

## MUDANÇAS INSTITUCIONAIS NO SETOR PESQUEIRO BRASILEIRO (1840-2021)

*INSTITUTIONAL CHANGES IN THE BRAZILIAN FISHING SECTOR (1840-2021)*

*CAMBIOS INSTITUCIONALES EN EL SECTOR PESQUERO BRASILEÑO (1840-2021)*

UEDA, Eduardo

### RESUMO

O presente estudo descrever o processo político que moldou as instituições do setor pesqueiro<sup>1</sup> ao longo do tempo, levando em conta o contexto político, as características das instituições e o comportamento dos atores que procuram gerar mudanças e continuidades institucionais. Longe de uma pesquisa exaustiva, nos propomos a realizar uma abordagem exploratória e panorâmica da dinâmica institucional do setor por meio da Teoria da Mudança Institucional Gradual.

**Palavras-Chave:** Setor Pesqueiro. Políticas públicas. Mudanças Institucionais. Pesca artesanal. Aquicultura artesanal.

### ABSTRACT

The present study describes the political process that shaped the institutions of the fisheries sector over time, taking into account the political context, the characteristics of the institutions and the behavior of actors that seek to generate institutional changes and continuities. Far from an exhaustive research, we propose to carry out an exploratory and panoramic approach to the institutional dynamics of the sector through the Theory of Gradual Institutional Change.

**Keywords:** Fishing sector. Public policies. Institutional changes. Artisanal fishery. Aquaculture fishery.

### RESUMEN

El presente estudio describe el proceso político que dio forma a las instituciones del sector pesquero a lo largo del tiempo, tomando en cuenta el contexto político, las características de las instituciones y el comportamiento de los actores que buscan generar cambios y continuidades institucionales. Lejos de una investigación exhaustiva, nos proponemos realizar un abordaje exploratorio y panorámico de la dinámica institucional del sector a través de la Teoría del Cambio Institucional Gradual.

**Palabras Clave:** Sector pesquero. Políticas públicas. Cambios institucionales. Pesca artesanal. Acuicultura artesanal.

1. Por "setor pesqueiro" nos referimos a diferentes modalidades de pesca e aquicultura.

## INTRODUÇÃO

Este é um estudo sobre políticas públicas para a pesca e aquicultura que busca dar ênfase ao processo político que resulta nas dinâmicas de continuidade e mudanças institucionais a partir da Teoria da Mudança Institucional Gradual proposta por Mahooney e Thelen (2009). Iremos observar a mudança e continuidade a partir da correlação de forças entre atores políticos que assumem diferentes estratégias de acordo com seus objetivos de mudança ou manutenção do *status quo*, tais estratégias podem variar segundo o contexto político e a discricionariedade das instituições. Em um processo político onde diferentes atores disputam pela alocação de recursos das instituições, podemos observar vencedores e perdedores que se acomodam em um desenho institucional determinado. No entanto, esse desenho institucional e a consequente alocação de recursos entre vencedores e perdedores não são estáticos, os desdobramentos do processo político que erigiu determinado desenho institucional continuam ecoando.

Mahooney e Thelen propõem um modelo explicativo que nos permite enquadrar diferentes tipos de mudanças institucionais que se relacionam com os tipos de atores e as oportunidades do contexto político. Ou seja, relacionam as fontes de mudança advindas do contexto político e institucional com os atores e suas estratégias de mudança ou continuidade. São quatro os padrões de mudança que se associam aos tipos de comportamento de agentes propostos pelos autores. O primeiro é chamado de *displacement* e se refere a quando novas regras são implantadas em substituição às antigas, invertendo a ordem entre vencedores e perdedores. O comportamento dos agentes que buscam esse tipo de mudanças é caracterizado como de tipo *insurrecional*, quando buscam ativamente a eliminação das instituições em vigor, esse tipo de mudança ocorre em contextos políticos onde as possibilidades de vetar mudanças dos defensores do *status quo* são baixas e a discricionariedade das instituições na interpretação das regras é pequena.

O segundo padrão de mudança é chamado de *layering* e caracteriza-se pela incorporação de novas regras às já existentes, modificando gradualmente o intuito das instituições, o que pode levar a grandes mudanças ao longo do tempo. Os agentes que buscam realizar tal tipo de mudança são chamados de subversivos e, assim como os *insurrecionais*, buscam a substituição das regras estabelecidas, mas devido ao contexto político de alta possibilidade de veto dos defensores do *status quo* e pouca discricionariedade na interpretação das regras, estes trabalham para a reprodução das regras ao mesmo tempo em que buscam emplacar mudanças institucionais. O terceiro refere-se a mudança de tipo *conversion* que caracteriza-se quando as regras permanecem as mesmas, mas o modo como são interpretadas é modificado. Os agentes deste tipo de mudança são chamados de *oportunistas*, cuja característica baseia-se em um cálculo estratégico dos custos da sua busca pela mudança ou manutenção institucional, a escolha realizada será aquela que lhe ofereça maior custo-benefício, o que geralmente ocorre em contextos com pouca possibilidade de veto e grande abertura para interpretação das regras do jogo.

O quarto e último tipo de mudança é chamado de *drift*, que ocorre quando as condições exógenas se modificam, exercendo pressão sobre a instituição que, por inércia, veria suas características serem alteradas mesmo sem mudanças em suas regras formais. Os agentes institucionais desse tipo de mudança são chamados de simbioses parasitas, cuja característica é explorar as regras constituídas e o cenário político em que se encontra para seus ganhos pessoais, mesmo que isso signifique a degeneração da instituição. Por fim, há um último tipo de agente institucional que está sempre associado à manutenção da ordem, os chamados *simbioses mutualistas*, cuja característica é explorar e adaptar as regras constituídas e o cenário político em que se encontra para reforçar a instituição. A tabela a seguir esquematiza o modelo de análise apresentado:

Nos propomos a utilizar o modelo da Teoria da Mudança Institucional Gradual para analisar os processos políticos de institucionalização do setor da pesca e das mudanças e continuidades nas regras do setor ao longo do tempo. Este artigo está dividido nesta introdução, seis tópicos que acompanham cronologicamente a trajetória do setor pesqueiro desde 1840 até 2021, e uma conclusão.

Figura 1. "Fontes contextuais e institucionais de agentes de mudança". Fonte:

		Characteristics of the Targeted Institution	
		Low Level of Discretion in Interpretation/ Enforcement	High Level of Discretion in Interpretation/ Enforcement
Characteristics of the Political Context	Strong Veto Possibilities	Subversives (layering)	Parasitic Symbionts (drift)
	Weak Veto Possibilities	Insurrectionaries (Displacement)	Opportunists (Conversion)

(MAHOONEY e THELEN, 2010, p. 28)

**ESTADO E CONTROLE DO SETOR PESQUEIRO BRASILEIRO (1840-1930).**

Como ponto de partida para o estudo da trajetória de controle do Estado sobre o setor tomaremos o decreto 447 de 19 de maio de 1846 que criou o regulamento da Capitania dos Portos, entidade vinculada ao Ministério da Marinha. De acordo com este regulamento, todos pescadores deveriam estar matriculados na capitania mais próxima do seu local de moradia, devendo se apresentar mensalmente para validar sua matrícula para exercer sua atividade legalmente (GOULARTI FILHO, 2017, p. 2). Assim inicia-se a trajetória do controle do Estado sobre o setor.

Já na segunda metade do século XIX nota-se o interesse do Estado em fomentar o crescimento da pesca, neste momento começaram a surgir as primeiras atividades empresariais relacionadas à venda e à salga de peixes. O decreto 876 de 10 de setembro de 1856 oferecia para as companhias que investiram em infraestrutura o direito de uso de terrenos públicos, autorização para recrutar soldados do exército, da marinha e da guarda nacional para execução de serviços e isenções fiscais de exportação e de importação de equipamentos (GOULARTI FILHO, 2017, p. 3), essa política de fomento com base em isenções fiscais, cessão de uso de áreas públicas e de disponibilização de força de trabalho gratuita ou barata, é essencialmente a mesma estratégia adotada ao longo de toda a história das políticas públicas de fomento para o setor pesqueiro.

No fim do século XIX a Marinha sofreu um forte desgaste por não ter aderido à Proclamação da República e pela Revolta da Esquadra em 1893, quando foi acusada de ser partidária da restauração da monarquia. Um dos planos para recuperar o prestígio perdido pela instituição foi o de nacionalização da pesca e controle de toda a região costeira do país (RAMALHO, 2014, p. 33). Coincide com os interesses da Marinha o movimento de institucionalização das atividades econômicas levado a cabo pela República recém proclamada. O Decreto 9.672, de 17 de julho de 1912, criou a Inspeção da Pesca dentro do Ministério da Agricultura, e passou o controle sobre a matrícula dos pescadores da Capitania dos Portos para a Inspeção, mas o contexto deflagrado pela 1ª Guerra Mundial revelou a fragilidade da defesa da costa nacional, de modo que na prática as atribuições sobre a pesca retornaram para a Marinha já em 1914.

Em vista dessa fragilidade na defesa nacional, a Marinha definiu como estratégia percorrer a costa brasileira, de 1919 a 1924, para organizar os pescadores em órgãos que representassem a categoria, as Colônias de Pescadores, tornando a filiação obrigatória, sob pena de prática ilegal da pesca aos não filiados. A chamada Missão Cruzador José Bonifácio organizou mais de 800 colônias com a finalidade de estabelecer controle sobre essa força de trabalho e constituir uma reserva naval para a Marinha. Nas palavras do Comandante Federico Villar, idealizador da Missão Cruzador, "cada Colônia, formada pelos agrupamentos de pescadores no litoral, ilhas, rios e lagoas, seria um ponto de apoio (sic.) para a ação social, administrativa e militar do Governo (sic.) e da República." (VILLAR, 1945, p. 24 *apud* RAMALHO, 2014, p. 37) e os pescadores, desde que "instruídos

e saneados”, representariam “para a Marinha e para a Nação uma preciosa Reserva, de fácil mobilização para a defesa naval” (VILLAR, 1945, p. 45 *apud* RAMALHO, 2014, p. 37).

Nesse período encontramos na Marinha a instituição responsável pela pesca brasileira. Era parte das suas atribuições o fomento da atividade e a fiscalização de pesca predatória. Mas essas atribuições se inserem de forma subordinada ao objetivo institucional da Marinha de estabelecer controle sobre os pescadores e suas embarcações para constituir uma reserva naval de recrutamento rápido. Em 1923, o Regulamento da Pesca (Decreto 16.184 de 1923), proposta feita pela Marinha, foi aprovado; Este decreto institucionalizou órgãos de fiscalização dos portos e da costa, e inovou ao apresentar uma Caixa de Socorro da Pesca, que garante maior solidez para o fomento financeiro ao setor. Sobre essas bases inicia-se o processo de integração da pesca à uma política de desenvolvimento nacional.

### PESCA E DESENVOLVIMENTO NACIONAL (1930-1962)

Após 1930, as elites agrárias de São Paulo e Minas Gerais perderam espaço para uma nova elite ligada a um projeto de industrialização. A era Vargas representou um processo de ampliação da presença do Estado em diversas esferas da vida social, com a pesca não foi diferente. Em 1934 foi aprovado o Código da Caça e Pesca e em 1938 o Código da Pesca, a partir disso as atribuições de fomento à pesca foram repassadas paulatinamente da Marinha para o Ministério da Agricultura, restando à Marinha suas atribuições sobre o cadastramento de pescadores e suas embarcações. Essa nova regulamentação também aumentou o controle sobre os pescadores, já que agora as Colônias estavam subordinadas às Federações de Pescadores, órgão de âmbito estadual, e as Federações a Confederação Geral dos Pescadores, órgão de representação nacional, que ficou responsável pela redação dos estatutos das Colônias e das Federações, e cujos cargos diretivos eram indicados pelo Ministério da Agricultura. E seguindo o movimento da estratégia de industrialização por substituição de importações, foram criadas a Taxa de Expansão da Pesca, que incidia sobre pescados importados, e a Caixa de Crédito da Pesca para o fomento da pesca nacional.

Como resultado da crescente institucionalização do setor e da criação de órgãos com orçamento exclusivo para o fomento, começamos a observar a criação de entrepostos de pesca e o aumento das indústrias de secagem e congelamento de pescado no país. Vale destacar que essas empresas estavam ligadas ao beneficiamento e comércio de pescado, enquanto que a atividade de captura continuou sendo predominantemente realizada por pequenos pescadores. Ou seja, o público-alvo dos investimentos eram os atravessadores.

A partir de 1946 (Decreto-Lei 9.022) a Caixa de Crédito da Pesca passou a receber 3% do valor arrecadado nos entrepostos de pesca, o que incentivou a construção de mais entrepostos. Estes passaram a oferecer alguns serviços aos pescadores como policlínicas, ambulatórios e escolas. Outra alteração foi a criação do Conselho Administrativo da Caixa de Crédito para gerenciar os fundos, três pessoas compunham o conselho, dos quais um deveria ser técnico da Divisão de Caça e Pesca e os outros dois indicados pelo Presidente. Com isso, estavam dadas as condições para transformar a cadeia produtiva da pesca no país.

Formalmente o Ministério da Agricultura assumiu as atribuições de fomento e regulamentação do setor, enquanto a Marinha preservou suas atribuições de defesa nacional e de fiscalização do setor. A relação entre estes atores e sua atuação pelo fortalecimento do desenho institucional que se erigiu sobre a atividade pesqueira ao longo do tempo nos permite caracterizá-los como agentes do tipo *simbiontes mutualistas*, cujo interesse reside na preservação do *status quo*.

Na década de 60, o projeto desenvolvimentista para a pesca consolidou-se por meio do decreto 50.872 de 1961 que criou o Conselho de Desenvolvimento da Pesca (CODEPE). O contexto político do período permitiu que o CODEPE criasse uma autarquia do Ministério da Agricultura responsável por guiar o processo de industrialização do setor pesqueiro (Lei Delegada 10/1962), a Superintendência de Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE). Durante os anos de atuação da SUDEPE pela primeira e última vez na história a produção da pesca industrial superou a da pesca artesanal, criando uma fração de classe de industriais da pesca.

## INDUSTRIALIZAÇÃO DA PESCA (1962-1989).

O processo de institucionalização da pesca, ao longo de mais de cem anos, guiado pelos Ministérios da Marinha e Agricultura, finalmente havia criado as condições necessárias e o contexto político adequado para levar a cabo o velho projeto de industrializar a pesca brasileira. Ainda assim, esse projeto foi condicionado também pela própria formação natural da zona costeira do Brasil.

A costa sul-sudeste brasileira, diferente da região norte e nordeste, tem como característica baixa diversidade de espécies e grandes cardumes localizados em pontos específicos, características que facilitam a exploração industrial. A estas condições naturais se deve parte da explicação do fato de as indústrias de pesca terem se concentrado no Sul-Sudeste. A outra parte da explicação está associada à concentração de capital nesta região do país, na década de 60, cerca de 94% das empresas de pesca beneficiadas pelos incentivos fiscais se estabeleceram nas Regiões Sudeste e Sul (DIEGUES, 1984, p. 113).

O golpe militar de 1964 e a instauração da ditadura definiram o caminho da industrialização do setor pesqueiro brasileiro, tendo o empresariado como principal ator desse processo<sup>2</sup>. Em 1967 foi promulgado o Decreto-lei 221, conhecido como Novo Código da Pesca, que declarou a indústria da pesca como indústria de base e criou uma série de novos incentivos fiscais destinados *exclusivamente à pessoas jurídicas* até 1977<sup>3</sup>. Em seguida, no ano de 1974 foi aprovado o Decreto-lei 1.376, que criou e regulamentou diversos fundos de investimento, entre eles o Fiset (Fundo de Investimentos Setoriais), que previa 25% dos recursos para a SUDEPE. O desenho das políticas de fomento baseado em isenções e investimento direto beneficiou aqueles que tinham capital suficiente para investir nesse ramo da indústria em detrimento dos pescadores que historicamente realizaram a atividade da pesca.

De fato, a produtividade da pesca brasileira cresceu durante o período de atuação da SUDEPE. A produção em toneladas saltou de 274 mil t em 1960 para cerca de 900 mil t em 1980 (SUDEPE, apud GOULARTI FILHO, 2017, p. 412). No entanto, essa expansão não levou em conta nem as potencialidades existentes na pesca artesanal, que era predominante até então, nem a capacidade reprodutiva dos ecossistemas explorados. Cabe dizer que a opção pela exploração industrial do mar próximo sequer era a mais racional do ponto de vista econômico, pois embarcações maiores e mais potentes poderiam ter sido financiadas para a exploração do Alto Mar<sup>4</sup>, no entanto, o que vimos foi o financiamento de embarcações grandes demais para a exploração da zona costeira e pequenas demais para o alto mar, de modo que logo passaram a atuar com capacidade ociosa. Assim, já no início da década de 80 podemos observar a falência de diversas dessas empresas que receberam os incentivos da SUDEPE, pela drástica redução dos estoques pesqueiros, principalmente da sardinha e do camarão (DIEGUES, 1984, p. 141). Além disso, investiu-se mais no setor de beneficiamento do pescado do que na captura, muitas empresas compravam produtos da pesca artesanal, de modo que a velha prática dos atravessadores ganhou contornos industriais. Ademais, não se pode dizer que havia uma verdadeira fração de classe industrial experimentada no setor da pesca antes da SUDEPE, faltava expertise, que também não foi sanada com pesquisa científica e tecnológica.

Como vimos, a explicação para o fracasso do projeto da SUDEPE de industrialização da pesca brasileira é multicausal, mas sustentamos que observar as pequenas mudanças incrementais nas instituições pesqueiras pode fornecer um novo elemento para a explicação. Utilizando-se dos aparatos institucionais que já haviam sido criados, o Estado brasileiro adotou uma estratégia de fomento que é basicamente a mesma que aquela adotada em 1856, mas agora em um outro contexto político, institucional e tecnológico. A SUDEPE,

2. Pelo menos desde o estudo de Dreifuss (1981) evidenciando as relações entre o empresariado nacional com o golpe militar de 1964 pesquisadores têm aprofundado as análises sobre o papel desempenhado pelos empresários durante a Ditadura, no entanto, tratando-se especificamente da indústria da pesca, ainda são poucos os estudos que abordam o tema.

3. Entre os quais destaca-se a isenção do Imposto de Renda aos empreendimentos aprovados pela SUDEPE; isenção de impostos de importação para embarcações e equipamentos dos projetos aprovados pela SUDEPE; E autorização para dedução de até 25% do imposto de renda para inversão em projetos de desenvolvimento pesqueiro liberados pela SUDEPE.

4. Entende-se por alto mar as águas internacionais, distantes 200 milhas náuticas (370,4 km) da costa.

finalmente, logrou formar uma frota de pesca industrial. No entanto, as próprias características da indústria da pesca que surgiu a partir das políticas públicas implementadas levaram ao seu colapso, com a superexploração dos estoques pesqueiros da zona costeira. Contrainstintivamente, em 1989 a SUDEPE foi extinta e a instituição que assumiu a responsabilidade sobre a pesca foi o IBAMA, órgão recém criado no contexto político da redemocratização e que não tinha a função de fomentar a pesca, mas regulá-la e fiscalizá-la.

No contexto da redemocratização os pescadores artesanais emergem enquanto ator político. Em 1960, 2 anos antes da criação da SUDEPE, essa categoria de pescadores, era responsável por 83,6% das capturas de pescado no Brasil, em 1970 esse número caiu para 53,4%. E em 1980 a proporção entre a pesca artesanal e industrial era de 40% e 60%, respectivamente (RAMALHO, 2014, p. 45). Portanto, observamos a vitalidade da pesca artesanal sem qualquer ação significativa de fomento à categoria<sup>5</sup>, e sendo alvo das políticas de fomento à indústria, que atribuía à “pequena pesca a função de um bolsão de força de trabalho barata para a frota empresarial-capitalista” (DIEGUES, 1984, p. 147). O descaso histórico com a pesca artesanal fica evidente quando observamos que somente com o contexto político da Constituição de 1988 e a organização a nível nacional é que os pescadores artesanais passam a ter seus direitos trabalhistas e previdenciários reconhecidos.

### CONSTITUINTE DA PESCA E IBAMA (1988-2002)

O contexto político da constituinte foi o momento onde emergiu o movimento social dos pescadores artesanais. Desde a década de 70 o Conselho Pastoral da Pesca desenvolveu um trabalho junto aos pescadores artesanais, especialmente no Nordeste e Norte do país. Em 1984 foi organizada a IV Assembleia Nacional dos Pescadores onde tornou-se patente que a principal pauta da pesca artesanal era a transformação da estrutura de representação da categoria criada pelos Ministérios da Marinha e Agricultura. A partir da crescente mobilização da categoria e do contexto político favorável, foi possível pressionar o Ministério da Agricultura para que a nomeação do presidente da Confederação Nacional dos Pescadores fosse um indicado dos pescadores. Também foram organizadas comissões de pescadores artesanais em quase todos os estados da federação para formularem suas contribuições para a nova constituição, processo que ficou conhecido como Constituinte da Pesca.

O fruto da organização e mobilização a nível nacional desses novos atores foi a conquista dos direitos trabalhistas e previdenciários da categoria de pescadores artesanais na Constituição Federal. As entidades representativas da categoria, finalmente foram liberadas do controle da Marinha e da Agricultura, embora a atuação das federações estaduais e da confederação nacional continuem a ser controversas. As colônias foram equiparadas aos sindicatos enquanto entidade de classe.

No mesmo ano da extinção da SUDEPE foi criado o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais (IBAMA), instituição que tinha objetivos opostos aos estabelecidos pela SUDEPE e que preencheu o vácuo deixado, assumindo atribuições sobre a pesca sem preocupação com o fomento do setor. No contexto político da redemocratização havia fraca possibilidade de veto para as mudanças no setor da pesca, a instituição SUDEPE também não permitia abertura para que suas atribuições fossem interpretadas de modo a contemplar os novos atores políticos, assim, não só a SUDEPE foi extinta, como a nova instituição responsável pelo setor pesqueiro tinha objetivos completamente distintos, caracterizando uma mudança institucional de tipo *displacement*.

Olhando o contexto da pesca mundial, observamos a mesma tendência de queda na captura de pescados desde os anos 80 (FAO, 2002, p. 3), o que nos revela que a capacidade de captura da pesca industrial supera em muito a capacidade de reprodução das espécies, demonstrando a insustentabilidade desta atividade. Durante a década de 1990 o IBAMA realizou atividades de recuperação dos estoques pesqueiros dada a situação de sobrepesca. Nesse período foi criada a principal política pública até o presente para os

5. É preciso mencionar que em 1973 a SUDEPE apresentou o único plano destinado à pesca artesanal, o Plano de Assistência à Pesca Artesanal, cujo objetivo era organizar as comunidades pesqueiras em cooperativas e financiar a compra de motores para barcos (RAMALHO, 2014, p. 49)

pescadores artesanais e para a sustentabilidade da atividade: o seguro-desemprego aos pescadores artesanais durante o período de reprodução de determinadas espécies (Lei 8.287/1991). Mas a SUDEPE havia introduzido um ator de peso - os empresários da pesca, cujos interesses não encontravam uma instituição que os representasse. Somente em 1998 é que foi recriado um órgão de fomento, o Departamento de Pesca e Aquicultura vinculado ao Ministério da Agricultura. Os pescados ameaçados de sobrepesca ficaram sob responsabilidade do IBAMA enquanto que os não-ameaçados ficaram sob a responsabilidade do DPA que apoiou o setor industrial permitindo o arrendamento de barcos estrangeiros por empresários brasileiros para exploração do mar aberto, e o apoio à aquicultura, especialmente a carcinicultura (cultivo de camarões). Para os empresários da pesca no Brasil, a aquicultura surge como uma forma de diversificar seus investimentos, que na pesca extrativa tinha lucros decrescentes, ao mesmo tempo em que se adequam ao novo projeto de “desenvolvimento sustentável” do setor pesqueiro.

### **NOVA ETAPA DA MARGINALIZAÇÃO DA PESCA ARTESANAL: VIRADA DA AQUICULTURA (2002-2021).**

Com a eleição de Lula em 2003, foi criada a Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca (SEAP) vinculada à secretaria-geral da presidência da república, transformada no Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA) em 2008, que pela primeira vez organizou de forma sistemática os dados de produção da pesca e aquicultura nacional que eram disponibilizados em Boletins Estatísticos<sup>6</sup>. Mas o MPA não se consolidou enquanto instituição permanente de fomento, com o contexto de crise política iniciado após as eleições de 2014, observa-se a indicação de ministros para o MPA com o único objetivo de angariar apoio político de atores como Marcelo Crivella, bispo da Igreja Universal e Eduardo Lopes vinculado à mesma instituição. No fim de 2015, período de maior crise do governo Dilma, o MPA foi extinto e suas atribuições foram para a Secretaria de Aquicultura e Pesca vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SAP/MAPA).

Ainda com a SEAP vemos a aprovação de algumas políticas públicas para a categoria artesanal, principalmente no que se refere ao seu reconhecimento. Em 2003 foi promulgada a lei do Seguro-Defeso (Lei 10.779/2003) que regulamenta a concessão do seguro desemprego durante o período de defesa de espécies aos pescadores artesanais, e traz a primeira definição do pescador artesanal entendido enquanto pescador profissional que “exerça sua atividade de forma artesanal, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de parceiros”.

Em 2009 foi promulgada a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca (Lei 11.959/2003) que refina a definição da pesca artesanal, sendo aquela “praticada diretamente por pescador profissional, de forma autônoma ou em regime de economia familiar, com meios de produção próprios ou mediante contrato de parceria, desembarcado, podendo utilizar embarcações de pequeno porte”. Essa lei considera, para seus efeitos, toda a cadeia produtiva da pesca artesanal enquanto “atividade pesqueira artesanal”, entendida enquanto “os trabalhos de confecção e de reparos de artes e petrechos de pesca, os reparos realizados em embarcações de pequeno porte e o processamento do produto da pesca artesanal”.

Se esta definição fosse a considerada pelas demais legislações, as pessoas que desempenham atividades na cadeia produtiva da pesca artesanal, como a confecção e reparo de petrechos, o beneficiamento e a venda de pescados, majoritariamente mulheres, seriam cobertas pelo regime de segurado especial, e teriam acesso a direitos trabalhistas, como ocorre com os pescadores empregados na atividade de captura do pescado. Em 2015, com o Decreto 8.425/2015, as pessoas empregadas em toda cadeia produtiva da pesca artesanal passaram a ter direito à inscrição no RGP na categoria de “trabalhador(a) de apoio da pesca artesanal”, entendida como: “pessoa física que, de forma autônoma ou em regime de economia familiar, com meios de produção próprios ou mediante contrato de parceria, exerce trabalhos de confecção e de reparos de artes e petrechos de pesca, de reparos em embarcações de pesca de pequeno porte ou atua no processamento do produto da pesca artesanal”. Mas já em 2017, com o Decreto n. 8.967, esse trecho que reconhece o direito

6. Ao todo foram publicados 3 desses boletins estatísticos da pesca e aquicultura referentes aos anos de 2009 à 2011. E em 2012 foi feito o primeiro e último boletim estatístico do Registro Geral da Pesca.

dos chamados trabalhadores(as) de apoio à pesca foi revogado, excluindo novamente grande parte dos empregos gerados pela cadeia da pesca artesanal. Portanto, o reconhecimento das atividades da pesca artesanal ainda hoje é insuficiente e revela a marginalização histórica das comunidades pesqueiras em contraste com a vigorosa e permanente disposição do Estado brasileiro em constituir uma indústria pesqueira nacional.

Embora as instituições do setor pesqueiro tenham mantido seu viés de fomento aos grandes empreendimentos na pesca e aquicultura em detrimento dos pescadores artesanais, a categoria artesanal continuou a ter produtividade superior à industrial<sup>7</sup>. A falta de dados estatísticos oficiais para a pesca nacional resulta na dificuldade de apontar com precisão a produção pesqueira e o número atual de pescadores no Brasil. No Boletim do Registro Geral da Atividade Pesqueira – RGP de 2012, o total de pescadores registrados pelo MPA foi de 1 milhão e 41 mil (MPA, 2013 apud SILVA, 2014, p. 11), mas não há menção à proporção entre pescadores artesanais e industriais. É possível encontrar esta proporção com dados ainda mais desatualizados. Em 2010 o Brasil tinha um total de 886.521 pescadores registrados, dentre os quais, 878.895 (98,14%) eram registrados como pescadores artesanais e apenas 7.726 como pescadores industriais (ALENCAR, 2014, p. 50), o que demonstra a relevância da categoria artesanal para o setor da pesca do Brasil. A aquicultura, por sua vez, passou a ganhar cada vez mais espaço na produção de pescados. Em 2011 a produção total da pesca extrativa (industrial e artesanal) foi de 803.270 t sendo 31,1% proveniente da pesca continental e 68,9% da pesca marinha, ao passo que a produção da aquicultura, no mesmo período, era de 638.704,3 t sendo 86,6% em águas continentais e 13,4% em águas marinhas. E estima-se ainda que a produção aquícola tenha crescido em 123% entre 2006 e 2016 (EMBRAPA, 2016). No entanto, ao longo do tempo as atividades aquícolas se mantiveram majoritariamente em águas continentais (VALENTI et. al., 2021, p. 3), exceto a carcinicultura (produção de camarões) que foi alvo de fomento desde os anos 1980 na região nordeste, e a mitilicultura (produção de moluscos) concentrada na região sul, ambas empreendimentos de grande escala

Assim como a pesca artesanal passou por um longo processo até ser reconhecida e definida, ainda que imprecisamente, na Lei 10.779/2003, a aquicultura ainda hoje não possui definição jurídica para diferenciar a aquicultura de pequena escala, familiar, artesanal e/ou comunitária daquela realizada por empreendimentos de larga escala ou integrando várias pequenas áreas em um único empreendimento. O que invisibiliza as comunidades que desenvolvem atividades de aquicultura para sua reprodução social, especialmente as comunidades de pescadores artesanais que passaram a adotar esta atividade como forma de permanecer em seus territórios. O processo político de institucionalização do setor pesqueiro orientado para a categoria industrial que viemos apresentando deixa como legado para as comunidades pesqueiras mais esta situação delicada e ambígua, onde políticas de fomento à aquicultura são desigualmente apropriadas por pequenos produtores e pelo empresariado.

Nesse vácuo de uma definição precisa para a aquicultura é que o governo Bolsonaro, eleito em 2018, indicou para a SAP o secretário Jorge Seif, cuja família possui empresas de porte industrial de captura, beneficiamento, congelamento e venda de pescado, que vem apresentando uma série de novas políticas que visam fomentar a aquicultura nacional. Esta atividade vem sendo apresentada como uma atividade sustentável e incentivada por órgãos como a FAO/ONU, e se mostra uma atividade mais lucrativa do que a pesca extrativa. No governo Bolsonaro, o IBAMA e instituições de cunho ambientalistas, que contribuíram para o estabelecimento de determinado desenho institucional do setor pesqueiro, perderam espaço, de modo que as possibilidades de veto destes atores às mudanças institucionais são fracas. Finalmente o empresariado da pesca encontra um contexto político que permite executar seus empreendimentos com menor, ou nenhum, compromisso ambiental. Aproveitando esse contexto, os agentes empresariais da pesca vem realizando mudanças institucionais que podem ser caracterizadas como de tipo *conversion*.

7. Estima-se que 90% dos empregos na pesca marinha no mundo inteiro sejam da pesca em pequena escala e que nos chamados países em desenvolvimento a pesca em pequena escala seja responsável por mais da metade das capturas de peixes, dos quais entre 90% a 95% são consumidos localmente (FAO, 2020, p. 191).

Em janeiro de 2020 foi permitida a produção de uma alga exótica em águas da união no litoral de Santa Catarina, Rio de Janeiro e São Paulo (Instrução Normativa nº 1, de 21 de janeiro de 2020), essa alga tem alto potencial de produção de carragena, substância utilizada para processamento de alimentos e bebidas industrializados e na produção de fertilizantes agrícolas. No mesmo ano foi aprovada uma lei que simplifica de diversas maneiras o regramento da alienação dos imóveis da União, inclusive dispensando a exigência de licitação, o que se aplica também para cessão de uso de águas da União para empreendimentos aquícolas (Art. 18, § 6º, III e § 6º-A da Lei nº 14.011, de 10 de Junho de 2020).

No final de 2020 foi promulgado o Decreto nº 10.576 de 14 de dezembro de 2020, que dispõe especificamente da cessão de uso em águas da União para prática de aquicultura. Este decreto desregulamenta o procedimento de cessão de uso de águas e de instalação de parques aquícolas, transferindo a competência de decisão de outorga das áreas da Agência Nacional de Águas para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e dispensa a análise do IBAMA dos pedidos. Por fim, este decreto revogou o Decreto nº 4.895, de 25 de novembro de 2003, que estabelecia “áreas de preferência” para as comunidades tradicionais que eventualmente pudessem viver próximo a estas áreas.

Assim, a falta de uma definição precisa para os aquicultores de diferentes escalas, além de invisibilizar e não reconhecer direitos trabalhistas e previdenciários dos pequenos produtores, ainda gera uma situação de falsa equivalência entre produtores, na prática as políticas públicas são desigualmente apropriadas. E com as recentes alterações no regramento da cessão de uso de águas da União para atividades de aquicultura, esta atividade vem se apresentando como uma nova etapa da marginalização das comunidades que tradicionalmente desenvolvem atividades de pesca, extrativismo e criação nos ecossistemas aquáticos, pois perdem o direito de preferência de uso de águas em seu território e ficam ainda mais vulneráveis aos impactos socioambientais advindos da ausência de órgãos fiscalizadores no processo de liberação de empreendimentos aquícolas de grande escala.

## COMUNIDADES PESQUEIRAS, REPRODUÇÃO SOCIAL E O DIREITO À DIFERENÇA.

Nas duas últimas décadas as comunidades pesqueiras foram reconhecidas enquanto Povos e Comunidades Tradicionais (PCT). O Brasil passa a reconhecer o direito à diferença de povos culturalmente distintos com o Decreto nº 5.051 de 2004 que promulga a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) que trata dos direitos de povos “indígenas e tribais”<sup>8</sup> em países independentes, com destaque para o direito dessas comunidades serem consultadas pelos Estados sobre qualquer ação que possa impactar seus territórios e modificar seus modos de vida. E em 2007, com o Decreto 6.040, foi instituída a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais que define como PCT:

“grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição” (art. 3º, I)

O Decreto 6.040 define ainda como “territórios tradicionais”: “os espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária” (art. 3º, II), e tem como um de seus objetivos apresentados em anexo, o de “garantir aos povos e comunidades tradicionais seus territórios, e o acesso aos recursos naturais que tradicionalmente utilizam para sua reprodução física, cultural e econômica” (Anexo, art. 3º, I).

Desse modo, estas comunidades que realizam atividade da pesca e aquicultura artesanal finalmente ganham um instrumento que permite que sejam reconhecidos não somente como trabalhadores com direitos trabalhistas e previdenciários, mas como comunidades culturalmente distintas, entre si inclusive, e que possuem uma relação histórica com os biomas constituídos enquanto territórios dessas comunidades. E o que tem se demonstrado cada vez mais é que não só essas comunidades precisam de seu território para sua reprodução social, mas o inverso também é verdadeiro, os biomas manejados por PCT são “antropizados”, isto

é, se desenvolveram em relação com seres humanos, entre outros seres, apresentando maior biodiversidade conforme a maior interação com PCT. Borrando uma suposta separação, ou antagonismo, entre sociedade e natureza (DIEGUES, 2008; CASTRO, 2013; DANOWSKI, 2014).

Em 2016 foi criado o Conselho Nacional dos PCT (Decreto 8.750), como deliberado pelo Decreto 6.040/2007, que tem por finalidade acompanhar e aprimorar as políticas públicas para os PCT, onde foi assegurada uma cadeia para a pesca artesanal. E em 2020 finalmente foi apresentado um projeto de lei (PL) por um movimento de pescadores artesanais, e justamente balizando-se no seu reconhecimento enquanto comunidade tradicional. Como parte da Campanha Pela Regularização dos Territórios Pesqueiros do Movimento dos Pescadores e Pescadoras Artesanais do Brasil (MPP), foi encaminhada para a Comissão de Legislação Participativa um PL que “dispõe sobre o reconhecimento, proteção e garantia do direito ao território de comunidades tradicionais pesqueiras, tido como patrimônio cultural material e imaterial sujeito a salvaguarda, proteção e promoção, bem como o procedimento para a sua identificação, delimitação, demarcação e titulação”. A tramitação deste PL deve gerar intensas disputas entre o empresariado e pescadores artesanais, haja visto que a Frente Parlamentar da Agropecuária em Resumo Técnico (CD PL 131/2020) teve orientação contrária ao PL afirmando a sua inconstitucionalidade e apontando que as definições de comunidades tradicionais pesqueiras e territórios tradicionais pesqueiros são inválidos e imprecisos, no entanto, o PL 131/2020 busca apenas efetivar direitos já reconhecidos de PCT pelo Decreto 6.040.

Em maio de 2021 foi apresentada uma proposta de decreto legislativo (PDL 177/2021) que autoriza o Presidente da República a denunciar a Convenção 169 da OIT, isto é, deixar de ser signatário da convenção. O que implicará em uma maior invisibilidade e marginalização das comunidades pesqueiras que, além de terem direitos trabalhistas e previdenciários negados para a maior parte da comunidade que atua em atividades de “apoio à pesca” ou na aquicultura, ainda perderão respaldo legal para efetivação de seus direitos ao território necessário para sua reprodução social. Revelando um duplo movimento de precarização do trabalho e de censura à diversidade cultural e étnica. Por fim, resta dizer que dado o contexto político, assim como os industriais da pesca e aquicultura adotaram uma estratégia *oportunist*a para emplacar mudanças institucionais no setor pesqueiro como forma de neutralizar a atuação do IBAMA e demais órgãos de caráter de fiscalização ambiental, é provável que observemos a mesma atuação em relação à Convenção 169 da OIT

## CONCLUSÃO.

O setor pesqueiro brasileiro passou por um longo período de institucionalização que se relaciona com a própria institucionalização do Estado brasileiro. O processo político levado a cabo pelos Ministérios da Marinha e Agricultura para a industrialização do setor moldou a arquitetura das políticas públicas para o setor pesqueiro até os anos 1980, quando observamos uma grande mudança institucional, cuja explicação pode ser encontrada na própria dinâmica das políticas de fomento para a pesca. Com o contexto da Constituinte no fim da década de 1980 novos atores políticos têm a possibilidade de se colocar na disputa pela alocação de recursos, tais como os pescadores artesanais e entidades ambientalistas, nesse marco observamos a substituição da SUDEPE pelo IBAMA, o que caracteriza uma mudança nos próprios objetivos do setor pesqueiro, no entanto, é notável a continuidade das características institucionais de controle, invisibilização e marginalização dos pescadores artesanais. Com a capacidade tecnológica de captura de pescado atingindo níveis maiores do que a capacidade de reprodução natural dos estoques pesqueiros, órgãos internacionais passaram a incentivar a aquicultura como atividade sustentável capaz de garantir a segurança alimentar a nível mundial.

Nos governos Lula e Dilma observamos a aprovação de algumas políticas para a pesca artesanal essencialmente relacionadas ao reconhecimento da categoria. Ao mesmo tempo vemos a aprovação de políticas de fomento à aquicultura, especialmente à carcinicultura em mangues e estuários, o que suscita

8. Embora o texto traga especificamente o termo “povos indígenas e tribais” o seu artigo 1º apresenta que a auto identificação coletiva é o requisito para definir quem são estes povos.

diversos conflitos pelo uso do território com comunidades pesqueiras. Com o contexto de crise do segundo governo Dilma, o MPA é extinto e a pesca e a aquicultura voltam ao status de Secretaria. Com as eleições de 2018 e a eleição do atual presidente, observamos um contexto de perda de poder dos órgãos fiscalizadores ambientais no geral, no setor pesqueiro essa perda de poder do IBAMA abre a oportunidade para que o empresariado da pesca, por meio do secretário de aquicultura e pesca, realize uma mudança institucional onde políticas de fomento à aquicultura, dissimuladas pelo selo da sustentabilidade, passam a ser aprovadas sem passar por órgãos de fiscalização ambiental. Essas recentes mudanças no regramento para a aquicultura se tornam ambíguas ao não haver uma definição jurídica que diferencie os produtores de pequena escala dos produtores de grande escala, de forma que as políticas de fomento à aquicultura beneficiam de forma desigual pequenos produtores e empresários do setor.

A situação dos pequenos aquicultores se torna ainda mais delicada nos casos em que não se reconhecem enquanto PCT detentores de direitos como o de reprodução social diferenciada atrelada a um território e de consulta em casos de empreendimentos que possam impactar seu modo de vida. Por fim, a Convenção 169 da OIT, da qual o Brasil é signatário, que garante o reconhecimento do direito à diferença dos chamados povos e comunidades tradicionais se apresenta como a “última trincheira” de defesa dos territórios e ecossistemas historicamente manejados para a reprodução social destas comunidades. Assim, apontamos para a discussão em torno da Convenção 169 como novo *locus* da disputa política entre o empresariado de diversos setores da indústria nacional de um lado e os PCT e ambientalistas de outro, ainda que não haja unidade no segundo lado.

## BIBLIOGRAFIA.

- ALENCAR, Carlos, A.G. "**Pesca e pobreza no Brasil**". Tese- UFC, 2014.
- CASTRO, Eduardo Viveiros de. "**Amazônia antropizada**". PISEAGRAMA, Belo Horizonte, número 06, página 22–23, 2013.
- DANOWSKI, Déborah. CASTRO, Eduardo Viveiros de. "**Há mundos por vir? Ensaio sobre os medos e os fins**". Cultura e Barbárie: Instituto Socioambiental, Florianópolis, 2014
- DIEGUES, Antonio C.S. "**Pescadores, Camponeses e Trabalhadores do Mar**". Editora Ática. São Paulo, 1984
- DIEGUES, Antonio C.S. "**O mito moderno da natureza intocada**. 6a ed. ampliada. Editora Hucitec: Nupaub - USP/CEC. São Paulo, 2008.
- FAO. "**The State of World Fisheries and Aquaculture**". Editorial Group FAO Information Division, Rome, 2002.
- FAO. "**El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2020. La sostenibilidad en acción**". Roma, 2020.
- GOULARTI FILHO, A. "**Da Sudepe à criação da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca: as políticas públicas voltadas às atividades pesqueiras no Brasil**". PLANEJAMENTO E POLITICAS PUBLICAS , v. 49, p. 385-412, 2017.
- MAHOONEY, James. THELEN, Kathleen. "**A Theory of Gradual Institutional Change**." Chapter. In Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power, 1–37. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- RAMALHO, Cristiano Wellington Noberto. "**Estado, Pescadores e Desenvolvimento Nacional: Da Reserva Naval à Aquícola**". Revista Ruris. Vol. 8, nº 1, 2014.
- SILVA, Adriano P. "**Pesca artesanal Brasileira. Aspectos conceituais, históricos, institucionais e prospectivos**" - Palmas: Embrapa Pesca e Aquicultura, 2014.
- SILVA, Luiz Geraldo Santos da. "**Cultura marítima e modernização no Brasil**". coord. Antônio Carlos S. Diegues. São Paulo: CEMAR/Universidade de São Paulo, 1993.
- VALENTI, Wagner C. et. al. "**Aquaculture in Brazil: Past, present and future**". Aquaculture Reports 19, 2021.

## LEGISLAÇÃO CONSULTADA.

Convenção 169 da OIT	Decreto nº 5.051 de 2004
Decreto 447/1846	Decreto 6.040/2007
Decreto 876/1856	Decreto 8.425/2015
Decreto 2.756/1861	Decreto 8.750/2016
Decreto 8.338/1881	Decreto n. 8.967/2017
Decreto 9.672/1912	Decreto nº 10.576/2020
Decreto 16.184/1923	Instrução Normativa nº 1/2020
Decreto 23.672/1934.	Lei Delegada 10/1962
Decreto-Lei 794/1938	Lei 8.287/1991
Decreto-Lei 9.022/1946	Lei 10.779/2003
Decreto 50.872/1961	Lei 11.959/2003
Decreto-Lei nº 221/1967	Lei nº 14.011, de 10 de Junho de 2020
Decreto 1.217/1972	Projeto de Lei 131/2020
Decreto-lei 1.376/1974	Resumo Executivo Frente Parlamentar Agropecuária – PL nº 131 de 2020
Decreto nº 4.895/2003	