dos mares para o sistema de ZEE era vantajosa tanto para o país costeiro como para os países com potencial exploratório internacional.

Resumidamente, foram esses os fatores que condicionaram a inadequação da SUDEPE ao novo contexto da década de 1990. O problema do déficit institucional já era comum nos anos de 1970, mas nunca motivou a extinção do órgão. A conjunção dos fatores políticos e econômicos nacionais com os compromissos internacionalmente assumidos é que tornam uma autarquia de molde preservacionista como o IBAMA mais adequada às demandas para o setor pesqueiro.

Essa é uma perspectiva de análise que consegue colocar em evidência o acordo político em torno das mudanças institucionais para a pesca, destacando a neutralização das demandas dos produtores do setor. Produtores industriais e artesanais, de fato, eram relutantes em aceitar o fim da SUDEPE, como órgão de fomento que era. O abandono da política de subsídios não era desejado por nenhum dos subsetores. Assim, a origem do IBAMA representa um confronto com o setor produtivo, o qual não apoiava as medidas preservacionistas implementadas pela entidade.

O encerramento da política de subsídios e a extinção do órgão de fomento comercial à atividade foram consideradas pelos produtores como amostra de desprezo das políticas públicas em relação às demandas setoriais. A insatisfação diante dessa circunstância e das medidas do IBAMA impulsionaram a criação de outro órgão, capaz de acolher as demandas dos produtores, especialmente propugnando o retorno do subsídios às atividades pesqueiras.

É no intuito de agregar as demandas do setor produtivo que, por meio Marinha do Brasil, foi formado o Grupo Executivo do Setor Pesqueiro – GESPE, em 1995. A associação dos produtores da pesca com a Marinha não é causal ou sem antecedentes históricos. Sob o novo contexto de poderes, essa associação foi estabelecida, por um lado, para conferir poder à Marinha; por outro, para viabilizar um canal de negociação possível entre produtores da pesca (essencialmente industriais) com o Estado.

6.2 A CONSTRUÇÃO DA COMISSÃO DE PESCA E A FORMAÇÃO DO MINISTÉRIO DA PESCA E AQUICULTURA

A SUDEPE foi extinta somente no início de 1989, pela própria Lei que criou o IBAMA. Desde sua criação, o órgão passou por mudanças institucionais internas, especialmente a partir da vigência do Código de Pesca de 1967. Não é demais ressaltar que, pelo Código de Pesca, a atividade pesqueira foi elevada à categoria de *indústria de base*. Conseqüentemente, os incentivos fiscais foram concentrados em projetos industriais no setor, especialmente destinados à aquisição de máquinas e petrechos de pesca, aumentando significativamente o esforço pesqueiro. A aposta governamental era superar o modelo de produção pesqueira artesanal, considerado insuficiente, por indústrias de pesca. A SUDEPE seria o agente principal dessa transformação, sendo a instituição de fomento das empresas do setor.

Dado o declínio da produção pesqueira verificado após 1985⁶³⁶, a efetividade da atuação da SUDEPE foi questionada. Dias Neto apontou quatro razões gerais e interligadas para o fracasso da autarquia, dentre elas escândalos de corrupção envolvendo a aprovação de projetos e a destinação das verbas⁶³⁷. Além desse problema institucional interno, a política pesqueira

⁶³⁶ IBAMA. **Estatística de Pesca** – 2007. Brasília: IBAMA, 2009.

⁶³⁷ AZEVEDO, Natália Tavares. **Política nacional para o setor pesqueiro no Brasil (2003-2011)**. p. 143.

aplicada pela SUDEPE foi problemática por conceder muito pouco apoio à modalidade de pesca mais produtiva em termos nacionais: a artesanal. Esse fator está relacionado à terceira razão apontada para a falência da autarquia, qual seja, o emprego inadequado das medidas de fomento, com fiscalização insuficiente da realização dos projetos empresariais financiados com verbas públicas. Completa esse quadro de fracasso da SUDEPE a ausência de pesquisas que dimensionassem o volume dos estoques pesqueiros, o que levou a um incremento desproporcional do esforço em relação à disponibilidade de cardumes na costa brasileira.

Entretanto, uma das formas inquestionáveis de ilustrar o fracasso do modelo empreendido pela SUDEPE é pela análise do declínio que ocorreu com a produção total da pesca extrativa. O declínio da produção ocorreu devido ao comprometimento do uso dos principais recursos pesqueiros. A bibliografia especializada, já em meados dos anos de 1990, avaliava que cerca de 80% desses recursos se encontravam plenamente explorados, sobrepescados ou em colapso. Situação confirmada posteriormente, com a conclusão do REVIZEE (MMA, 2006), e similar àquela descrita para a pesca mundial.⁶³⁸

Dado o colapso na produção nacional de pescado, era preciso rever a política industrial aplicada ao setor. Era preciso também, no mínimo, reformular a própria SUDEPE que, a essa altura, já era marcada tanto pelo descrédito no setor, como também por sua inadequação às demandas dos órgãos internacionais como a FAO.

Nesse contexto crítico é que surgiu o IBAMA. Essa nova autarquia não tinha outra política viável para o setor pesqueiro senão conter o esforço de pesca, com vistas à

⁶³⁸ DIAS NETO, José. Pesca no Brasil e seus aspectos institucionais. **Revista CEPSUL – biodiversidade e conservação marinha**. n.1, v.1, 2010. pp. 66-80, p. 68.

recuperação dos estoques pesqueiros em *sobrepesca* ou ameaçados de exaustão. Para Maneschy, o enfoque preservacionista do IBAMA não contemplou quaisquer medidas de fomento ao setor pesqueiro, seja na modalidade artesanal ou industrial⁶³⁹. De fato, a situação de esgotamento de estoques como o da sardinha-verdadeira requeria ações drásticas, com a imposição de longos períodos de defeso para essa espécie, dentre outras igualmente ameaçadas.

Tendo em vista a depleção de grande parte dos estoques pesqueiros marítimos, a atuação do IBAMA desde sua origem, em 1989, foi destinada primordialmente à regulamentação da atividade pesqueira. Portarias e Instruções Normativas foram os meios legais pelos quais o IBAMA conseguiu restringir a pesca em determinadas localidades e em épocas de desova, além de estabelecer tamanhos mínimos para capturas e número máximo de embarcações licenciadas⁶⁴⁰. Esse arcabouço jurídico regulamentar foi a contribuição mais significativa da nova autarquia para a gestão do setor pesqueiro nacional.

A característica mais conservacionista desse período, em que o órgão ambiental exerceu o controle exclusivo das atividades de pesca, privilegiando a dimensão ecológica, se deveu, em grande medida pela conjuntura específica, que somava à crise dos recursos pesqueiros – que levou a uma retração na indústria pesqueira – com a reestruturação o Estado brasileiro a partir da adoção do modelo neoliberal, que privilegiava a redução do papel do Estado na economia e na atenção às demandas sociais.⁶⁴¹

⁶³⁹ AZEVEDO, Natália Tavares. **Política nacional para o setor pesqueiro no Brasil (2003-2011)**, p.145.

⁶⁴⁰ DIAS NETO, José. Pesca no Brasil e seus aspectos institucionais. In: **Revista CEPSUL – biodiversidade e conservação marinha**. n.1, v.1, 2010. pp. 66-80, p. 73.

⁶⁴¹ AZEVEDO, Natália Tavares. **Política nacional para o setor pesqueiro no Brasil (2003-2011)**, p.148.

Apesar dos resultados promovidos por meio das medidas restritivas à pesca, com a recomposição de estoques como o da sardinha-verdadeira, os produtores do setor estavam insatisfeitos. Embora sejam de reconhecida importância os períodos de defeso e a regulamentação das capturas, empresários e mesmo pescadores artesanais reivindicavam maior atenção à pesca como atividade comercial. Isso porque as medidas restritivas vieram acompanhadas unicamente por auxílios assistenciais, com a extinção dos programas de estímulo previstos quando da atuação da SUDEPE.

Os produtores passaram a pleitear, então, de uma política nacional para a pesca, com a previsão do retorno das medidas de fomento. Sendo o IBAMA órgão efetivamente de defesa ambiental, esse grupo insatisfeito não encontrou respaldo a suas demandas; a própria natureza da nova autarquia era incompatível com as práticas de incentivos aos moldes do que acontecia na extinta SUDEPE.

Apesar de o IBAMA e seu ministério supervisor não terem buscado oficializar uma política nacional de pesca para o período de 1989 a 1997, os programas e projetos executados levam a acreditar que o Instituto optou pela implementação de atividades buscando a recuperação dos recursos pesqueiros em situação de sobrepesca ou ameaçados de exaustão. Essa linha de atuação contemplava, também, a recuperação da economicidade de suas pescarias. Assim, principalmente nos anos de 1991 a 1995, o Ibama, após negociações com o setor pesqueiro, definiu e implementou fortes medidas de recuperação de recursos como a sardinha, a piramutaba e o pargo.⁶⁴²

Foi em 1995, ou seja, seis anos após a criação do IBAMA, que o presidente da República Fernando Henrique Cardoso criou

⁶⁴² DIAS NETO, José. **Gestão do uso dos recursos pesqueiros marinhos no Brasil**. p.139.

Grupo Executivo do Setor Pesqueiro (GESPE), por meio do Decreto n. 1697, de 13 de novembro. Era atribuição do GESPE estabelecer um canal de negociações e de possível conciliação entre os interesses governamentais e dos produtores pesqueiros. Subordinado à Câmara de Políticas dos Recursos Naturais do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), o GESPE foi composto por membros de diversos Ministérios, com destaque para a participação dos ministros da Marinha, do Meio Ambiente e da Agricultura. O objetivo do Grupo era *elaborar políticas para a promoção do desenvolvimento setorial*. Com isso, os interesses dos produtores foram direcionados a um novo espaço de intervenção. Sobre a criação do GESPE, tem-se bem definido por Dias Neto:

À época, essa foi a alternativa encontrada pelo governo federal para atender aos anseios dos representantes do setor pesqueiro e de saudosistas do modelo empreendido pela SUDEPE. Esses setores ao se mostrarem ou imediatistas, ou achando que a recuperação dos recursos e da produção não tinha relação com a política empreendida pela área ambiental, estavam a reclamar pelo retorno de posições mais favoráveis às suas reivindicações.⁶⁴³

Inicialmente, o GESPE não se consolidou como um órgão executivo, apesar da nomenclatura. Era muito mais um grupo de assessoramento e negociação de políticas do que um órgão de execução. Até porque não contava com uma estrutura administrativa suficiente para promover ações necessárias à concretização das políticas elaboradas.

As contribuições mais relevantes do GESPE aos produtores pesqueiros foram reinserir na ordem jurídica, como medida de gestão para o setor, os incentivos à aquisição do óleo diesel, em 1997⁶⁴⁴ e incluir os pescadores nas linhas de crédito do

⁶⁴³ DIAS NETO, José. **Pesca no Brasil e seus aspectos institucionais**. p. 70.

⁶⁴⁴ Subvenção prevista pela Medida Provisória n. 1.557-5, de 16 de Janeiro de 1997; convertida pela Lei n. 9.445, de 14 de março de

Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

Além disso, pode-se atribuir também às recomendações do GESPE a transferência para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) da atribuição de ordenar medidas de fomento às atividades pesqueiras, retirada do rol de competências do IBAMA⁶⁴⁵. Assim, “as funções de desenvolvimento e fomento dos recursos pesqueiros foram retiradas do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis e transferidas para o Ministério da Agricultura e do Abastecimento”⁶⁴⁶.

A gestão sustentável da pesca promovida pelo IBAMA foi novamente comprometida pelo modelo de subsídios, dada a atuação do GESPE já em 1995. Os subsídios foram reinseridos no contexto de estímulo à pesca já em 1997, desnaturando o modelo de gestão sustentável pelo incremento do esforço pesqueiro.

Finalmente, o MAPA assumiu a atribuição de fomento à atividade pesqueira, criando um departamento próprio para a gestão dos recursos do PRONAF e da subvenção ao óleo diesel, entre outras medidas de subsídio a serem implementadas. O Departamento de Pesca e Aquicultura (DPA) foi criado pelo Decreto n. 2681, de 21 de junho de 1998, reunindo atribuições de elaborar, executar e avaliar programas e projetos de apoio ao desenvolvimento da pesca artesanal e industrial, bem como os destinados à aquicultura⁶⁴⁷. Com a criação do DPA, o Ministério

1997.

⁶⁴⁵ Atribuição determinada pela Medida Provisória n. 1549-35/1997, matéria posteriormente regulamentada pela Lei n. 9649, de 27 de maio de 1998.

⁶⁴⁶ PAIVA, Melquíades Pinto. **Administração Pesqueira no Brasil**. Rio de Janeiro: Interciência, 2004. p.158.

⁶⁴⁷ Decreto n. 2681, de 21 de junho de 1998 [...]

Art 18. Ao Departamento de Pesca e Aquicultura compete:

I - elaborar as diretrizes para o desenvolvimento e o fomento da produção pesqueira e aquícola, com vistas a subsidiar a formulação da política agrícola;

II - promover a execução e a avaliação de medidas, programas e projetos de apoio ao desenvolvimento da pesca artesanal e industrial;

III - promover a execução e a avaliação de medidas, programas e projetos de apoio ao fomento da aquicultura e ao

da Marinha desativou a Secretaria do GESPE, pelo completo esvaziamento de suas atribuições⁶⁴⁸.

povoamento e repovoamento de coleção de água com espécies aquáticas;

IV - promover ações que visem à implantação de infraestrutura de apoio à produção e comercialização do pescado;

V - supervisionar, coordenar e orientar as atividades referentes as infra-estruturas de apoio à produção e circulação do pescado e das estações e postos de aquicultura;

VI - elaborar estudos e propor procedimentos e normas com vistas ao aproveitamento adequado, racional e conveniente exploração dos recursos pesqueiros;

VII - supervisionar e implementar as ações de povoamento de águas públicas da União;

VIII - identificar e indicar a necessidade de geração de novos conhecimentos científicos e informações sobre o desenvolvimento da pesca e da aquicultura;

IX - desenvolver, adotar e difundir formas, mecanismos e métodos para a classificação de produtos da pesca e da aquicultura;

X - manter, em articulação com o Distrito Federal, estados e municípios, programas racionais de exploração da aquicultura em águas públicas e privadas, e apoiar iniciativas visando agregar, de forma sistemática, inovações tecnológicas, métodos de cultivo sustentáveis, a capacitação técnica e o aperfeiçoamento da mão-de-obra;

XI - definir e implementar programas de fomento setoriais, regionalizados e segmentados, de forma compartilhada e descentralizada, tendo como base a premissa da interação institucional, participação comunitária e do cooperativismo;

XII - apoiar programas de estímulo à pesca esportiva atuando em sinergia com órgãos do governo federal, do Distrito Federal, dos estados, municípios, comunidades locais e segmentos produtores de bens, equipamentos e serviços;

XIII - subsidiar, assessorar e participar, em interação com o órgão público competente, de negociações e eventos que envolvam o comprometimento de direitos e a interferência em interesses nacionais sobre a pesca, a produção e a comercialização do pescado e interesses do setor neste particular, seja a nível nacional ou internacional.

⁶⁴⁸ PAIVA, Melquíades Pinto. **Administração Pesqueira no Brasil**. p.157.

O IBAMA e o DPA, portanto, tinham aparentemente as mesmas atribuições. Mas o DPA era competente para as políticas de desenvolvimento e fomento das atividades, enquanto o IBAMA permaneceu como órgão de conservação e preservação. Com essa divisão, ao IBAMA coube a gestão ambiental dos recursos pesqueiros considerados sobrexplorados ou ameaçados, enquanto o DPA era competente para gerir demais recursos economicamente exploráveis. A gestão pelo DPA era declaradamente orientada pelo incremento da produção pesqueira, com a adoção de medidas de estímulo aos produtores empresariais.

Além da competência para fomento da atividade pesqueira, o DPA englobou também a atribuição de autorizar o arrendamento de embarcações estrangeiras por empresas nacionais. Com isso, o ingresso dessas embarcações passou a ser controlado pelo órgão de fomento da atividade, sem a participação da entidade ambiental nos processos de autorização. A preocupação era ocasionar excesso de esforço pesqueiro sobre determinadas espécies comercialmente atrativas, como o atum.

Para Dias Neto, a divisão de atribuições entre o IBAMA e o DPA instaurou uma *anarquia oficial*⁶⁴⁹. Isso porque o Decreto do DPA restringiu o disposto na Lei que criou o IBAMA, o que seria um expediente completamente ilegal. Além disso, a transferência das atribuições de gestão e de autorização de arrendamento de embarcações estrangeiras por empresas nacionais introduziu uma série de alterações nos procedimentos até então utilizados, simplificando-os. E, por fim, o terceiro elemento da dita *anarquia oficial* foi fundamentar a divisão de competências entre os órgãos na distinção entre recursos em *sobrepesca* e os subexplorados. Esses são conceitos conflituosos na própria ciência pesqueira, além de, na prática, ser bastante discutível o critério para considerar um recurso subexplorado. Essa categorização, além de mutável, é também controversa, especialmente quando as pesquisas pesqueiras são vulneráveis ao embate dos interesses políticos.

Com a divisão das competências entre o IBAMA e o DPA/MAPA em 1998, prevaleceu o modelo de subsídios, considerado uma vez mais a via para superar o declínio da

⁶⁴⁹ DIAS NETO, José. **Pesca no Brasil e seus aspectos institucionais**. p. 70.

produção pesqueira nacional. Esse novo panorama institucional da gestão do setor pesqueiro era evidentemente conflituoso: enquanto o IBAMA elaborava políticas de maior controle às capturas, o DPA/MAPA empreendia esforços no sentido contrário, de estimular cada vez mais o incremento produtivo sem uma base estatística efetivamente definida.

Essa nova moldura, além de acirrar disputas dentro do Poder Público, em particular no executivo, provoca ineficiência na gestão e na fiscalização, e traz reflexos negativos para todos os segmentos, especialmente se associado ao retorno de notícias na mídia que apontam para a promíscua relação entre a gestão pública e a iniciativa privada, envolvendo indícios de corrupção e troca de favores. Outra evidência desse fracasso é demonstrado por dados preliminares que indicam que o aumento na produção de atuns e afins (principal alvo do DPA) tem ficado bastante aquém do previsto e que, o incremento nas exportações decorreu muito mais das flutuações normais na produção e no preço de exportação de recursos tradicionais como a lagosta e os camarões, da carcinocultura e da pesca de novos recursos identificados pelo REVIZEE/MMA-IBAMA, do que das ações empreendidas pelo MAPA/DPA.⁶⁵⁰

O encargo da gestão pesqueira foi retirado do MAPA em 2003, quando a Presidência da República, por meio da Medida Provisória n. 103, de 01 de janeiro, criou a Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca (SEAP)⁶⁵¹. No mesmo ato, foi extinto o DPA. Esse novo órgão de fomento estava diretamente vinculado à presidência da República, gozando de *status* de Ministério.

Com secretarias distribuídas por todas as capitais estaduais, a SEAP era subordinada diretamente à Presidência da

⁶⁵⁰ DIAS NETO, José. **Gestão do uso dos recursos pesqueiros marinhos no Brasil**, p.202.

⁶⁵¹ Convertida pela Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003.

República, sem vínculo com qualquer outro ministério. Portanto, mais uma vez na sucessão institucional de gestão pesqueira, surgiu um órgão independente, cuja atribuição elementar era elaborar e executar políticas públicas destinadas ao setor.

A criação de uma Secretaria Especial para Assuntos da Pesca atendeu aos reclamos dos produtores do setor, que pleiteavam medidas mais contundentes e efetivas de estímulo⁶⁵². Como Secretaria Especial, a SEAP era dotada de autonomia, podendo elaborar a política e o planejamento de ação no setor, seus próprios programas, além de aprovar os projetos enquadrados às políticas determinadas.

Os conflitos de competência entre IBAMA e DPA/MAPA foram também transferidos para a SEAP, posto que a gestão pesqueira continuou igualmente cindida entre um órgão de fomento e outro de regulamentação. Talvez esses conflitos tenham sido agravados, vez que a SEAP estava, na estrutura administrativa brasileira, no mesmo nível que qualquer outro ministério, com importância equiparada à do Ministério do Meio Ambiente. Ou seja, a preservação ambiental e os interesses dos produtores da pesca foram colocados no mesmo patamar de relevância, ainda que a política conservacionista seja a postura oficial do governo federal frente aos organismos internacionais.

Em suas linhas gerais e nos pontos de maior importância, as competências da nova Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca são as mesmas do extinto Departamento de Pesca e Aquicultura. Houve apenas ascensão na estrutura organizacional do governo federal, o que sugere a possibilidade de continuação de conflitos com o IBAMA.⁶⁵³

Assim, a criação da SEAP, em 2003, herdou embate técnico entre IBAMA e DPA. A SEAP recebeu, como atribuição

⁶⁵² DIAS NETO, José. **Pesca no Brasil e seus aspectos institucionais**. p. 72.

⁶⁵³ PAIVA, Melquíades Pinto. **Administração Pesqueira no Brasil**. p.162.

oriunda do DPA, a gestão dos subsídios à atividade pesqueira. A partir do mesmo ano, os subsídios foram diversificados da modalidade vigente durante a década de 1970: além da isenção fiscal na aquisição do óleo diesel⁶⁵⁴, a SEAP foi incumbida de gerenciar recursos públicos empregados em empréstimos benéficos aos produtores pesqueiros. A diferença da SEAP em relação às políticas da SUDEPE é que os pescadores artesanais passaram a ser contemplados pelo crédito facilitado.

A criação de linhas especiais de crédito pesqueiro resultaram da expansão de um programa específico, o Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF). O PRONAF foi estabelecido em 1996, pelo Decreto n. 1.946, de 28 de junho. Seu objetivo é estimular a agricultura familiar, propiciando o incremento produtivo e de renda dos pequenos produtores rurais. Em 1997, por meio da Resolução nº 2409 de 31 de julho, o Banco Central do Brasil incluiu como beneficiários do Programa PRONAF os pescadores artesanais.

Esse programa destinado à pesca é gerenciado pelas agências locais do Banco do Brasil, em parceria técnica com a SEAP, inicialmente. O PRONAF/Pesca ofertou (e continua oferecendo) empréstimos a juros simbólicos aos pescadores artesanais, variando entre 1 e 4% ao ano⁶⁵⁵. Os recursos são destinados à aquisição de petrechos de pesca empregados pelos pescadores artesanais, a fim de garantir sua autonomia produtiva em relação ao crédito informal e custoso ofertados pelos atravessadores.

Portanto, o papel da SEAP passou a ser, basicamente, subsidiar a pesca, sobretudo de modalidade artesanal. Enquanto as empresas de pesca buscavam a SEAP para garantir subsídios ao óleo diesel e suporte técnico, os pescadores artesanais procuravam assessoria para elaboração dos projetos a serem financiados pelo PRONAF/Pesca

⁶⁵⁴ Os subsídios ao óleo diesel para as empresas pesqueiras foi previsto pela Medida Provisória n.1577, de 18 de dezembro de 1996 e convertida na Lei n. 9445, de 14 de março de 1997.

⁶⁵⁵ FEIJÓ, Ricardo Luis Chaves. Um estudo quantitativo dos subsídios implícitos nas operações de crédito do PRONAF. IN: **Pesquisa e Planejamento econômico**. V.44, n.2, ago/2014. Pp. 462-506. p. 500.

A Secretaria, entretanto, iniciou seus trabalhos revigorando, com força, os incentivos e subsídios fiscais e creditícios, atraindo, de pronto, a simpatia dos que já haviam lucrado muito com a experiência do modelo SUDEPE – sem, necessariamente, ser com a atividade pesqueira.⁶⁵⁶

A extensão do PRONAF para o setor pesqueiro sinalizou uma aparente superação da vertente de industrialização da pesca e da técnica de gestão via isenções fiscais. Os beneficiários do programa são “os pescadores profissionais artesanais que se dediquem à atividade com fins comerciais como autônomos, com meios de produção próprios ou em regime de parceria com pescadores igualmente artesanais”⁶⁵⁷.

No entanto, o Programa de apoio à pesca artesanal não tem atingido seus objetivos na maior parte das regiões beneficiadas. Isso porque o acesso às linhas de crédito é dificultada pela formulação de projetos que, muitas das vezes, se mostram inexequíveis. Por outro lado, a falta de assistência técnica faz dos investimentos por parte dos pescadores artesanais simplesmente inócuos. E, mais grave ainda, como a dependência dos pequenos armadores em relação ao crédito dos atravessadores já é fixada desde longa data, os empréstimos via PRONAF/Pesca são geralmente dirigidos à quitação de débitos, com desvios no emprego dos recursos. Esses fatores reunidos acarretam a comum circunstância de inadimplência dos pescadores em relação ao Programa.

A análise do Pronaf Pesca nesses municípios aponta para a inadequação dos serviços financeiros oficiais prestados a esse público. Esse Programa, que existe desde 2003, permitiu o acesso a um número reduzido de beneficiários ligados à pesca artesanal e atingiu altos índices de

⁶⁵⁶ DIAS NETO, José. **Pesca no Brasil e seus aspectos institucionais**. p. 72.

⁶⁵⁷ COSTA, Adriane Lobo. **Cartilha PRONAF/Pesca**. Brasília: SEAP, 2003. p.06.

inadimplência, resultando na suspensão de novas liberações pelas agências locais do Banco do Brasil. Embora o Pronaf tenha contribuído para a capitalização de alguns pescadores, a maioria dos beneficiários ainda continua a utilizar as assistências dos atravessadores. Assim, o crédito oficial é acessado por um pequeno número de pescadores artesanais e coexiste com a forte presença dos sistemas de financiamento informais. A baixa qualidade nos serviços financeiros oficiais e limitações no processo operacional das políticas públicas de crédito para a pesca artesanal explicam, em grande parte, a manutenção de sistemas de crédito informais.⁶⁵⁸

Assim, a presença atuante do Estado no setor pesqueiro prossegue destinando recursos públicos para a ampliação da capacidade de captura pesqueira (ainda que de forma artesanal), na contramão das políticas formuladas pelo IBAMA. Esse contrassenso motiva, por um lado, o embate entre os Ministérios envolvidos, cujas políticas são opostas; por outro, prejudica aos pequenos produtores, situados em meio a interesses em conflito. Por parte da SEAP verifica-se a ampliação da política de crédito ao setor, destinada a atingir os pescadores e lhes incrementar o potencial produtivo. Por outro viés, o IBAMA prossegue sob orientação de tutela dos recursos pesqueiros marinhos.

A falta de entrosamento entre as políticas da SEAP e as ações do IBAMA faz com que os recursos provenientes de empréstimos sejam, muitas das vezes, mal investidos pelos beneficiários. Um exemplo a ser considerado poderia ser a aquisição de redes e malhas financiada pela SEAP, estas em

⁶⁵⁸ CAPELLESSO, Adinor José; CAZELLA, Ademir Antonio. Os sistemas de financiamento na pesca artesanal: um estudo de caso no litoral Centro-Sul Catarinense. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, Brasília, v. 51, n. 2, p. 275-294, June 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032013000200004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 02/05/2015.

completo desacordo com os limites impostos pelo IBAMA. Nessa situação, o produtor acaba por perder o investimento, impossibilitado de utilizar o petrecho adquirido com verbas do PRONAF/Pesca.

Em decorrência, mesmo aplicando recursos orçamentários anuais de significativa monta, [a SEAP] não obteve, via esses caminhos, grandes realizações para a pesca extrativa e, no caso da evolução da produção pesqueira, manteve desempenho similar ao do DPA/MAPA. Como se demonstra a seguir, buscou jogar a culpa em alguém – de preferência na área ambiental – mantendo, em boa medida, o ‘cabo de guerra’ tão bem alimentado por aquele Departamento do MAPA e buscando, obstinadamente, sua transformação em Ministério – o MPA.⁶⁵⁹

A criação da SEAP finalmente centralizou as decisões políticas de fomento da pesca, auxiliando o processo de concessão de subsídios. A ampliação do PRONAF para o setor pesqueiro, bem como das linhas de subsídio à aquisição do óleo diesel, fizeram da SEAP um órgão relevante e alvo de interesses.

Pouco tempo transcorreu para que a SEAP reinserisse publicamente o debate sobre o possível incremento da produção pesqueira nacional, desconsiderando as limitações produtivas típicas da costa brasileira apontadas no relatório do REVIZEE. Para elevar as metas de produção pesqueira nacional, a SEAP defendeu a necessidade de uma estrutura institucional mais complexa, orientada para o desenvolvimento do setor, tal que pudesse fazer frente às limitações impostas pelo IBAMA. A SEAP, pouco a pouco, ganhou atenção de parlamentares e da mídia, sustentada sobre o argumento da elevação dos índices de produtividade que uma gestão autônoma da pesca poderia garantir.

Por essa campanha, a Secretaria foi elevada à categoria de Ministério (Ministério da Pesca e Aquicultura - MPA) em 2009,

⁶⁵⁹ DIAS NETO, José. **Pesca no Brasil e seus aspectos institucionais**. p. 74.

pela Lei n. 11.958, de 26 de junho de 2009. Transformar a SEAP em Ministério da Pesca e Aquicultura exigiu articulação não só com parlamentares, mas também entre a então Secretaria e representantes do setor pesqueiro. Essa momentânea comunhão de propósitos reuniu os pescadores artesanais, organizados pela Pastoral dos Pescadores, e empresários do setor.

As negociações para a criação do MPA, em 2008, envolveram a presidência da República e o IBAMA, além da própria SEAP. O intento era a apresentação de uma proposta consensual para o MPA, que resultasse em uma proposta conjunta de Medida Provisória já em 2008. Ocorre que, por divergências políticas e técnicas, nenhuma proposição foi possível. Assim, a Casa Civil foi incumbida pela presidência da formulação do texto de criação do MPA, que veio a tornar-se a Medida Provisória n. 437, de 29 de julho de 2008. Por essa MP, o MPA e o MMA/IBAMA dividiram a competência comum para regulamentação pesqueira.

A MP n. 437 sofreu rejeição de todos os setores envolvidos. Parlamentares demonstraram insatisfação, bem como os produtores e o próprio IBAMA. A competência comum fazia com que a situação já complicada em termos de atribuições fosse ainda agravada. Dada a insatisfação geral, a presidência da República retirou a referida MP dois meses depois, por meio da MP n. 439, de 28 de agosto de 2008.

Com a retirada da MP, a transformação da SEAP em Ministério passou a ser discutida no Congresso Nacional, dado o encaminhamento pela presidência do Projeto de Lei n.3960/2008 para a Câmara dos Deputados. Tramitando em regime de urgência, o PL foi aprovado, com a alteração do parágrafo 6º do artigo 27, o qual estabelecia as competências do MPA. A redação que prevaleceu e foi transformada na Lei n. 11.958/2009 subordinou o MMA às decisões do MPA.

Art. 27 (...)

§ 6º Cabe aos Ministérios da Pesca e Aquicultura e do Meio Ambiente, *em conjunto e sob a coordenação do primeiro*, nos aspectos relacionados ao uso sustentável dos recursos pesqueiros:

I – fixar as normas, critérios, padrões e medidas de ordenamento do uso

sustentável dos recursos pesqueiros, com base nos melhores dados científicos e existentes, na forma de regulamento; e (...) (grifo nosso).

Assim, o MPA foi criado, com prevalência no estabelecimento de políticas de fomento em face do MMA. O MPA recebeu também a atribuição de coordenar as ações destinadas à pesca, especialmente no tocante aos investimentos no setor. O resultado é a continuidade da política de subsídios setoriais, sem alterações nos programas estatais de estímulo já vigentes como o programa de subvenção do óleo diesel e o acesso ao PRONAF/Pesca.

Há duas diferenças que podem ser apontadas entre os subsídios pesqueiros empregados pela SUDEPE para os investimentos realizados pelo MPA. A primeira diferença resumidamente apresentada é o investimento na pesca artesanal, por via do PRONAF/Pesca. Esse fato revela que a pretensão estatal não é mais a superação de um modelo pesqueiro, mas inseri-lo nos quadros produtivos nacionais. A segunda é que, o MPA não elaborou qualquer documento como Plano para o setor, aos moldes dos PNDP. Nesse caso, o MPA apresentou diretrizes e cartilhas de programas, mas não metas definidas a serem atingidas, como era a prática da SUDEPE.

Em nenhum momento houve, por parte do MPA, pretensões como duplicar a produção nacional ou aumentar em qualquer percentual o número de embarcações. O problema central com essa postura institucional liberal é a falta de diagnósticos estatísticos setoriais. A propósito, a realização dos anuários de pesca desde a criação do MPA é defasada e a divulgação extemporânea para a avaliação dos projetos. Assim, um modelo de gestão mais flexível tem se consolidado, muito embora dependente de recursos públicos em vários níveis.

Finalmente, dias depois da criação do MPA, foi publicada a Lei n. 11.959, de 29 de junho de 2009, que estabeleceu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, conhecida como Nova Lei de Pesca. Essa norma veio a substituir a política pesqueira coordenada pelo MMA, bem como os dispositivos ainda vigentes do Código de Pesca de 1967. Assim, passou a agregar os termos gerais das políticas setoriais pesqueiras, restando, de maneira esparsa, os

programas de subvenção do óleo diesel e o PRONAF/Pesca. Apesar dessa norma não incluir os programas específicos para o desenvolvimento pesqueiro, seu alcance na regulamentação do setor é vasto, vez que define os termos da política adotada e mesmo conceitos básicos. Vale a pena, então, conferir o processo de construção dessa nova norma.

6.3 A NOVA LEI DE PESCA (2009) E O DIREITO ECONÔMICO DO SETOR: A CONTINUIDADE DO MODELO DE SUBSÍDIOS À PRODUÇÃO PESQUEIRA BRASILEIRA

As reivindicações por uma nova regulamentação da pesca em nível nacional ganharam repercussão desde o estabelecimento do GESPE. A criação do Grupo foi essencial para a articulação dos diversos segmentos do setor pesqueiro, reunindo produtores industriais e artesanais e agentes governamentais. Por intermédio de suas associações, os produtores apresentaram demandas por uma política nacional que, a um só tempo, contemplasse não apenas os intuitos de conservação dos estoques, mas também a manutenção da atividade pesqueira comercial.

Essa articulação setorial conduziu à apresentação de uma nova proposta de regulamentação da atividade junto à Câmara dos Deputados, ainda no ano de 1995. O autor do Projeto de Lei (PL) n. 687/1995 foi o Deputado Federal Koyu Iha, natural de Santos, à época eleito pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). O PL foi apresentado ao Plenário da Casa em 28 de junho de 1995, sob a justificativa de necessidade de nova política setorial que contemplasse tanto a pesca industrial como, e especialmente, a modalidade artesanal.

A justificativa do Deputado Koyu Iha para apresentar um PL em substituição ao Código de Pesca de 1967, então vigente, foi baseada na inadequação do instrumento legal à realidade do setor. O Deputado definiu a impropriedade da legislação vigente via três efeitos que a esta atribuiu: concentração dos meios de

produção, exploração desenfreada dos pescadores e depleção dos estoques pesqueiros.

Entretanto a política pesqueira adotada com base nessa legislação mostrou-se desastrosa para o setor. O potencial econômico e social da pesca não vem sendo adequadamente explorado como base para a produção de alimentos e fonte geradora de empregos. Merecem severas críticas os amplos incentivos fiscais concedidos com base no referido Decreto-lei que, visando a implantação de um parque industrial pesqueiro com o aproveitamento do excedente do mercado interno para a exportação, apenas produziram: a) a concentração de embarcações e redes nas mãos de alguns poucos empresários; b) a exploração desenfreada dos pescadores e da pesca artesanal, reduzida a um bolsão de força de trabalho barata para a frota industrial; e c) a rápida degradação dos ecossistemas aquáticos, com a conseqüente destruição de inúmeras comunidades pesqueiras.⁶⁶⁰

Pelo discurso, o Deputado demonstrou estar associado aos reclamos dos pescadores artesanais, considerando um equívoco a política de crédito anteriormente adotada, por força do Código de Pesca de 1967. Além disso, o mesmo Deputado denunciou a identidade entre desenvolvimento e industrialização, predominante no ideário político da década de 1960, e o compromisso do Código de Pesca de 1967 com esse modelo de desenvolvimento. Atribuiu ao modelo industrializante adotado o desequilíbrio na produção pesqueira nacional, verificado pela

660 BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Diário da Câmara dos Deputados**. Brasília, ano 50, n. 118, 09 de agosto de 1995, p. 16884.

Disponível em:

<<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD09AGO1995.pdf#page=205>>. Acesso em: fev. 2013. Discurso do Deputado Koyu Iha.

sobrepesca de espécies exportáveis e o desprezo pela produção de pescado para o mercado interno.

Segundo o argumento do parlamentar, devido aos efeitos deletérios das políticas industriais até então adotadas para o setor, era preciso uma nova regulamentação para a atividade pesqueira. O PL não previa qualquer medida de fomento à pesca, embora o seu art. 1º, originariamente, reconhecesse a possibilidade dessas medidas serem incorporadas como política de desenvolvimento setorial.

A célere tramitação do PL demonstra que o Deputado não estava isolado na crítica à legislação pesqueira então em vigor: o projeto logo foi encaminhado para parecer nas Comissões de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Constituição e Justiça, retornando ao Plenário da Câmara no dia 09 de agosto de 1995. Nenhuma das Comissões apresentou emendas ao PL, tendo sido apensados outros projetos relacionados à matéria pela Mesa diretora da Casa em setembro de 1995.

Devido ao apensamento de outros projetos de lei ao PL 687/1995, a tramitação tornou-se morosa. Foi formulado um projeto substitutivo pela Comissão de Meio Ambiente (CMA) em 1997, que dispunha, no § 2º. do art. 25 a isenção de taxas para produtores artesanais e pesquisadores⁶⁶¹.

Remetido para a Comissão de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR) em agosto de 1998, o PL foi devolvido em fevereiro de 1999 para a Mesa da Câmara dos Deputados. Sem parecer da Comissão, o PL foi arquivado nessa ocasião, voltando a tramitar no mês seguinte. A CAPADR só viria a emitir seu parecer em junho de 1999, sendo o relator, Deputado Adão Preto, favorável ao substitutivo da CMA.

Entretanto, o debate dentro da CAPADR ainda não estava encerrado. Isso porque o Parecer aprovado não teria sido remetido à Mesa da Câmara, e, portanto, o PL ainda não estava

⁶⁶¹ PL n.687/1995 – substitutivo A

Art. 25 [...]

§ 2o É isenta do pagamento de taxas a pessoa física ou jurídica que desenvolve atividade de:

I - pesquisa;

II - atividade pesqueira artesanal ou de subsistência;

III - aquicultura para recomposição ambiental.

em condições de ser votado. A permanência do PL na CAPADR permitiu a rediscussão da matéria, ao menos até final de 2001, ocasião em que o novo relator da Comissão, o Deputado Xico Graziano apresentou nove emendas ao substitutivo do Deputado Adão Preto.

Dentre as nove emendas, o relator Xico Graziano apresentou, em 12 de dezembro de 2012, a previsão de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Pesqueiro, destinado essencialmente ao financiamento de pesquisas pesqueiras. Além disso, o novo substitutivo também era comprometido com a fixação de conceitos operacionais para o setor, tais como pesca artesanal e pesca amadora, com base nas reivindicações dos produtores pesqueiros. O relatório do Deputado esclareceu o ponto de vista adotado:

Visando buscar na sociedade civil os subsídios e contribuições que sustentassem uma proposta devidamente atualizada para a Lei de Pesca e Aquicultura, esta Comissão de Agricultura e Política Rural convocou, por proposição deste parlamentar, audiência pública para discutir o tema. Todos os setores interessados na questão – governo, industriais, pesquisadores, armadores, aquicultores, trabalhadores e pescadores artesanais, através de seus representantes, solicitaram desta Comissão, e lhes foi concedido, prazo para elaboração de um conjunto de subsídios a ser oferecido como contribuição do setor produtivo à elaboração de um substitutivo que atendesse aos interesses da Nação, do Estado e da sociedade. O presente voto representa esse esforço de sistematização das várias contribuições oferecidas em 6 meses de trabalho conjunto com a cadeia produtiva da pesca e aquicultura nacionais, dos grandes aos pequenos, dos armadores aos artesanais, do público ao privado, dos

produtores de pescado aos pescadores artesanais.⁶⁶²

O substitutivo da CAPADR foi remetido para a Comissão de Constituição e Justiça (CCJR). Nessa Comissão, a questão das competências dos entes federativos foi levantada, de maneira a prever a participação de todos os níveis federais na elaboração de normas a respeito da pesca. Por vício de iniciativa, foi suprimida do substitutivo a criação do Conselho de Pesca. Essas reformulações são as de maior destaque, muito embora outros dispositivos tenham sido objeto de emenda na CCJR, especialmente visando aprimoramento jurídico da redação. O relatório foi lido e aprovado em 27 de novembro de 2002, sob a presidência do Deputado Ney Lopes⁶⁶³. Com aprovação das emendas das Comissões pelo Plenário da Câmara em 25 de março de 2003, o PL seguiu para redação final na CCJR, sendo encaminhado para o Senado Federal por meio do Ofício PS-GSE/392/2003, em 19 de maio. No Senado, o PL foi transformado no PLC n.29/2003, sendo encaminhado ao plenário da Casa em 20 de maio de 2003. Dali, foi encaminhado às Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania; de Relações Exteriores; de Meio ambiente e defesa do consumidor; de Assuntos econômicos e de Assuntos sociais. O PL foi aprovado somente em dezembro de 2008 após emendas nas Comissões, sendo excluída a previsão do Fundo de Desenvolvimento Pesqueiro, proposto pelos Deputados. O retorno do texto

⁶⁶² BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Parecer à Comissão de Agricultura e Política Rural**. Brasília, 12 de dezembro de 2001, p. 03.

Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=13423&filename=PRV+1+CAPR+%3D%3E+PL+687/1995>. Acesso em: mar. 2014. Discurso do Deputado Xico Graziano.

⁶⁶³ BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Parecer à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação**. Brasília, 27 de dezembro de 2002, p. 03-12.

Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=13423&filename=PRV+1+CAPR+%3D%3E+PL+687/1995>. Acesso em: mar. 2014. Relatório do Deputado Ney Lopes.

aprovado para a Câmara dos Deputados só ocorreu em abril de 2009, por meio do Ofício n. 199/09.

Até então, já teriam transcorrido 14 anos da propositura do PL. A situação da pesca não estava ainda regulamentada por uma Lei de Pesca específica, mas contava com um acervo normativo bastante esparso e diversificado. A SEAP, a partir de 2003, empreendeu esforços para a aprovação da nova norma, especialmente por conta das competências da Secretaria. Entretanto, a ausência de dispositivos de fomento fez com que o PL fosse considerado ainda inadequado aos anseios dos produtores.

Pela demora na regulamentação pesqueira, o Deputado Cândido Vaccarezza (Partido dos Trabalhadores) apresentou requerimento de urgência para a votação do PL 697/1995, em 29 de abril de 2009. A partir de então, o PL tramitou pelas Comissões de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural e de Constituição, Justiça e Cidadania.

A urgência na nova regulamentação do setor pesqueiro estava diretamente relacionada com a formação do novo Ministério da Pesca e Aquicultura. A previsão política para elevar a SEAP em Ministério era já concomitante com a criação da Secretaria. O governo federal tinha como entrave o próprio Código de Pesca de 1967, já bastante defasado e que necessitava ser revogado. Entretanto, revoga-lo sem a previsão de nova regra para o setor era fragilizar o novo ministério, tendo em vista a problemática divisão de competências no setor pesqueiro entre SEAP e IBAMA.

Assim, a premência de organização administrativa do MPA pressionava a votação da nova Lei de Pesca. Nesse sentido, pode-se compreender o pedido de urgência realizado pelo Deputado Cândido Vaccarezza e o pedido de celeridade no trâmite do PL 687/1995 pelas Comissões da Câmara.

Em 09 de junho de 2009, finalmente o PL 687/1995 contou com aprovação da Câmara dos Deputados, com a aceitação de todas as emendas propostas pelo Senado Federal. Já em 18 de junho do mesmo ano, o projeto aprovado foi remetido à sanção presidencial, por meio da Mensagem n. 34/2009. Finalmente, foi transformado na Lei n. 11959/2009 em 29 de junho, com publicação no Diário Oficial da União no dia seguinte.

A previsão de fomento à atividade pesqueira ficou por conta do artigo 27 da Lei de Pesca. Finalmente, a extensão do crédito rural aos pescadores, antes prevista por Resolução do Banco Central, passou a compor a legislação de pesca, beneficiando não apenas os pequenos produtores (já albergados pela CF/88), mas todo o setor pesqueiro:

Art. 27. São considerados produtores rurais e beneficiários da política agrícola de que trata o art. 187 da Constituição Federal as pessoas físicas e jurídicas que desenvolvam atividade pesqueira de captura e criação de pescado nos termos desta Lei.

§ 1º Podem ser beneficiários do crédito rural de comercialização os agentes que desenvolvem atividades de transformação, processamento e industrialização de pescado, desde que atendido o disposto no § 1º do art. 49 da Lei no 8.171, de 17 de janeiro de 1991.

Com a nova Lei de Pesca, foi definida uma política de crédito para o setor pesqueiro com abrangência geral, englobando medidas de fomento a todas as modalidades de pesca e também à aquicultura. Especificamente em relação à pesca, como modalidades de fomento direto ao produtor, tem-se as linhas de crédito do PRONAF/Pesca destinada aos pescadores artesanais, enquanto as indústrias são beneficiárias do Programa PROFROTA Pesqueira.

O PRONAF/Pesca conta com duas linhas básicas de fomento ao pescador artesanal: a de investimento e a de comercialização. Enquanto esta é destinada à organização do comércio e a inserção dos produtos pesqueiros no mercado, a linha de investimento é dirigida à aquisição de meios de produção. O PRONAF/Pesca já atende aos pescadores beneficiários desde 1997, sendo que com a formação da SEAP a facilidade em acessar os recursos estimulou maior procura pelo Programa⁶⁶⁴.

⁶⁶⁴ SCHNEIDER, S. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. **Sociologias**. Porto Alegre, v. 11, p. 88-125, 2004.

Para acessar as linhas do PRONAF/Pesca, o produtor necessita dirigir-se ao Banco do Brasil, munido de documentação pessoal e, especificamente, da Declaração de Aptidão ao Pronaf, emitida pela Superintendência Estadual do MPA. As linhas do PRONAF/Pesca possibilitam investimentos tanto em melhorias das embarcações como a construção de novas para substituição. De todo modo, são linhas de crédito que, por fim, estimulam o aumento do esforço pesqueiro, o que contradiz as políticas de limitação adotadas pelo IBAMA.

Quanto à pesca industrial, esta conta com o Programa PROFROTA, destinado à aquisição de embarcações para operar na ZEE. As previsões iniciais do programa eram de substituir 130 embarcações já existentes, além da modernização de outras 240. Entretanto, até 2010 somente 8 contratos teriam sido firmados, visando a construção de 13 embarcações. Por essa baixa demanda do PROFROTA, a política de arrendamento de embarcações estrangeiras continuou a ser aplicada pelo MPA⁶⁶⁵.

Ademais, como política de fomento indireto à pesca industrial, o MPA tem utilizado medidas tributárias sobre o pescado importado com similares produzidos no Brasil. Essa é uma forma de tutela do mercado, possibilitando o ingresso de pescados estrangeiros que não sejam produzidos em território nacional; quanto aos similares, as taxas de importação são elevadas, resguardando o nicho de mercado existente.

Ao lado dessa medida tributária de proteção ao mercado pesqueiro nacional, outra, e talvez a mais relevante, medida de fomento às indústrias é o subsídio à aquisição do óleo diesel. Existente desde 1997, essa modalidade de fomento previa a subvenção estatal de até 12% sobre o preço do óleo diesel, além da isenção do ICMS na aquisição. Esses percentuais de subvenção foram elevados ao limite de 25% em 2007. O MPA é o órgão que coordena a aplicação dessas subvenções, estabelecendo também os limites anuais de aquisição de diesel por embarcação. Essa é uma linha de benefício bastante acessada pelos produtores industriais, sendo o repasse para esse programa incrementado ano a ano⁶⁶⁶.

⁶⁶⁵ AZEVEDO, Natália Tavares. **Política nacional para o setor pesqueiro no Brasil (2003 – 2011)**, p. 260.

⁶⁶⁶ AZEVEDO, Natália Tavares. **Política nacional para o setor pesqueiro no Brasil (2003 – 2011)**, p. 263.

Outras medidas previstas pelo MPA e que revertem em fomento à pesca são a criação dos Centros Integrados para a Pesca Artesanal (CIPAR) e dos Terminais Pesqueiros Públicos para o desembarque da produção artesanal, além de Unidades de beneficiamento e de comercialização do pescado. Faz parte também da política de estímulo aos pequenos produtores o financiamento de fábricas de gelo, de caminhões Feira do Peixe e frigoríficos em geral, a fim de viabilizar a distribuição e o comércio dos produtos artesanais.

O fato é que as políticas de fomento foram incrementadas com a formação do MPA, especialmente as linhas de crédito disponíveis para os produtores artesanais. Mesmo com o privilégio da pesca artesanal sobre a industrial na formulação das políticas do setor, as empresas pesqueiras ainda contam com o importante subsídio à aquisição do óleo diesel, o que lhes proporciona maior rentabilidade e liquidez.

Essas medidas de fomento arroladas compõem atualmente as normas de Direito Econômico para o setor pesqueiro nacional. Não somente por preverem estímulos à produção, mas também por concretizarem uma política nacional para o campo produtivo. Muito embora as instituições tenham sofrido intensa reformulação nas últimas décadas, o planejamento do setor pesqueiro é ainda uma prática. A participação estatal no setor não se resume à regulamentação, sendo o Estado financeiramente comprometido com o desenvolvimento e o estímulo às atividades pesqueiras.

A questão é que, em certa medida, essas formas de fomento, especialmente as modalidades diretas, implicam no incremento do esforço de pesca. Esse aumento da capacidade produtiva sem uma dimensão exata dos recursos disponíveis potencialmente conduz ao agravamento das condições de sobrepesca, especialmente de espécies comercialmente atrativas.

Não se pretende, com tal argumento, estabelecer uma correlação direta entre sobrepesca e frota pesqueira, ou mesmo investimentos. Há outros fatores que podem conduzir ao esgotamento de estoques, inclusive de ordem natural, como alterações climáticas e geológicas. Tal inferência é inviável quando não se dispõe de dados estatísticos que correlacionem necessariamente a redução de capturas com o incremento do esforço pesqueiro. Ainda que a relação entre sobrepesca e esforço

não seja, a princípio, comprovada, órgãos como o IBAMA apontam para dados que sugerem esse pressuposto como base de suas políticas conservacionistas.

Em certa medida, o modelo de gestão sustentável, introduzido pelo IBAMA a partir de 1989, propôs um controle maior sobre as capturas, especialmente de espécies cuja produção anual enfrentou drástico declínio (como a sardinha verdadeira, por exemplo). Diante dessa postura institucional de aceitar o fenômeno de sobrepesca, Dias Neto acreditou superado o modelo de subsídios representado pelo Código de Pesca de 1967⁶⁶⁷. Concomitantemente, uma prática de gestão compartilhada entre órgãos oficiais e comunidades foi ensaiada, muito embora ainda insuficiente para inserir, de maneira efetiva, os debates comunitários nas decisões públicas.

Outra variável dessa questão foi o curto período de tempo em que o IBAMA teve gestão exclusiva sobre os recursos pesqueiros marinhos. A divisão de competências entre IBAMA e DPA/MAPA garantiu aos produtores a negociação pelo retorno das políticas de incentivo, dados os acertos políticos que se tornaram possíveis em vista da origem do próprio DPA como um órgão eminentemente de fomento.

Por outro lado, é recorrente o raciocínio que identifica as mudanças institucionais à alteração de formas da gestão econômica no Brasil. Em relação ao setor pesqueiro, essa intuição indica que o desaparecimento da SUDEPE e o deslocamento de sua atribuição para o IBAMA, em 1989, teriam promovido verdadeira mudança no paradigma da gestão pesqueira. Comumente consideram-se as medidas assumidas pela SUDEPE como industriais e de fomento setorial; já o IBAMA aparentemente conferiu à pesca uma gestão sustentável, com maior atenção à conservação dos estoques pesqueiros⁶⁶⁸.

O ponto é que a política conservacionista do IBAMA,

⁶⁶⁷ DIAS NETO, José. **Gestão do uso dos recursos pesqueiros marinhos no Brasil**, p.40.

⁶⁶⁸ Essa é a versão apresentada pelo próprio IBAMA como seu histórico. Nos escritos sobre educação ambiental, a oposição entre as instituições anteriores e o divulgado conservacionismo do IBAMA é mais evidente. Para tanto, vale conferir a obra *Identidades da educação ambiental brasileira* (2004), coordenada por Philippe Pomier Layrargues.

além de ter sido limitada aos seis anos de gestão pesqueira exclusiva, foi ainda afetada pelas políticas de subsídios adotadas, especialmente, a partir de 1997. A subvenção concedida às empresas pesqueiras para a aquisição do óleo diesel empregado na produção, bem com a extensão das linhas de crédito do PRONAF aos pescadores artesanais, fizeram aumentar a disponibilidade de investimentos no setor, tanto públicos como privados. Investir no setor pesqueiro, em qualquer de suas modalidades, momentaneamente apresentou-se como medida vantajosa, vez que o retorno dos investimentos é facilitado pelas políticas de fomento implementadas pelo governo federal. Mediante esse aumento no volume de investimentos, tornou-se cada vez mais difícil o controle sobre o volume de capturas e mesmo sobre as exigências do setor produtivo por menos proibições de ordem ambiental.

Assim, sob uma perspectiva geral, a política de fomento ao aumento do esforço de pesca pode ser responsável pela sobrepesca de algumas espécies comerciais, seja nos moldes adotados pela SUDEPE, ou mesmo na forma como vem sendo aplicada essa política pelo MPA. Assim, o Direito Econômico do setor pesqueiro no Brasil é, no mais das vezes, reduzido à legislação de subsídios; as normas restritivas, no geral, são identificadas com iniciativas da gestão ambiental promovida pelo IBAMA.

Em verdade, a oposição entre os modelos de gestão conservacionista e de fomento é também resultado da histórica adoção de subsídios de maneira completamente dissociada dos resultados apontados pelas pesquisas pesqueiras no Brasil. A associação entre fomento ao setor e incremento do esforço pesqueiro é bastante típica da organização da pesca nacional. A via de subsídios pode ser utilizada inclusive para a redução do esforço, por exemplo, com políticas públicas que financiem a destruição de petrechos de pesca mais agressivos. Assim, nem sempre as políticas de fomento podem ser consideradas opostas aos interesses de preservação ambiental, sendo também possível utilizá-las como auxiliar de programas conservacionistas.

O problema é que em âmbito nacional, quando se menciona a prática de fomentos ao setor pesqueiro, imediatamente vem à memória os incentivos fiscais e creditícios que historicamente marcaram as pescas. A SUDEPE e a sucessão

DPA/SEAP/MPA, como instituições efetivamente destinadas à regulamentação da pesca no Brasil, foi responsável por consagrar esse modelo de fomento, completamente dissociado de questões ambientais, científicas e sociais. Apesar do discurso técnico econômico sobre o qual a adoção dos incentivos é promovida, o fato é que essas políticas são descontinuadas e ineficiente na promoção de seus objetivos.

No caso da SUDEPE, a adoção dos fomentos à pesca tinha por objetivo declarado o incremento da produção pesqueira bruta nacional. Para atingir essa meta, a Superintendência partiu do ideário comum de industrialização – somente a produção em larga escala poderia suprir as demandas alimentares por proteína. Ademais, o excedente de produção serviria como reforço ao difícil equilíbrio na balança comercial brasileira. Entretanto, a política de subsídios via SUDEPE foi alterada diversas vezes no período de 27 anos de trabalho institucional. Isso porque estava sujeita às relações de poder subjacentes ao processo de decisão técnica.

Com o surgimento do DPA/MAPA e a sua substituição pela seqüência SEAP e MPA, a política de incentivos ao setor pesqueiro continuou tendo como objetivo do desenvolvimento das pescas comerciais. Embora o enfoque institucional contemporâneo seja de promover a atividade pesqueira comercial em suas duas modalidades (artesanal e industrial), verifica-se que as medidas de fomento são ainda necessariamente vinculadas ao ideário de ampliar a capacidade produtiva do setor. Essa postura é, aparentemente, contraditória com os esforços de preservação das espécies empreendidos pelos órgãos ambientais, o que ocasiona confrontos dentro da própria estrutura institucional da administração pública pesqueira.

Ainda que se assuma uma postura cética em relação às pesquisas pesqueiras, dadas as relações de poder com as quais está relacionada, é possível reconhecer um campo de conhecimento com dados agregados, o que possibilita reconhecer a condição de exploração de certa localidade. É preciso reconhecer que o campo da ciência pesqueira engloba conhecimentos diversos, desde a área biológica até social. Isso porque a ciência pesqueira envolve o estudo dos ecossistemas envolvidos na pesca, inclusive as relações sociais em torno da atividade.

Considerando uma dimensão ampla da ciência pesqueira, pode-se conceber uma série de pesquisas e inquéritos que consigam constituir uma base de atuação política. E mais, essa perspectiva da ciência pesqueira não apenas destaca o discurso técnico dos cientistas como também os saberes tradicionais, uma vez permeada por campos diversificados.

A questão é que a adoção de políticas para o setor pesqueiro ignora, no mais das vezes, os apontamentos da ciência pesqueira. Talvez uma das razões seja a falta de investimento e de tradição no campo de pesquisa pesqueira nacional. Mas essa não é a principal razão para a indiferença das políticas setoriais em relação ao conhecimento do próprio setor.

Não é possível isolar a adoção dos modelos de gestão inicialmente opostos no Brasil (de fomento e conservacionista) de outros fatores do campo político institucional mais gerais. A ideia de planejamento e de domínio técnico-racional da economia perpassou as instituições nacionais, destacando-se especialmente durante o período militar brasileiro. À época, o chamado desenvolvimento *programado* era uma forma de evitar a aleatoriedade e espontaneidade de fatores considerados então *naturais* ou mesmo *divinos*⁶⁶⁹. Atualmente, esses fatores de domínio técnico se justificam pela profundidade com que se adotou o discurso técnico, tornando o campo econômico impenetrável.

Tem-se, portanto, uma sequencia institucional que, embora marcada pelos eventos e pela redemocratização, não conseguiu ainda compor o discurso técnico com elementos da política; e esta, menos ainda, afirmou-se como prática de participação. No setor pesqueiro, esse discurso técnico se traduz pela necessidade desenfreada no incremento da produção bruta nacional que perpassa todas as instituições pesqueiras desde a SUDEPE.

O Direito Econômico, como instrumento para a realização de fins determinados pelas políticas públicas, é consolidado sobre esses mesmos discursos técnicos politicamente adotados. A questão é que mesmo o seu caráter instrumental não impede (ou até mesmo por esse caráter) o questionamento dos fins e dos

⁶⁶⁹ MOREIRA, Wander Paulo Marotta. A ideologia do desenvolvimento brasileiro. **Direito econômico do planejamento**. Belo Horizonte: UFMG, 1980. p.177.

meios adotados institucionalmente. No caso do setor pesqueiro, a perseguição ao incremento da produção nacional é uma constante que pode ser questionada via o próprio Direito Econômico. O ponto é utilizar o instrumental desse campo para dissociar fins sociais de incremento produtivo. Não há garantias, e, à propósito, é inclusive questionado o fato de que maior produção possa induzir a melhores condições de vida aos pescadores.

Se o Direito Econômico permite colocar em evidência e questionar os fins politicamente adotados e revestido de discursividade técnica, muito mais oferece elementos para a crítica dos meios. Ora, o pressuposto de que o incremento produtivo do setor pesqueiro nacional guarda proporção direta com o investimento e a composição da frota nacional é, de fato, improvável, ao menos, em duas esferas. A primeira, há outros fatores que determinam a produção nacional de pescado, inclusive a própria sobrepesca de algumas espécies. Por outro lado, não há qualquer indício de que investimentos no setor resultem necessariamente no incremento produtivo.

De toda a forma, tem-se configurado no Brasil um modelo de gestão de subsídios impermeável pelas mudanças institucionais das últimas décadas. É ainda um modelo dirigido ao incremento produtivo, pautado em medidas de fomento, em geral caracterizadas pela transferência direta de recursos e crédito para os pescadores e empresários. Apesar das alterações institucionais e da inserção das demandas ambientais no panorama político nacional, o Direito Econômico da Pesca no Brasil é ainda marcado pelo mesmo molde de subsídios. A continuidade desse padrão que se revelou insatisfatório aos objetivos setoriais perseguidos pela SUDEPE é perceptível. Resta saber até que ponto é desejável.

CONCLUSÃO

A racionalização da economia é um dos desdobramentos do discurso de domínio técnico sobre a natureza. Deduzir as leis gerais de seu funcionamento, bem como elaborar projeções e estabelecer finalidades a serem promovidas são ações que tem como pressuposto a possibilidade de compreender as trocas, estabelecendo sistemas explicativos.

A dedução das leis da economia, bem como a determinação dos objetivos a serem promovidos, somente são possíveis por sujeitos desinteressados, motivados não por suas emoções, mas pelo seu espírito de ciência. Assim, o cientista é o ator social responsável pela formulação dos fins das atividades humanas, pela observação técnica dos fenômenos. Somente com o domínio dos técnicos sobre a política é que as inseguranças e as divergências serão eliminadas das sociedades. A paz será realizada posto que os cientistas, desprovidos de interesses pessoais e concededores das leis, serão os centros decisórios.

Essa é uma formulação que sintetiza o tecnicismo positivista típico do início do Século XIX. A expectativa de que a revolução científica pudesse repercutir como uma revolução social orientou pensadores como Saint-Simon e August Comte a construírem o fundamento do que seria uma ciência social. O encanto e o otimismo oriundos do domínio técnico da natureza, representado pelo processo industrial, conferiu aos argumentos científicos magnitude que contemporaneamente ainda se reflete nos discursos, acadêmicos ou não.

O domínio da técnica sobre a política representava o fim dos conflitos, que tanto perturbavam o desenvolvimento das sociedades. E a racionalização, como consequência da análise técnica, além de pacificar, possibilitava também a previsão de ações e resultados. Por isso, o planejamento científico tem suas vertentes originais no positivismo sociológico do Século XIX.

Por mais ingênua que possa parecer a ideia de domínio técnico da política, da sociedade e mesmo da natureza, é fato de que essa modalidade de argumento é bastante presente, mesmo contemporaneamente. A amplitude dos campos de aplicação e presença dessa espécie de argumento é crescente, de maneira que

alguns autores críticos indicam a colonização da política pelo tecnicismo.

No Brasil, um dos reflexos desse ideário de domínio técnico inspirou a identificação de desenvolvimento com industrialização, além de conduzir todo um processo de planejamento econômico balizado por discursos técnico-econômicos. O auge desse processo de domínio técnico é verificado com o Plano de Metas, formulado como base da campanha presidencial vitoriosa de Juscelino Kubitschek, em 1956.

Ainda que o Plano de Metas não possa ser considerado como um planejamento geral, dado seu caráter setorial, foi a experiência que marcou o cenário político nacional com a pretensão de racionalizar mercado e economia. Daí em diante, a preocupação dos governos era obter diagnósticos mais precisos dos setores econômicos, como forma de elaborar planos mais eficientes na promoção do desenvolvimento econômico.

A sucessão de equipes de governo faz com que sejam adotadas as mais diversas análises da economia brasileira, inspiradas em vertentes, por vezes ortodoxas; e outras nem tanto. O fato que nenhum desses discursos técnicos jamais negou, por mais opostos que sejam, é que o Brasil ainda estava longe de figurar entre países desenvolvidos. Seja em virtude dos índices inflacionários, seja pelas crises de desabastecimento do mercado interno, ou ainda pelas políticas monetárias adotadas, economistas indicavam que o País precisava de grandes alterações econômicas. Só assim seria possível cogitar o incremento dos índices sociais e de bem-estar entre a crescente população brasileira.

A depender da equipe econômica, portanto, tem-se a adoção de alguns meios para atingir o desenvolvimento. Enquanto o Plano de Metas era otimista em relação ao término do processo de substituição de importações, com investimentos e empresas estrangeiras no Brasil, o Plano Trienal teria herdado os índices inflacionários e o déficit resultados dos investimentos setoriais. Por tudo isso, os governos dos presidentes Jânio Quadros e João Goulart precisava lidar com uma situação econômica completamente desfavorável, inclusive de árduo planejamento.

Assim, o Plano Trienal de João Goulart encontrou dificuldades de implementação prática e limites técnicos. A

própria equipe econômica que elaborou o Plano Trienal, por uma série de razões, desistiu de participar do governo. Por fim, o cenário de inflação foi ainda agravado pela recessão econômica. O controle dos preços no mercado interno, a grande aposta do governo Goulart para o controle da inflação, falhou. O custo de manutenção da mão de obra era muito mais elevado do que os índices de ajuste salarial. Ademais, o esforço de valorização dos produtos nacionais, por meio da política monetária e de tributação, acarretou a insatisfação das elites agrárias e urbanas. Por fim, em 1964, o presidente foi desposto pela articulação entre grupos militares e elites civis.

Como uma das heranças da gestão do presidente João Goulart restou uma estrutura administrativa ainda incipiente, mas bastante descentralizada e setORIZADA. Várias autarquias teriam sido criadas durante o governo Goulart, no intuito de organizar e abastecer o mercado interno. São contemporâneas desse período a CIBRAZEM, a SUNAB e a SUDEPE.

A SUDEPE, criada em 1962, foi uma instituição destinada ao, como seu próprio nome assevera, desenvolvimento do setor pesqueiro. Nessa altura, o desenvolvimento do setor era identificado com o incremento da produção. Durante os primeiros anos de atuação desta autarquia, a pretensão de aumentar os índices produtivos do setor orientava a adoção de políticas sociais, com o apoio à maior parte dos pescadores brasileiros. Nessa época, a divisão entre pesca industrial e artesanal não era ainda fixada, sendo o setor pesqueiro considerado como um todo. Por isso, as políticas eram destinadas aos pescadores, com incentivos para algumas empresas que começavam a surgir no setor.

Com a instauração do regime militar no Brasil, a procura por resultados imediatos para o setor econômico justificou profundas alterações institucionais. Nos quadros da SUDEPE, essas mudanças foram traduzidas pela identidade entre desenvolvimento setorial e industrialização. Nesse momento, a oposição entre pesca artesanal e industrial surge claramente nos discursos oficiais. E mais, à pesca artesanal, embora responsável pela maior parte da produção pesqueira nacional, é atribuído um caráter negativo, como verdadeiro entrave ao desenvolvimento setorial.

Assim, a SUDEPE, a partir de 1964, começou a operar

fundamentalmente como agente de fomento às indústrias da pesca, no esforço de substituir a base produtiva predominantemente artesanal. O sinônimo de desenvolvimento passou a ser a industrialização do setor, com a substituição do modo artesanal de captura e conservação. Com essa medida, divulgava a SUDEPE expectativas de triplicar a produção nacional de pescados em pouco tempo, atingindo a marca de um milhão de toneladas por ano.

Analisando um pouco mais detidamente essa transformação institucional, consegue-se perceber que outros interesses determinaram a escolha pela industrialização da pesca. Pode ser apontada a necessidade de estabelecer domínio sobre o mar territorial como motivação para o financiamento da renovação da frota pesqueira; com preferência para embarcações de grande porte. Outro motivo que colaborou para justificar a fixação de um padrão industrial na pesca foi a associação entre governos federal e estrangeiros, além de empresas investidoras internacionais. O governo federal, no intuito de atrair mais investimentos para o Brasil, empreendeu esforços em consolidar condições mais vantajosas ao capital privado. A aposta governamental era de que, com melhores previsões de retorno, o capital estrangeiro seria atraído; contribuindo tanto nas políticas de câmbio como no desenvolvimento industrial do país.

Esse último ponto, o da atração de investimentos estrangeiros, foi notável na regulamentação do setor pesqueiro nacional. Já em 1965, a SUDEPE apresentou, via sua equipe técnica, uma nova proposta de regulamentação do setor pesqueiro. Foi conhecido como Anteprojeto de Código de Pesca. Encaminhado à presidência da República, o anteprojeto continha um dispositivo que permitia a exploração das costas brasileiras por embarcações estrangeiras, desde que autorizadas por decreto presidencial. Com a remessa dessa proposta de nova codificação do setor para o Congresso Nacional, alguns deputados, como Mário Covas, foram declaradamente contrários a esse dispositivo. A proposta sofreu emenda no Senado Federal, onde a permissão para embarcações estrangeiras explorarem recursos naturais brasileiros foi dotada de maior critério. Não apenas critérios de licenciamento foram criados, mas também foi prevista a nacionalização da embarcação que estivesse operando por mais de dois anos nas águas brasileiras.

Esse mesmo anteprojeto de Código de Pesca previu, ainda,

a concessão de subsídios às empresas pesqueiras, com a isenção de tributos e taxas federais ao menos até 1972. Tal dispositivo também foi objeto de emendas no Senado, com a proposta de ampliar as isenções, contemplando também as cooperativas de pescadores.

As emendas propostas ao anteprojeto elaborado pela SUDEPE afrontaram imediatamente os interesses do Poder Executivo federal. Tanto que, em janeiro de 1967, após a tramitação do anteprojeto pelas casas do Congresso Nacional, o presidente Castelo Branco vetou o Projeto de Lei. Nas razões do veto, o presidente esclareceu que as emendas inseridas pelo Senado teriam desnaturado o Código, tornando-o inclusive contrário ao interesse público e nacional.

O curioso é que, aproximadamente após um mês do veto, o presidente retomou praticamente o texto do anteprojeto e o Decreta, sob o n. 221/1967, como o novo Código de Pesca. A alteração mais significativa inserida pela equipe da Presidência da República foi com relação à competência para autorizar a operação de embarcações estrangeiras nas águas brasileiras. Esta foi deslocada do presidente da República, como previsto no anteprojeto original, para o Ministro da Agricultura. Autoridade, a propósito, a qual estava submetida a própria SUDEPE.

As medidas de fomento previstas pelo Código de Pesca de 1967 podem ser sumariamente descritas como isenções tributárias. As empresas de pesca com projetos de melhorias inscritos e aprovados pela SUDEPE estariam isentas de tributos federais como o Imposto de Renda, ou ainda sobre Importação e Exportação. Com isso, a aplicação de recursos no setor pesqueiro industrial foi elevada, dada a possibilidade de retornos a menores prazos de investimento.

Ocorre que a SUDEPE, no afã de angariar recursos para investimentos na pesca, previu metas de capitais investidos, mas não planejou o direcionamento desses recursos. Com isso, além da concentração geográfica dos projetos aprovados, na sua quase totalidade apresentados por empresas em operação nas regiões sul-sudeste brasileiras, ainda houve o privilégio do subsetor de transformação pesqueira. Com isso, atividades como captura, distribuição e comercialização de pescado ficaram em segundo plano.

Com a concentração e, na verdade, o mal planejamento dos

recursos investidos, houve a hipertrofia de determinados setores, fato que acarretou diversos desvios de mercado. Em relação à concentração espacial das atividades e empresas subsidiadas, o desvio que esta causou foi a disparada dos preços de mercado da matéria-prima nas regiões onde estavam situadas. A demanda concentrada em certas regiões finalmente encareceu sobremaneira o acesso ao pescado. Isso prejudicou não apenas as indústrias pesqueiras como fundamentalmente o próprio consumidor interno. Por outro lado, a concentração no subsetor de processamento fez com que os preços da captura e da distribuição fossem elevados. Com esse quadro, os primeiros anos de investimentos da SUDEPE na indústria pesqueira foram considerados desastrosos, acarretando a falência e mesmo o encerramento de muitas das empresas beneficiárias das isenções.

No que concerne à pesca artesanal, a SUDEPE pouco a pouco foi sendo desincumbida da gestão dos projetos assistenciais. Com a transferência da Policlínica dos Pescadores para o INPS e o encerramento das atividades da Caixa de Crédito, tem-se que a SUDEPE, na prática, abandonou completamente os pescadores artesanais à própria sorte. Isso redundou em dificuldades para essa modalidade de pescador que, não somente estava à margem de benefícios governamentais e dependente do financiamento de atravessadores, como também sentia os efeitos do incremento do esforço pesqueiro por grandes embarcações. A elevação da frota de grande porte, e, ao final, da maior capacidade de captura levou ao esgotamento de cardumes e espécies pesqueiras, inclusive as que eram objeto da pesca artesanal.

A partir do diagnóstico dos problemas com a industrialização do setor pesqueiro entre 1967 e 1972, a SUDEPE propõe a reformulação da política de fomento ao setor pesqueiro. Essa reforma nem mesmo mencionou o produtor artesanal. Antes, era destinada a socorrer as empresas em situação de concordata, e ajustar, a partir da eleição de programas prioritários, o desequilíbrio regional e subsetorial da distribuição dos fomentos públicos.

A reformulação dos incentivos previstos pelo Código de Pesca de 1967 resultou na criação do fundo Fiset/Pesca, em 1974. Com a implementação desse fundo, a sistemática de concessão de crédito e isenções foi alterada. As empresas de pesca, como garantia dos contratos, deveriam apontar bens

próprios já adquiridos, sem contar com bens ainda em aquisição, como permitia a prática anterior da SUDEPE. Embora a superintendência tenha continuado com a atribuição de julgamento dos projetos a serem beneficiados, a gestão do Fiset/Pesca era direta pelo Banco do Brasil. Com esse expediente, pretendia-se maior eficiência na cobrança de resultados das empresas beneficiárias.

Os benefícios previstos pelo Fiset/Pesca repetiam basicamente as previsões do Código de Pesca. Tais fomentos foram postergados tempo a tempo, sendo válidos até 1984. Além destes, foi também previsto, em 1974, o subsídio à aquisição do óleo diesel por empresas pesqueiras, estimulando o desenvolvimento de frotas de longo alcance.

Segundo o diagnóstico precedente ao último Plano de Desenvolvimento Pesqueiro (PDP) elaborado pela SUDEPE em 1984, os investimentos até então realizados nas empresas pesqueiras não teriam atingido os objetivos propostos. Inicialmente, porque muitas das empresas beneficiadas não eram do setor pesqueiro. Como não apresentavam conhecimento técnico e prático sobre a atividade, acabaram por encerrar suas atividades. Por outro lado, outras empresas enfrentaram o endividamento e dificuldades variadas, seja pelo encarecimento da matéria-prima, seja pela rentabilidade dos próprios recursos que, até serem liberados pela instituição financeira, não eram atualizados em seus valores. Completa o quadro de insucesso das medidas de fomento da SUDEPE a concentração dos recursos nas regiões sul e sudeste, sendo praticamente abandonados os convênios entre esta superintendência e a SUDENE, por exemplo.

O declínio da SUDEPE como órgão de fomento setorial foi concomitante ao processo de fixação dos territórios marítimos em nível internacional. Embora a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) seja já datada de 1982, somente entrou em vigor em novembro de 1994. O documento estabelecia o domínio dos Estados costeiros sobre as águas circundantes da seguinte forma: mar territorial, até 12 milhas da costa; zona econômica exclusiva (ZEE), das 12 milhas até as 200. Essa subdivisão representa limite de soberania nacional: dentro do mar territorial, a norma aplicada é a do país costeiro. Já na ZEE, as leis aplicadas são de direito internacional; mas o país

costeiro tem direito de perseguição a embarcações estrangeiras, além de exclusividade na exploração dos recursos econômicos marinhos, vivos ou não.

A correlação possível entre o declínio da SUDEPE e a fixação internacional dos limites territoriais sobre as águas marítimas é a inadequação da superintendência ao modelo de gestão por captura máxima sustentável. Como a SUDEPE foi criada como órgão de fomento, basicamente suas operações eram destinadas a viabilizar a liberação de recursos às empresas solicitantes. Muito pouco da SUDEPE passava pela análise de viabilidade de exploração dos estoques, até mesmo por ser, em sua origem, tributária das conclusões da ciência de pesca internacional, segundo a qual a capacidade de recomposição dos cardumes superava a capacidade de captura.

Ocorre que o esgotamento dos estoques de regiões pesqueiras importantes, como no Atlântico Norte, indicaram a necessidade de gerenciar os recursos pesqueiros marinhos. Era preciso elaborar uma medida ideal de capturas, a fim de possibilitar a recomposição dos cardumes. A esse montante conheceu-se como captura máxima sustentável, o padrão de gestão pesqueira recomendado pela FAO a partir da década de 1970.

Como as regiões costeiras dos Estados Unidos, Inglaterra e Canadá sofriam os efeitos da sobrepesca na década de 1970, logo a ciência de pesca foi reformulada. As práticas de fomento foram consideradas nocivas quando contribuem para o incremento do esforço de pesca, especialmente em regiões sobrexplotadas. Já em localidades subexploradas, as práticas de subsídios foram julgadas adequadas, como no caso do Brasil. Assim, a prática de subsídios pode resistir algum tempo nos países em desenvolvimento, encontrando fundamento na subexploração e na necessidade de suprir as demandas alimentares desses países.

Ademais, a tese de que certas regiões costeiras eram subexploradas era bastante conveniente aos países de tradição pesqueira. Isso porque, segundo o critério estabelecido pelo modelo de captura máxima sustentável, essas regiões deveriam ser abertas à exploração internacional, quando comprovadamente o país costeiro não apresentasse condições técnicas ou interesse na exploração dos recursos marinhos.

Dessa forma, não é difícil compreender, inicialmente, porque a FAO endossou esse critério de gestão pesqueira. Em

segundo lugar, fica também fácil compreender o motivo da corrida técnica brasileira em comprovar a capacidade nacional de exploração das águas, evitando a cessão de seus recursos para embarcações estrangeiras sem qualquer vantagem em troca. E, por fim, também é perceptível que, com o insucesso da SUDEPE em gerar tecnologia e estímulo às capturas em áreas distantes da costa, o órgão fosse considerado inadequado e obsoleto.

Sob tal contexto, percebe-se porque o IBAMA, ao substituir a SUDEPE, implantou um sistema diferenciado de gestão pesqueira. A questão conservacionista contribuiu como argumento para a concentração dos esforços na ampliação das frotas de operação distante da costa. Ademais, a formação do IBAMA permitiu também a articulação entre os ministérios para a elaboração do Programa REVIZEE, por meio do qual foi levantada a condição pesqueira de toda a costa nacional. Na verdade, o IBAMA era mais adequado aos propósitos e à discursividade ambiental predominantes, passíveis de utilização para fins geopolíticos e de resguardo da ZEE.

A conveniência da gestão preservacionista típica do IBAMA foi considerada pelo setor produtivo por um período bastante breve. Alguns produtores reconhecem que as medidas de proibição e defeso foram importantes para a recomposição de estoques ameaçados. Entretanto, outros produtores, e mesmo estes que reconhecem a importância das medidas do IBAMA, criticam a ausência de políticas de fomento para o setor, o que ocasiona o decréscimo da produção e a falência das empresas.

A articulação do setor produtivo pesqueiro com representantes da Marinha, antigos colaboradores da SUDEPE, fez surgir, já em 1995, o Grupo Executivo do Setor Pesqueiro (GESPE), vinculado ao Ministério do Comércio e Indústria. A articulação do GESPE foi eficiente para negociar o retorno das medidas de fomento, como o subsídio ao óleo diesel às empresas de pesca, apesar dos protestos do IBAMA em face desse retorno.

Foi o mesmo Grupo Executivo que encaminhou a proposta de criação do Departamento de Pesca e Aquicultura (DPA) junto ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Esse departamento foi um órgão de fomento, administrando a exploração de espécies comerciais subexploradas. Sua coexistência com o IBAMA seria possível, desde que este permanecesse unicamente com a atribuição de regulamentar a

exploração pesqueira de espécies ameaçadas ou em sobrepesca.

O IBAMA foi profundamente afetado e declaradamente contrário à cisão de sua competência regulamentar sobre a pesca. Mas depois da formação do DPA em 1995, o processo de retorno do modelo de subsídios e fomento foi completamente inevitável. Além da subvenção à aquisição do óleo diesel, as linhas de crédito do PRONAF foram ampliadas para a pesca artesanal. Assim, o DPA teria conseguido unificar os interesses dos pequenos produtores e industriais com os do governo federal: o incremento da produção pesqueira nacional.

A partir do DPA, foi criada uma Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca (SEAP) em 2003, vinculada diretamente à Presidência da República. Essa secretaria foi alçada à condição de Ministério da Pesca e Aquicultura em 2009, pela Lei n. 11.958.

A SEAP e o MPA prosseguiram como órgãos de fomento. O problema é que, com a divisão de competências com o IBAMA, medidas contraditórias por vezes são previstas. Ademais, os órgãos de fomento à atividade comumente acusam o órgão ambiental de funcionar como entrave ao desenvolvimento da atividade. A falta de articulação entre os órgãos gestores da pesca no Brasil acaba por prejudicar essencialmente o pequeno produtor.

Assim, a resposta ao problema inicial, referente aos modelos de gestão pesqueira adotados no Brasil, tem-se que o molde de subsídios é, e sempre foi, preponderante. O modelo de fomentos e de subsídios é sustentado por uma legislação de Direito Econômico bastante específica para o setor. A compreensão de como um modelo de fomento à atividade pesqueira continuou preponderante sobre outras modalidades de gestão exige o reconhecimento de circunstâncias histórico-econômicas. Ademais, o Direito Econômico oferece um arsenal teórico capaz de levar à compreensão de fatores mais gerais na economia, quando da articulação de um programa para um setor produtivo.

Com a observação da legislação pesqueira sob os moldes do Direito Econômico, percebe-se nitidamente a continuidade das políticas de subsídios. Verdade que os períodos de descontinuidade foram tão breves que nem mesmo se pode considerar como uma ruptura de modelo de gestão.

O problema dos mares e do estabelecimento da ZEE foi resolvido. Entretanto, o País continua carente de uma frota

nacional equipada para a exploração de recursos distantes. Ademais, as instituições pesqueiras continuam carentes de meios para o financiamento de pesquisas. Assim, o modelo de gestão por subsídios não teve sucesso na alteração dos recursos explorados; e, conforme demonstram as estatísticas do setor, nem mesmo teve sucesso em alterar a base produtiva pesqueira, majoritariamente artesanal.

Apesar das medidas de fomento contemporâneas terem como fundamento declarado outros propósitos diversos da industrialização típica da década de 1960, os subsídios ainda são a prática de gestão característica do setor. E mais, a aplicação de recursos via subvenção ao óleo diesel ainda é mais eficiente e célere do que os programas destinados à pesca artesanal. Assim, apesar da alteração institucional, foi revigorado o antigo modelo de gestão pesqueira assistencial à pesca artesanal e de fomento industrial. Assim, as mudanças institucionais não foram suficientes para impactar a gestão do setor pesqueiro. Atestar essa continuidade desfaz a ideia de preservação com que os discursos técnicos estão revestidos, permitindo perceber uma linha contínua de gestão desde o estabelecimento da SUDEPE. A frustração com esse modelo já foi várias vezes apontada: as falhas do setor pesqueiro. A continuidade do modelo, de fato, só comprova que as decisões técnicas, enfim, são muito mais o resultado dos jogos de interesses privados na esfera pública.

REFERÊNCIAS

ABASTECIMENTO em Alagoas. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, p. 02, 06 jun. 1965.

ABDALLAH P. R.; BACHA C. J. C. Evolução da atividade pesqueira no Brasil: 1960-1994. **Teoria e evidência econômica**, vol. 7, n. 13, p. 9-24, 1999.

ABREU, Marcelo Paiva de (org.). **A ordem do progresso**: cem anos de política econômica republicana (1889-1989). Rio de Janeiro: Elsevier, 1990.

ABREU, Marcelo Paiva de. Crise, Crescimento e Modernização Autoritária: 1930-1945. In: ABREU, Marcelo Paiva de. **A ordem do progresso**: cem anos de política econômica republicana 1889-1989. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990a.

_____. Inflação, estagnação e ruptura: 1961-1964. In: ABREU, Marcelo Paiva de. **A ordem do progresso**: cem anos de política econômica republicana 1889-1989. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990b.

ACADÊMICOS da Mackenzie anunciam campanha contra encampação de refinarias. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, p. 5, 14 mar. 1964.

ADMITIDA a volta dos franceses às lagostas. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, p. 05, 11 fev. 1965.

ALLARD, Dean C. Science, diplomacy, and Rum: The Halifax Fisheries Commission of 1877. In: RUNYAN, Timothy J. **Ships, seafaring and society**: essays in maritime history. Detroit: Wayne State Un. Press, 1987.

ANDERSON, David. **Modern Law of the sea**: selected essays. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2008.

AZEVEDO, Natália Tavares. **Política nacional para o setor pesqueiro no Brasil (2003-2011)**. Tese de Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento. Programa de Pós-graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento. Orientadores Dra. Naína Pierri e Dr. José Milton Andriguetto Filho. Curitiba: UFPR, 2012, p. 143.

BORGES, Julio César Lopes. A pesca em Santa Catarina/Brasil: regime jurídico estrutura administrativa entre 1912 à 1989. In: ENCONTRO DE ECONOMIA CATARINENSE, 2., 2008, Chapecó. **Artigos Científicos**. Chapecó: Apec, 2008. p. 114 - 124. Disponível em: <http://www.apec.unesc.net/II_EEC/sesoes_tematicas/Rural/Artigo3.pdf>. Acesso em: 24 de janeiro de 2014.

BOTSFORD, Louis W.; CASTILLA, Juan Carlos; PETERSON, Charles H. The management of fisheries and marine ecosystems. **Science**, vol. 277, n. 5325, p. 509-515, 25 jul. 1997.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Emendas do Plenário no Projeto de Lei 3906/1966**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=71E12D775122CCE8735B5F96E58BE62F.proposicoesWeb2?codteor=1195547&filename=Dossie+-PL+3906/1966>. Acesso em: 05 jan. 2015a.

_____. **Emendas do Senado no Projeto de Lei 3906/1966**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=71E12D775122CCE8735B5F96E58BE62F.proposicoesWeb2?codteor=1195547&filename=Dossie+-PL+3906/1966>. Acesso em: 05 jan. 2015b.

_____. **Mensagem n. 105**. Projeto de Lei 3906/1966. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=71E12D775122CCE8735B5F96E58BE62F.proposicoesWeb2?codteor=1195547&filename=Dossie+-PL+3906/1966>. Acesso em: 05 jan. 2015c.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer da Comissão de Agricultura e Política Rural no Projeto de Lei 3906/1966**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=71E12D775122CCE8735B5F96E58BE62F.proposicoesWeb2?codteor=1195547&filename=Dossie+-PL+3906/1966>. Acesso em: 05 jan. 2015d.

_____. **Parecer das Comissões de Finanças e de Constituição e Justiça no Projeto de Lei 3906/1966**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=71E12D775122CCE8735B5F96E58BE62F.proposicoesWeb2?codteor=1195547&filename=Dossie+-PL+3906/1966>. Acesso em: 05 jan. 2015e.

_____. **Projeto de Lei 3906/1966**. Dispõe sobre a proteção e estímulo da pesca e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=71E12D775122CCE8735B5F96E58BE62F.proposicoesWeb2?codteor=1195547&filename=Dossie+-PL+3906/1966>. Acesso em: 05 jan. 2015f.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Technobureaucratic capitalism**. São Paulo: [s.n], 1990.

_____. Três interpretações da dependência. **Perspectivas**, v. 38, p. 17-48, jul.-dez. 2010.

BRITISH SCIENCE ASSOCIATION. Disponível em: <www.britishecienceassociation.org>. Acesso em: 02 de setembro de 2014.

BUSTELO, Eduardo S. Planejamento e política social: a dialética do possível. In: **Política versus técnica no planejamento: perspectivas críticas**. BROMLEY, Ray; BUSTELO, Eduardo S (orgs). São Paulo: Brasiliense/UNICEF, 1982.

CAL, Arianne Brito Rodrigues. **As agências reguladoras no Direito brasileiro**. Rio de Janeiro: Renovar, 2013.

CAMINHA, Pêro Vaz de. **Carta a El Rei Dom Manuel**.

Disponível em: <<http://antt.dgarq.gov.pt/files/2010/11/Carta-de-Pêro-Vaz-de-Caminha-transcrição.pdf>>. Acesso em: 02 de janeiro de 2014.

CAPELLESSO, Adinor José; CAZELLA, Ademir Antonio. Os sistemas de financiamento na pesca artesanal: um estudo de caso no litoral Centro-Sul Catarinense. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, Brasília, v. 51, n. 2, p. 275-294, June 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032013000200004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 02/05/2015.

CARDOSO, Fernando Henrique. Aspectos políticos do planejamento. In: MINDLIN, Betty (org.). **Planejamento no Brasil**. 6. ed. São Paulo: Perspectiva, 2010.

CARNEIRO, Erymá. **As autarquias e sociedades de economia mista no Estado nacional**. 2.ed. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa e Propaganda, 1944.

CARVALHOSA, Modesto Souza Barros. **Considerações sobre o direito econômico**. São Paulo: Unidas, 1971.

_____. **Direito econômico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

CHENOT, Bernard *et al.* **Dictionnaire des sciences économiques**. Org. ROMEUF, Jean; PASQUALAGGI, Gilles. Paris: Presses universitaires de France, 1956. 630p. v.1.

CLARK, Collin W. **The Worldwide Crisis in Fisheries: Economic Models and Human Behavior**. New York: Cambridge University Press, 2006.

CLEGHORN, John. On fluctuations in the herring fisheries. In: **Report of the twenty-fourth meeting of the British Association for the Advancement of Science**. Londres: John Murray, Albermarle Street, 1855.

CÓDIGO de Pesca recebe críticas. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, p. 05, 09 nov. 1966.

COLLINGE, J. M. **Office-Holders in Modern Britain**. Volume 9: Officials of Royal Commissions of Inquiry 1815-1870. Londres: Institute of Historical Research, 1984.

COM incentivos fiscais pesca eleva produção. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, p. 17, 10 nov. 1968.

COMERLATO, Fabiana. As armações baleeiras na configuração da costa catarinense em tempos coloniais. *Tempos Históricos. Revista do Programa de Pós-Graduação em História da UNIOESTE/PR*, vol. 15, 2. sem., p. 481-501, 2011.

COMÍCIO-PROVOCAÇÃO. **Folha de São Paulo**, São Paulo, p. 4, 13 mar. 1964.

COMPARATO, Fábio. O indispensável direito econômico. **Revista dos Tribunais**, n. 353, p. 14-26, 1965.

COMTE, Auguste. **Discours sur L'esprit Positif**. Disponível em:

<http://classiques.uqac.ca/classiques/Comte_auguste/discours_esprit_positif/Discours_esprit_positif.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2014.

CONCEDIDOS 19,5 bilhões para aplicação imediata em equipamentos agrícolas. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, p. 02, 15 mai. 1963.

CONCORDAM chefes militares com emenda parlamentarista. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, p. 01, 01 set. de 1961.

CONGRESSO recebe lei que estimula pesca no Brasil. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, p. 05, 31. ago. 1966.

CONGRESSO NACIONAL. **Diário do Congresso Nacional**. Terça-feira, 11 de março de 1975. Brasília: Senado Federal, 1975. p. 216-248.

CONTRATO sobre pesca dá margem a protestos. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, p. 07, 25 fev. 1964.

COOKE, Morris L. **A missão Cooke no Brasil**: relatório dirigido ao presidente dos Estados Unidos da América pela missão técnica americana enviada ao Brasil. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1949.

CORBETT, Percy E.; SMITH, Herbert A. **Canada and world politics**: A study of the Constitutional and International Relations of the British Empire. Toronto: Macmillan, 1928.

COSTA, Adriane Lobo. **Cartilha PRONAF/Pesca**. Brasília: SEAP, 2003. p.06.

COVAS, Mário. Discurso por ocasião dos debates plenários sobre o projeto de lei para o novo Código de Pesca. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, Seção I, 29 set. 1966, p. 6357.

CRESSEY, Daniel. Fishermen report on stocks from beyond the grave. **Nature News**, 9 Abr. 2013.

CRUSIUS, Carlos Oscar. **História econômica do Brasil**. Porto Alegre: Sulina, 1950.

CURTI, Merle. America at the world fairs, 1851-1893. **American Historical Review**, vol. 55, n. 4, p. 833-856, jul. 1950.

DIAS NETO, José. **Gestão do uso dos recursos pesqueiros marinhos no Brasil**. 2. ed. Brasília: IBAMA, 2010

_____. Pesca no Brasil e seus aspectos institucionais. **Revista CEPsul** – biodiversidade e conservação marinha. n.1, v.1, 2010.

DIAS, Camila Baptista. **A pesca da baleia no Brasil Colonial**: contratos e contratadores do Rio de Janeiro do século XVII. 2010. 143f. Dissertação (Mestrado em História) – Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2010.

DIEGUES, Antônio Carlos Sant'Ana. A sócio-anthropologia das comunidades de pescadores marítimos no Brasil. **Etnográfica**, vol. 3, n. 2, p. 361-375, 1999.

DIEGUES, Antônio Carlos Sant'Ana. **Pescadores, camponeses e trabalhadores do mar**. São Paulo: Ática, 1983.

DUARTE FILHO, Francisco Henrique; AGUIAR, José Otávio. **Direitos dos animais e opinião pública**: as campanhas em defesa do fim da caça às baleias no Estado da Paraíba (1980-1990). XVII SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA. Natal: ANPUH, 2013.

EAKIN, Marshall Craig. **Tropical capitalism: the industrialization of Belo Horizonte**. Neu York: Palgrave, 2012.

ELLIS, Howard S. **The economy of Brazil**. University of California Press, 1969.

ELLIS, Myriam. **A baleia no Brasil colonial**. São Paulo: Melhoramentos. 1969.

ENTREPOSTO fechado dá grande prejuízo. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, p. 30, 04 out. 1964.

EVERSLEY, Baron George Shaw-Lefevre. **Gladstone and Ireland**. Charleston: Biblio Bazaar, 2011.

FASE final da elaboração do plano de implantação das indústrias de pesca. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, p. 10, 21 mar. 1963.

FAO. Food and Agriculture Organization of the United Nations. **Code of Conduct for Responsible Fisheries**. Roma: FAO, 1995.

FINLEY, Mary Carmel. **The tragedy of enclosure: fish, fisheries science, and U.S. foreign policy**. San Diego: University of California, 2007.

FOME e sede de autoridade. **O globo**, Rio de Janeiro, p.1, 16 jan. 1963.

FORÇAS Armadas aceitaram solução parlamentarista. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, p. 01, 01 set. 1961.

FOREMAN, Amanda. **A world on fire: Britain's crucial role in american's civil war**. New York: Random House, 2011.

FORNAZIERI, Aldo. **Maquiavel e o bom governo**. 2006. 288 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

FRIEDMANN, John. **Planning the public domain: from knowledge to action**. New Jérsei: Princeton University Press, 1987.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Armando Monteiro Filho**. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/jango/bio/grafias/armando_monteiro_filho>. Acesso em: 15 jan. 2015.

GARCIA, S. M. Ocean fisheries management: the FAO programme. In: FABRI, Paollo. **Ocean management in global change**. Rome: Elsevier, 1996.

GARSTANG, W. The impoverishment of the sea: a critical summary of the experimental and statistical evidence bearing upon the alleged depletion of the trawling grounds. **Journal of the Marine Biological Association of the United Kingdom**, vol. 6, n. 1, p. 01-69, jul. 1900.

GIDDENS, Anthony. **Política, sociologia e teoria social: encontros com o pensamento social clássico e contemporâneo**. São Paulo: UNESP, 1998.

GOODE, George Brown. **The fisheries and fishery industries of the US**. Washington: Government Printing office, 1887.

GOUGH, Joseph. A historical sketch of fisheries management in Canada. In: PARSONS, L.S; LEAR, W.H. **Perspectives on**

Canadian Marine Fisheries Management. Ottawa: National Research Council of Canada, 1993.

GOULART assina decreto de desapropriação de terras. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, p. 2, 14 mar. 1964.

GOULART manda vir gêneros para a Guanabara. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, p. 01, 01 ago. 1963.

GOULART, João B. M. Discurso no comício da central. **Revista de História.com.br**, 13 mar. 2014. Disponível em: <<http://rhbn.com.br/secao/artigos/discurso-de-joao-goulart-no-comicio-da-central>>. Acesso em: 22 jan. 2015.

_____. Solenidade de instalação da VII Conferência Regional da FAO. In MARCELINO, Wanielle Brito (org.). **Discursos selecionados do Presidente João Goulart**. Brasília: FUNAG, 2009.

GOULARTI FILHO, Alcides. História econômica da construção naval no Brasil: formação de aglomerado e performance inovativa. **Economia**, v. 12, n. 2, p. 309-336, mai.-ago. 2011.

GOVÊRNO criou GT para estudar desenvolvimento da indústria pesqueira. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, p. 8, 06 mar. 1963.

GOVÊRNO estuda a criação de órgão para fomentar a pesca: SC pede barcos. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, p. 11, 19 abr. 1963.

GRAHAM, M. **The fish gate**. Londres: Faber & Faber, 1943.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

_____. **Planejamento econômico e regra jurídica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978.

FEIJÓ, Ricardo Luis Chaves. Um estudo quantitativo dos subsídios implícitos nas operações de crédito do PRONAF. IN:

Pesquisa e Planejamento econômico. V.44, n.2, ago/2014. Pp. 462-506. p. 500.

GREAT BRITAIN. House of Commons. **Report from Commissioners:** Report on the late epidemic of scarlet fever among children in Aldershot Camp. Volume XVII. Londres: Eyreand Spottiswoode, 1866.

GREAT BRITAIN. House of Commons. **Reports from Commissioners:** Police (Counties and Boroughs). Volume XX. Londres: Eyreand Spottiswoode, 1869.

GREVE e Congresso. **Correio da manhã**, Rio de Janeiro, p. 06, 15 jan. 1964.

GROSS, Bertrand M. O Planejamento numa era de revolução social. In: BROMLEY, Ray; BUSTELO, Eduardo S. **Política x técnica no planejamento:** perspectivas críticas. São Paulo: Brasiliense, 1982.

GT fará planos agrários. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, p. 11, 28 jul. 1963.

HADDON, Malcolm. **Modelling and quatitative methods in Fisheries.** 2.ed. Boca Raton: CRC Press, 2011.

HAFFNER, Jacqueline A. Hernández. **A CEPAL e a industrialização brasileira (1950-1961).** Porto Alegre: EDIPUCRS, 2002.

HAIMOVICI, Manuel; ANDRIGUETTO FILHO, José Milton; SUNYE, Patricia Sfair; MARTINS, Agnaldo Silva. Padrões das dinâmicas de transformação em pescarias marinhas e estuarinas no Brasil (1960-2010). In: A pesca marinha e estuarina no Brasil: estudos de caso multidisciplinares. HAIMOVICI, Manuel; ANDRIGUETTO FILHO, José Milton; SUNYE, Patricia Sfair (org.). Rio Grande: Editora da FURG, 2014, p. 186.

HARDIN, Garrett. The Tragedy of the Commons. **Science**, n.162, p. 1243-1248, 13 dez. 1968.

HEES, Felipe. A industrialização brasileira em perspectiva histórica (1808-1956). **Em tempo de Histórias**, n. 18, ano 15, p. 100-132, jan-jul 2011.

HINTON, M.N.A. **Canadian economic growth and the reciprocity treaty of 1854**. Disponível em: <www.ehs.org.uk>. Acesso em: 10 de setembro de 2014.

HUXLEY, Thomas Henry. **Inaugural meeting of the fishery congress**. Londres: W. Clowes and Sons, 1883.

IBAMA. **Estatística de Pesca** – 2007. Brasília: IBAMA, 2009.

IBAMA. **Programa Avaliação do Potencial Sustentável de Recursos Vivos na Zona Econômica Exclusiva – REVIZEE** (proposta revisada). Brasília: IBAMA, 1994. p. 14 -17.

IANNI, Otávio. **Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.

INACE. **Histórico da empresa**. Disponível em: <<http://www.inace.com.br/old/novo/?pagina=historico>>. Acesso em: 14 fev. 2015.

INNIS, H.A. **The cod fisheries: the history of an international economy**. Toronto: University of Toronto Press, 1954.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Anuário estatístico do Brasil**. Rio de Janeiro: FIBGE, 1966-1986.

_____. **Censos demográficos de 1950, 1960, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010**. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br>>. Acesso em: 20 de janeiro de 2015.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/artes_de_pesca/industrial/espindel/espindel_superficie_fundo.pdf>. Acesso em: 02 de setembro de 2014.

IUDICELLO, S.; WEBER, M.; WIELAND, R. **Fish, markets and fishermen**: The economics of overfishing. Washington: Island Press, 1999.

JESSUP, Philip C. **The law of territorial waters and maritime jurisdiction**. New York: G. A. Jennings Co., 1927.

JINJI, Naoto. Fisheries subsidies and management in open economies. **Marine Resource Economics**, vol. 27, n. 1, p. 25-41.

JOHNSTONE, J. **British fisheries**: their administration and their problems. Londres: Williams and Norgate, 1905.

JOY, John Lawrence. **The growth and development of trades and manufacturing in St. John's, 1870–1914**. 1977. 221f. Dissertação (Mestrado em História) – Memorial University of Newfoundland, St. John's, 1977.

KANTOR, I. Usos diplomáticos da ilha-Brasil: polêmicas cartográficas e historiográficas. **Vária história**. Belo Horizonte, v. 23, n. 37: p. 70-80, jan. – jul./2007.

KAPLAN, Marcos. Aspectos políticos do planejamento na América Latina. In: **Política versus Técnica no planejamento**. BROMLEY, Ray; BUSTELO, Eduardo S. (org). São Paulo: Brasiliense/UNICEF, 1982.

KEIR, Malcolm. Fisheries – An example of the attitude toward resources. **Bulletin of the American Geographical Society**, vol. 44, n. 8, p. 582-592, 1912.

KESTEVEN, G.L. MSY revisited: A realistic approach to fisheries management and administration. **Marine Policy**, vol. 1, n. 1, p. 73-82, 1997, p. 73.

KON, Anita. Quatro décadas de planejamento econômico no Brasil. **Revista de Administração de Empresas**, v. 34, n. 3, p. 49-61, 1994.

LACERDA, Gustavo Biscaia de. Augusto Comte e o “positivismo” redescobertos. **Revista de Sociologia e Política**, vol. 17, n. 34, p. 319-343, out. 2009.

LACKEY, Robert T. Fisheries: history, science, and management. In LEHR, Jay H; KEELEY, Jack. **Water Encyclopedia: surface and agricultural water**. New York: John Wiley and Sons ed., 2005.

LAFER, Celso. O planejamento no Brasil – observações sobre o plano de metas (1956-1961). In MINDLIN, Betty (org.). **Planejamento no Brasil**. 6. ed. São Paulo: Perspectiva, 2010.

LARKIN, P. A. An epitaph for the concept of maximum sustained yield. **Transactions of the American Fisheries Society**, n. 106, p. 1-11, 1977.

LATROBE, J.H.B. **The First Steamboat Voyage on the Western Waters**. Baltimore: Maryland Historical Society, 1871.

LAYRARGUES, Philippe Pomier (coord). **Identidades da educação ambiental brasileira**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2004.

LEGISLAÇÕES. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, p. 06, 20 jun. 1965.

LEIS para o abastecimento. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, p. 6, 12 out. 1962.

LEITE, Pedro. Chance de Jango: elaborar reformas? **Folha de São Paulo**, São Paulo, p. 5, 16 jan. 1964.

LEOPOLDI, Maria Antonieta Parahyba (coord.). **Memórias do desenvolvimento**: Lucas Lopes. Rio de Janeiro: Centro da Memória da Eletricidade no Brasil, 1991.

LIMA FILHO, Osvaldo. Osvaldo Lima Filho. **Depoimento**. Rio de Janeiro: CPDOC, 1977.

LOBO, Haddock. **História econômica e administrativa do Brasil**. São Paulo: Atlas, 1968.

LOPES, Lucas. **Memórias do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Centro de Memória da Eletricidade no Brasil, 1991.

LUZ, Nícia Villela. **A luta pela industrialização do Brasil**. 2 ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1978.

LYONS, Sherrie L. **Thomas Henry Huxley**: The evolution of a scientist. Amherst: Prometheus Books, 1999.

MACEDO, Roberto B. M. Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963 - 1965). In: LAFER, Betty Mindlin (Org). **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1975.

MAIDANIK, Kiva. Depois de outubro, e agora? Ou as três mortes da Revolução Russa. **Tempo**, vol. 3, n. 5, p. 9-43, 1998.

MALDONADO, Simone Carneiro. **Mestres & mares**: espaço e indivisão na pesca marítima. 2. ed. São Paulo: Annablume, 1994.

MASCARENHAS, Annibal. **Curso de História do Brasil**. Rio de Janeiro: Quaresma, 1898.

MILAZZO, M.J. **Subsidies in world fisheries**: a re-examination. World Bank Technical paper n. 406. Washington: The World Bank, 1998.

MILITAR vê governo perder a revolução. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, p. 07, 19 fev. 1965.

MINDLIN, Betty (org.). **Planejamento no Brasil**. 6. ed. São Paulo: Perspectiva, 2010.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA. SUDEPE. **Objetivos básicos e estratégia para o desenvolvimento pesqueiro 1975-1979**. Brasília: Ministério da Agricultura, 1974.

MINISTÉRIO DA PESCA E AQUICULTURA. **Cartilha do Plano Safra da Pesca e Aquicultura**. Disponível em: <[www.mpa.gov.br/files/Docs/Planos_e.../Plano%20Safra\(Cartilha\).pdf](http://www.mpa.gov.br/files/Docs/Planos_e.../Plano%20Safra(Cartilha).pdf)>. Acesso em: 15 de janeiro de 2013.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. **História**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/editoria.asp?p=editoria&index=62&ler=s668>>. Acesso em: 08 de janeiro de 2015.

MINISTRO diz que novo Código vai incentivar a pesca. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, p. 11, 23 set. 1965.

MMA. Secretaria de qualidade ambiental nos assentamentos humanos. **Relatório Executivo – Programa REVIZEE – Avaliação do Potencial Sustentável de Recursos Vivos na Zona Econômica Exclusiva**. Brasília: MMA, 2006. p. 03.

MORAIS, José Mauro de. **Petróleo em águas profundas: uma história tecnológica da Petrobrás na exploração e produção offshore**. Brasília: IPEA/PETROBRÁS, 2013. p. 112-114.

MOREIRA, Wander Paulo Marotta. A ideologia do desenvolvimento brasileiro. **Direito econômico do planejamento**. Belo Horizonte: UFMG, 1980

MUITO peixe na Guanabara e pouco em São Paulo. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, p. 03, 27 mar. 1964.

MUNHOZ, Dercio Garcia. Inflação brasileira: os ensinamentos desde a crise dos anos 30. **Economia Contemporânea**, vol. 1, n. 1, p. 59-87, jan.-jul. 1997.

NASH, Colin. **The history of aquaculture**. Ames: Wiley-Blackwell, 2011.

NEIVA, Getúlio de Souza. **Subsídios para a política pesqueira nacional**. Santos: Terminal Pesqueiro, 1990.

NEUMANN, Franz. **Estado democrático e estado autoritário**. Rio de Janeiro: Zahar, 1969.

NIELSEN, Larry A. The evolution of fisheries management phylosophy. **Marine Fisheries Review**, vol. 38, n. 12, p. 15-23, dez. 1976

NOVO Conselho. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, p. 592, 17 set. 1965.

O ALMIRANTE tem ojeriza a sindicato. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, p. 10, 19 set. 1964.

OFFICER, Lawrence H; SMITH, Lawrence B. The Canadian-American reciprocity Treaty of 1855 to 1866. **Journal of economic history**, vol. 28, n. 4, p. 598-623, dez. 1968.

OLIVEIRA, Juscelino Kubitschek de. **Diretrizes Gerais do Plano Nacional de Desenvolvimento**. Belo Horizonte: Oscar Nicolai, 1955.

ORENSTEIN, Luiz; SOCHACZEWSKI, Antônio Cláudio. Democracia com desenvolvimento: 1956-1961. In: ABREU, Marcelo de Paiva. **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989**. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Report of the world summit on sustainable development**. Disponível em: <http://www.un.org/jsummit/html/documents/summit_docs/131302_wssd_report_reissued.pdf>. Acesso em: 10 de janeiro de 2014.

_____. **Fisheries subsidies**. Roma: FAO, 2004.

_____. **International Technical Conference on the Conservation of the Living Resources of the Sea**. Roma: FAO, 1955.

_____. **The state of food and agriculture: 1960**. Roma: FAO, 1960.

_____. **The United Nations Convention on the law of the sea (A historical perspective)**. United Nations Division for Ocean

Affairs and the Law of the Sea: 2009. Disponível em: http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_historical_perspective.htm. Acesso em: 22/01/2015.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. **Doha Ministerial Declaration**. Disponível em: http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindec1_e.htm. Acesso em: 20 de janeiro de 2015.

OS inegáveis. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, p. 6, 14 mar. 1964.

PACCOUD, Antoine Michel. **A politics of regulation: Haussmann's Planning Practice and Badiou's philosophy**. 2012. 242f. Tese (Doutorado em Geografia) – Departamento de Geografia e Meio Ambiente, London School of Economics and Political Science, Londres, 2012.

PADILHA, Renato de Almeida; HENKES, Jairo Afonso. A utilização de recifes artificiais marinhos como ferramenta de recuperação da fauna marinha. In: **Revista de gestão e sustentabilidade ambiental**. Florianópolis: UNISUL, v.1, n.1., p. 41-73, abr/set. 2012.

PAGNUSSAT, José Luiz. Dois séculos de teoria do planejamento: uma visão geral. In: **Planejamento e orçamento governamental**. GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz. Brasília: ENAP, 2006.

PAIVA, Melquíades Pinto. **Administração Pesqueira no Brasil**. Rio de Janeiro: Interciência, 2004. p.162.

PALAZZO, José Truda. **O planejamento do desenvolvimento econômico** : o caso brasileiro. Porto Alegre: UFRGS, 1977.

PAYNE, Brian. **George Brown Goode and the technological development of the fisheries**. Disponível em: <http://www.library.umaine.edu/khronikos/docs/papers/archive/payne.pdf>. Acesso em 04 de setembro de 2014.

PEREIRA, Bruno Rodrigues. **Revisão crítica da hipótese de poupança forçada para a economia brasileira: 1946-1964**. 2006. 106f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2006.

PEREIRA, Luciano Gomes de Carvalho. **Pesca e aquicultura no Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012.

PEREIRA, Mário Reis. Militar critica a política e os ministros do 1º de abril. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, p. 07, 24 fev. 1965.

PEREIRA, Paulo Roberto. **Os três únicos testemunhos do descobrimento do Brasil**. Rio de Janeiro: Lacerda Editores, 1999.

PÉREZ, Mercedes Solá; GÓMEZ, Jorge Ramón Montenegro. Políticas de desenvolvimento da pesca e a aquicultura: Conflitos e resistências nos territórios dos pescadores e pescadoras artesanais da Vila do Superagüi, Paraná, Brasil. **Sociedade & Natureza**, vol. 26, n. 1, p. 37-47, jan-abr. 2014.

PESCA parou em 64: omissão do Governo. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, p. 01, 17 jan. 1965.

PESCADORES contra o arrastão de porta. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, p. 05, 12 mai. 1965.

PINTO, L. C. G. **Notas sobre a política e crédito rural**. Campinas: UNICAMP, 1980.

PINZANI, Alessandro. Democracia *versus* tecnocracia: apatia e participação em sociedade complexas. **Lua Nova**, n. 89, p. 135-168, 2013.

PITERI, Antônio Dinaer. O estatuto do trabalhador rural: problemas de aplicação e prováveis consequências sócio-econômicas. **Agricultura em São Paulo**, ano 11, n. 1-2, p. 1-16, jan.-fev. 1964.

PORTER, Gareth. **Fisheries subsidies and overfishing: towards a structured discussion**. Genebra: UNEP, 2001, p. 6.

PORTO SEGURO, Visconde de. **História geral do Brasil: antes da sua separação e independência de Portugal**. Tomo II. Rio de Janeiro: Melhoramentos, 1936.

PRADO JÚNIOR, Caio. **História econômica do Brasil**. 10. ed. São Paulo: Brasiliense, 1967.

PREÇO faz cair o consumo de peixe. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, p. 08, 23 jul. 1963.

RABELO, Fernanda Lima. O DASP e o combate à ineficiência nos serviços públicos: a atuação de uma elite técnica na formação do funcionalismo público no Estado Novo (1937-1945). **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, v. 3, n. 6, p. 132-142, dez. 2011.

RAIMUNDO, Maria da Conceição Moreira Barreto. **Imbituba (SC) e a baleia franca: da matança à preservação**. X ENCONTRO REGIONAL SUDESTE DE HISTÓRIA ORAL. Campinas: Unicamp, 2013.

RAMALHO, Cristiano Wellington Norberto. Estado, Pescadores e desenvolvimento nacional: da reserva naval à aquícola. In: **Ruris**. Revista do Centro de Estudos Rurais da UNICAMP. Campinas: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – UNICAMP. V. 8, n. 1, março 2014.

RANGEL, Vicente Marotta. Regime jurídico do mar territorial. In: **O Mar: direito e ecologia**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1973.

REED, Christina. **Marine science: Decade by decade**. Nova Iorque: Facts on file, 2009.

REFORMISMO sem Reforma. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, p. 06, 16 out. 1964.

REGULADA a indústria da pesca. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, p.9, 29 jun. 1961.

REZENDE, Fernando. **Planejamento no Brasil**: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. Brasil: CEPAL, 2009.

ROBERTS, Callum. **The unnatural history of the sea**. Washington: Shearwater books, 2007.

ROBSON, Maureen M. The Alabama Claims and the Anglo-American reconciliation, 1865–71. **Canadian Historical Review**, v. 42, n. 1, p. 1-22, 1961.

RODRIGUEZ, Octávio. **Teoria do subdesenvolvimento da CEPAL**. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1981.

ROYCE, William F. Use of yield models in fishery management. In: ANNUAL MEETING OF THE AMERICAN FISHERIES SOCIETY, 104., 1974, Honolulu. **Proceedings**. Honolulu: American Fisheries Society, 1975. p. 9 - 12.

ROYCE, William F. **The historical development of fisheries**. lecture given at the fisheries centennial celebration (1985). Disponível em: <http://www.nefsc.noaa.gov/history/stories/fsh_sci_history1.html>. Acesso em: 20 de agosto de 2014.

RUSSELL, E.S. **The overfishing problem**. Cambridge: Cambridge University Press, 1942.

SCHNEIDER, S. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. **Sociologias**. Porto Alegre, v. 11, p. 88-125, 2004.

SCHRANK, William E. **Introducing fisheries subsidies**. Roma: FAO, 2003.

SCHUMPETER, Joseph A. **Teoria do desenvolvimento econômico**: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juros e o ciclo econômico. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

SERAFIM, Carlos Frederico Simões. **REVIZEE** – Missão cumprida? Revista Brasileira de Engenharia de Pesca. N.2.v.1, jan.2007.

SILVA, Bruno Gonçalves da. **Evolução do setor elétrico brasileiro no contexto econômico nacional: uma análise histórica e econométrica de longo prazo.** Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Energia. USP. Orientadora Virgínia Parente. São Paulo, 2011. 162f.

SILVA, Floriano Corrêa Vaz da. A intervenção do estado no domínio econômico através dos órgãos da administração indireta. **Revista de Informação Legislativa**, vol. 11, n. 44, p. 31-46, outubro. 1974.

SILVA, Luiz Geraldo da. **Os pescadores na história do Brasil.** Petrópolis: Vozes, 1988.

SIMON, Saint. **L'industrie ou discussions politiques, morales et philosophiques dans l'intérêt de tous les hommes livrés à des travaux utiles et indépendans.** Tomo 1. Paris: Bureau de L'administration, 1817.

SIMONSEN, Roberto. **História econômica do Brasil 1500-1820.** Brasília: Senado Federal, 2005.

SINDICATO acha que Marinha não deve subordinar a pesca. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, p. 07, 01 mai. 1966.

SMITH, Tim D. **Scaling fisheries: the science of measuring the effects of fishing, 1855-1955.** Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

SOHN, Louis B.; NOYES, John; FRANCKX, Erick; JURAS, Kristen. **Cases and materials on the law of the sea.** 2.ed. Ardsley: Transnational Publishers, 2014.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Aspectos jurídicos do planejamento econômico.** 2.ed.rev.amp. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2000.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. Direito econômico do planejamento. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, n. 18, p. 79-164, mai. 1977.

_____. **Direito econômico**. São Paulo: Saraiva, 1980a.

SOUZA, Washington Peluso Albino de **Direito econômico do planejamento**. Belo Horizonte: Fundação Vale Pereira, 1980b.

_____. **Do econômico nas constituições vigentes**. Vol. 1. Belo Horizonte: Revista Brasileira de Estudo Político, 1961.

STEENBLIK, Ronald P.; WALLIS, F.J. Paul. Subsidies to fishing. In: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. **Encyclopedia of life support systems**. Roma: UNESCO, 2000.

SUDEPE apresenta plano para a pesca. **Correio da Manhã**, rio de Janeiro, p. 10, 28 jun. 1964.

SUDEPE disciplina a pesca da lagosta. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, p. 05, 15 mai. 1965.

SUDEPE/IBGE. Estatística da Pesca: 1968/1977. Brasília: SUDEPE, 1979.

SUDEPE. **A pesca no Brasil**. Brasília: SUDEPE, 1981, p.36.

_____. **PESCART**: documento básico. Brasília: Gráfica Gutenberg, 1974. 70p.

_____. I Plano Nacional do Desenvolvimento – Nova República. Brasília: SUDEPE, 1985.

_____. IV Plano Nacional de Desenvolvimento da Pesca: 1980-1985. Brasília: SUDEPE, 1980.

_____. **Relatório da Comissão Técnica de Avaliação dos Incentivos Fiscais** – Fiset/PESCA. Brasília: SUDEPE, 1985. p.18-20.

SUMAILA, Rashid *et al.* A bottom-up re-estimation of global fisheries subsidies. **Journal of Bioeconomics**, vol. 12, n. 3, p. 201-225, 2010.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA PESCA. **Plano Nacional do Desenvolvimento da Pesca 1975-1979**. Brasília: Ministério da Agricultura, 1974. V.1.

SUZIGAN, Wilson. **Indústria brasileira: origem e desenvolvimento**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

SUZIGAN, Wilson; PEREIRA, José Eduardo de Carvalho; ALMEIDA, Ruy Affonso Guimarães de. **Financiamento de projetos industriais no Brasil. Volume 9**. 2.ed. Rio de Janeiro: IPEA, 1974.

TAVARES, Maria da Conceição (coord.). **O papel do BNDE na industrialização do Brasil : os anos dourados do desenvolvimentismo, 1952-1980**. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2007.

TAYLOR III, Joseph E. Burning the candle at both ends: Historicizing overfishing in Oregon's Nineteenth Century Salmon Fisheries. **Environmental History**, vol. 4, p. 54-79, jan. 1999.

TAYLOR, Frederick W. **The principles of scientific management**. Nova Iorque: Harper & Brother Publishers, 1911.

TESOUROS do mar acendem a cobiça dos piratas. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, p. 7, 17 mar. 1963.

THURSTAN, R. H.; HAWKINS, J. P. & ROBERTS, C. M. Origins of the bottom trawling controversy in the British Isles: 19th century witness testimonies reveal evidence of early fishery declines. **Fish and Fisheries**, vol. 15, n. 3, p. 506-522, set. 2014.

TIAGO, Gláucio Gonçalves. **Ementário da legislação de aquicultura e pesca do Brasil**. 5.ed. São Paulo: Gláucio Gonçalves Tiago Ed., 2014.

TIMM, José Ubirajara Coelho de Souza. **SUDEPE: 12 anos de frustrações no desenvolvimento da pesca**. São Paulo: FVG, 1975. p. 27-28.

TOMASEVICH, J. **International agreements on conservation of marine resources, with special reference to the North Pacific**. Stanford: Stanford University Press, 1943.

TRÊS milhões à pesca. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, p. 458, 25 jun. 1965.

U.S. FEDERAL GOVERNMENT. **Records of the U.S. Fish and Wildlife Service (USFWS)**. Record group 22 (1868-1995). Disponível em: <www.archives.gov/research/guide-fed-records/groups/022.html>. Acesso em: 09 de setembro de 2014.

VAN DER PIJL, Kees. **A survey of political economy**. 2 ed. Brighton: University of Sussex, 2009.

VAZZOLER, Gelso. A pesca marítima no Brasil. In: ROTHCHILD, Brian J (org.). **A pesca: seus recursos e interesses nacionais**. São Paulo: IBRASA, 1975.

VENANCIO FILHO, Alberto. **A intervenção do estado no domínio econômico**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1968.

VIANNA, Oliveira. **Problemas de política objetiva**. 2.ed. São Paulo: Companhia Nacional, 1947.

VIEIRA, Celso de Oliveira. **Razão, alma e sensação na antropologia de Heráclito**. Belo Horizonte: UFMG, 2011.

VILLELA, Annibal Villanova; SUZIGAN, Wilson. **Política do governo e crescimento da economia brasileira 1889-1945**. 2.ed. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1975.

WALPOLE, Spencer Sir. **The fish transport and the fish markets**. Londres: Willian Clowes and Sons, 1883.

WAHRLICH, Beatriz M. de Souza. Reforma Administrativa federal brasileira: passado e presente. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: abr/jun 1974, v.8. p. 27-75.

CATRA/SUDEPE. Relatório do Projeto de Assistência Técnica. SUDEPE: Brasília, 1973. v.3, p. 78.

WEBER, M. **Ciência e política**: duas vocações. São Paulo: Cultrix, 2008.

WEBER, M. L. **From abundance to scarcity**: a history of U.S. marine fisheries policy. Washington: Island Press, 2002.

WEBSTER, D.G. **Global environmental accord: strategies for sustainability and institutional innovation**. Massachusetts: MIT & Nazli Choucri, 2009.

WEFFORT, Francisco C. **Classes populares e política**: contribuição ao estudo do populismo. 1968. 148 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1968.

WICKLIFF, E. L. Report of the committee on American fish Policy. **Transactions of the American Fisheries Society**, n. 68, p. 39-51, 1938.