

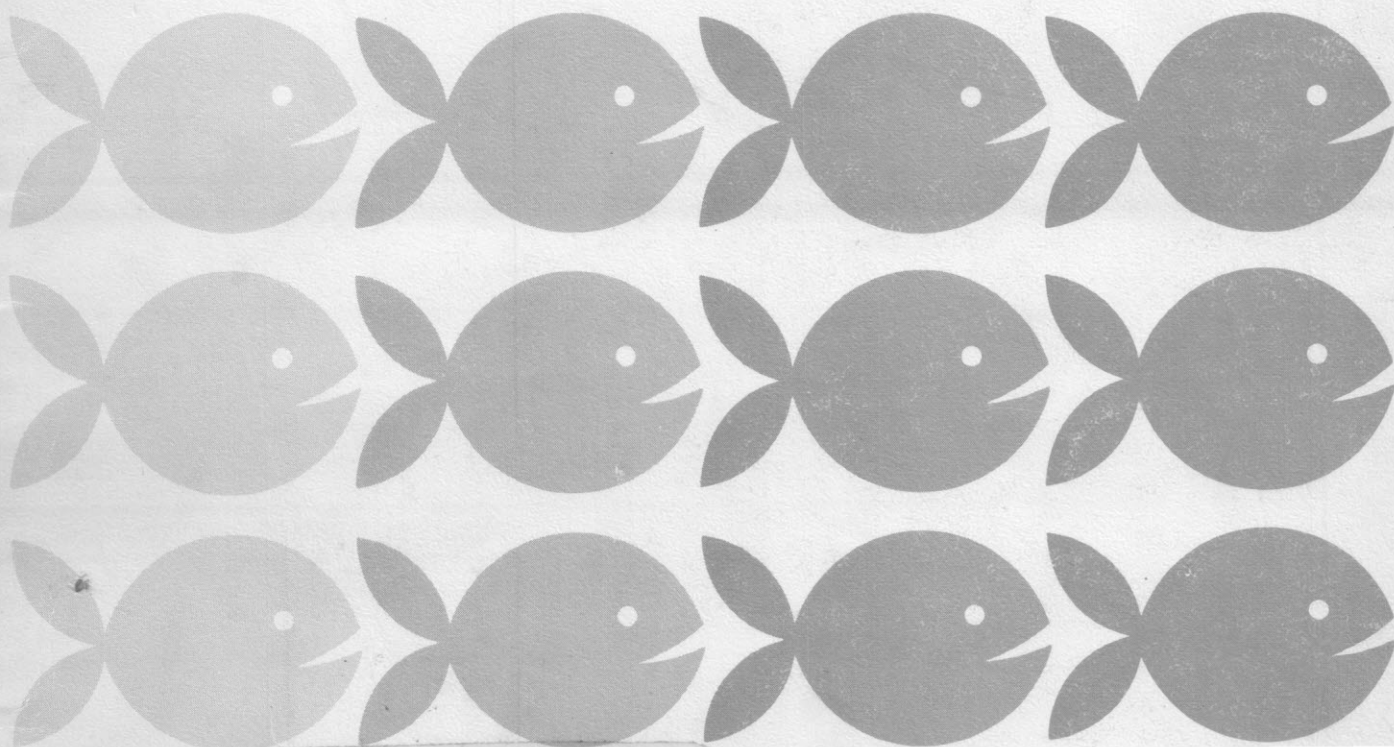
MINISTÉRIO DA AGRICULTURA
SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA PESCA-SUDEPE

A PESCA NO BRASIL

- O Enfoque Sistêmico da Pesca Nacional
- A Estratégia operacional da SUDEPE
- Diretrizes de Política e de Ação para o Desenvolvimento do Setor Pesqueiro

JOSÉ UBIRAJARA TIMM
SUPERINTENDENTE

SETEMBRO/1981



126343

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA PESCA

A PESCA NO BRASIL

- . O Enfoque Sistêmico da Pesca Nacional
- . A Estratégia operacional da SUDEPE
- . Diretrizes de Política e de Ação para o
Desenvolvimento do Setor Pesqueiro

Coletânea de tópicos da palestra proferida pelo Superintendente da SUDEPE, José Ubirajara Timm, na Escola de Guerra Naval, para os participantes do Curso Superior de Guerra Naval.

RESUMO

	Página
APRESENTAÇÃO.....	04
1 - O ENFOQUE SISTÊMICO DO SETOR PESQUEIRO.....	05
2 - PRODUÇÃO PESQUEIRA MUNDIAL.....	07
3 - PESCA NACIONAL.....	10
3.1 - O Despertar da Década de 60.....	10
3.2 - Recursos Pesqueiros Nacionais.....	12
3.2.1 - Recursos Marinhos e Estuarinos.....	12
3.3 - Situação Atual da Exploração dos Recursos Pesqueiros no Brasil.....	15
3.3.1 - Avaliação da Biomassa de Peixes de Fundo.....	17
3.3.2 - Perspectivas para o Futuro Desenvol- vimento da Pesca de Arrasto de Fundo...	18
3.3.3 - Avaliação da Biomassa de Peixes Pe- lágicos.....	22
3.3.4 - Avaliação do Potencial de Crustáceos..	23
3.3.4.1 - Camarão sete-barbas e Ca- marão-rosa.....	23
3.3.4.2 - Lagostas.....	25
3.3.4.3 - Outros Crustáceos.....	25
3.3.5 - Avaliação do Potencial de Moluscos Bivalvos.....	27
3.3.6 - Avaliação do Potencial de Lulas e Polvos.....	27
3.3.7 - Avaliação do Potencial de Algas.....	28
3.3.8 - Avaliação do Potencial de Baleias...	29
3.4 - Pesca Interior e Aquicultura.....	30

4 - A POLÍTICA DOS INCENTIVOS FISCAIS.....	32
4.1 - O Fiset/Pesca: A Nova Sistemática dos Incentivos.....	33
4.2 - O Resultado dos Incentivos Fiscais.....	35
5 - SUDEPE: SUAS ORIGENS E SEUS ENTRAVES.....	37
5.1 - A Gênese de um Entre Híbrido.....	37
5.2 - O Experimento Parlamentarista.....	39
5.3 - Os Entraves Institucionais.....	40
5.4 - Falta de Controle das Variáveis Externas....	41
5.5 - A Nova Estratégia Operacional.....	44
5.5.1 - A Busca de Valores Externos.....	44
5.5.2 - A Multiplicação do Tempo.....	48
6 - DIRETRIZES DE POLÍTICA E DE AÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DO SETOR PESQUEIRO.....	51
6.1 - Planejamento Pesqueiro.....	52
6.2 - O IV PNDP.....	53
6.3 - Fomento à Aquicultura.....	55
6.4 - Amparo à Pesca Artesanal.....	60
6.5 - Fortalecimento do Cooperativismo Pesqueiro.	65
6.6 - Terminais e Entrepostos Pesqueiros.....	68
6.7 - Política dos Preços Mínimos.....	70
6.8 - Política de Arrendamento de Embarcações.....	71
6.8.1 - Tunídeos.....	71
6.8.2 - Camarões.....	74
6.9 - Nova Legislação Pesqueira.....	77
6.10 - Programa de Desenvolvimento Pesqueiro.....	78
7 - CONCLUSÕES.....	81

APRESENTAÇÃO

Comparecer pelo quarto ano consecutivo à Escola de Guerra Naval para falar aos ilustres participantes do Curso Superior de Guerra Naval, é privilégio que a poucos se concede, é motivo de justificado orgulho e fato inédito dentre os Administradores da Superintendência do Desenvolvimento da Pesca. Tais circunstâncias explicam a emoção que me envolve em aqui comparecer pela quarta vez, agora atendendo ao honroso convite do ilustre Diretor deste notável Centro de Ensino, Contra-Almirante Armando Amorim Ferreira Vidigal.

Venho submeter à consideração dos Senhores, Dirigentes, Professores e Alunos, a situação da Pesca Nacional, na certeza de merecer críticas e sugestões, visando ao aproveitamento de nossas atividades e ao desenvolvimento do Setor Pesqueiro Nacional.

É uma postura sincera de quem tem mais a pedir do que oferecer; de quem deseja mais aprender do que ensinar. É o aproveitamento, no melhor dos sentidos, de uma significativa oportunidade de convivência e debates, que se não esgotam nos contatos de uma manhã e nos limites de um auditório. Mas que, ao contrário e felizmente para mim, têm se multiplicado no tempo e no espaço ao longo desses quatro anos e em todos os quadrantes do País, pois a colaboração da Marinha tem sido um fator positivo e constante em nossa Administração.

Pelo apoio até então recebido, pela atenção e interesse dos Senhores nos assuntos que passarei a discorrer, desde agora apresento os meus agradecimentos.

José Ubirajara Timm

1 - O ENFOQUE SISTÊMICO DO SETOR PESQUEIRO

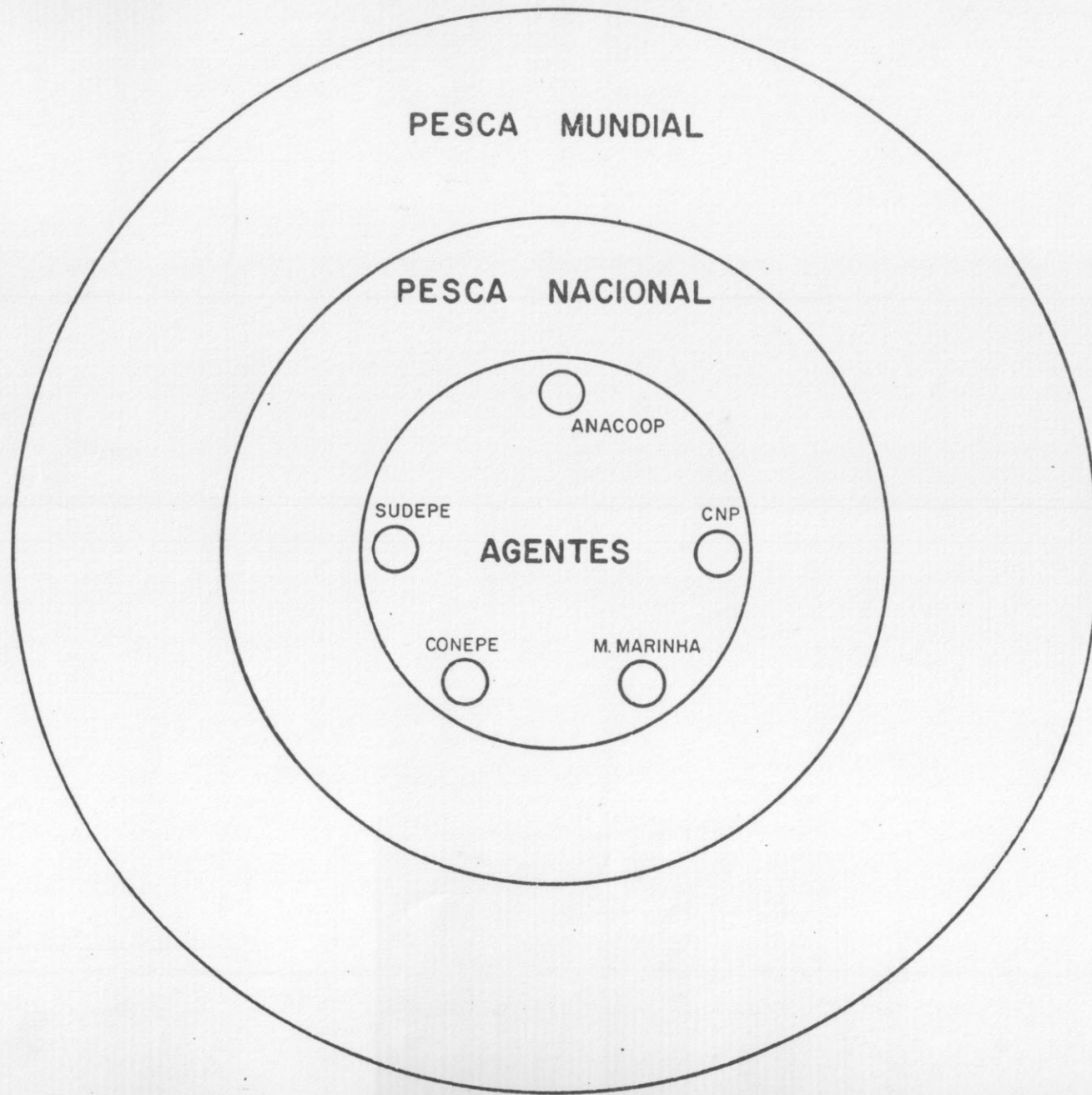
A concepção teórica moderna da administração pública é a de que as organizações constituem-se de sistemas abertos, interagindo com outros sistemas mais amplos - a ambiência externa - nos quais buscam os insumos (inputs) alimentadores dos mecanismos de conversão - ambiência interna - para a geração dos produtos (outputs) visando ao atendimento de bens e serviços. A adequação desse modelo sistêmico ao setor pesqueiro permite racionalizar o entendimento da problemática pesqueira através da identificação da Superintendência do Desenvolvimento da Pesca como uma entidade pública inserida num contexto de amplitude universal - a pesca mundial - e em outro, de âmbito mais restrito e próximo - a pesca nacional.

Dentro desse mesmo enfoque sistêmico, a SUDEPE integra múltiplos organismos nesta constelação de atores públicos e privados, produtores de bens e prestadores de serviços das demandas da clientela do setor pesqueiro - pescadores, armadores, industriais, empresas de pesca e o público em geral como consumidor final do pescado. Tal concepção nos obriga a entender a SUDEPE como um órgão que não existe para si mesmo e sim, como um meio governamental para o desenvolvimento de um setor e como fonte geradora de bens e prestadora de serviços.

E para melhor entendimento da problemática pesqueira nacional - tema central deste trabalho - torna-se necessário o seu equacionamento com o desdobramento e a conseqüente análise de seus principais componentes (pesca mundial, pesca nacional, SUDEPE e outros agentes), dentro da visão abrangente que o enfoque sistêmico possibilita e que a figura a seguir projeta.

ENFOQUE SISTÊMICO DO SETOR PESQUEIRO

GRÁFICO I



2 - PRODUÇÃO PESQUEIRA MUNDIAL

Entre 1970 e 1975 as capturas mundiais estiveram estabilizadas em cerca de 69 milhões de toneladas métricas. Em 1976, registraram um aumento de 5%, atingindo um nível sem precedentes: quase 73 milhões de toneladas.

As pesquisas exploratórias indicam que a subexploração dos recursos pesqueiros, tal qual a sobrepesca, tem privado o mundo de alimentos de alto valor nutritivo.

Os seguintes fatores possibilitam o aumento da produção pesqueira:

1. Exploração de espécies não convencionais. É o caso, por exemplo, do "Krill", pequeno crustáceo, abundante nos mares antárticos, o qual serve de alimento às baleias e que poderá permitir capturas médias anuais de até 60 milhões de toneladas métricas.

2. Melhor exploração de estoques de espécies conhecidas, atualmente subexploradas. Tal procedimento possibilitará um aumento anual da produção na ordem de 50 milhões de toneladas. Em nosso caso brasileiro, poderíamos indicar os estoques ainda praticamente inexplorados de anchoíta e manjuba, em aproximadamente 300 mil toneladas/ano, no litoral sul do Brasil⁽¹⁾.

3. Redução das perdas após a captura e da rejeição de peixes de pequeno valor - "trash fish". Isto permitiria um aumento da disponibilidade anual de pescado, na ordem de 11 milhões de toneladas.

4. Incremento da piscicultura, atualmente contribuindo com 7 milhões de toneladas/ano, de maneira a permitir um aumento de produção para, aproximadamente, 40 milhões de toneladas métricas/ano.

(1) Outras espécies, também no litoral brasileiro, encontram-se subexploradas, a exemplo do que ocorre em arraias, cações, lulas, galos de fundo, cangulos, peixes-rei, atuns e peixes pelágicos no foz do Amazonas, conforme serão tratadas nos capítulos seguintes.

Segundo a FAO⁽²⁾, a captura mundial poderia alcançar 130 milhões de toneladas métricas no ano 2000. Deste total, 110 milhões de toneladas poderiam ser usadas para consumo humano direto.

Conclui-se, portanto, que o consumo individual médio aumente cerca de 10 kg dado para 1960, para 16 kg no ano 2000. Espera-se que a demanda cresça, sobretudo nos países em desenvolvimento.

Assim, para o alcance de 130 milhões de toneladas no ano 2000, seria necessário um investimento de:

a) 26 bilhões de dólares em embarcações, instalações portuárias e sistemas de aquicultura;

b) 3 bilhões de dólares para indústria de pescado, inclusive instalações destinadas ao preparo direto da parte do pescado, atualmente usado na produção de farinha de peixe, para o consumo humano direto;

c) 1 bilhão de dólares destinados à capacitação de pessoal e desenvolvimento de técnicos, para reduzir os desperdícios e perdas das pescas já existentes.

Por conseguinte, para tal aumento nas capturas anuais de 60 milhões de toneladas métricas, os investimentos montariam a cerca de 30 bilhões de dólares, sendo que nessa cifra não estão incluídos os gastos com as pesquisas em geral.

A fim de se atingir tal objetivo, seria indispensável aumentar, anualmente, pelo menos 10 vezes o dispêndio da assistência oficial prestada ao setor pesqueiro em 1974.

Atualmente, apesar do seu alto valor protéico, os produtos pesqueiros representam menos que 2% da contribuição alimentar dada pelos cereais.

(2) FAO Department of Fisheries - Long-term targets for fisheries development - 1977.

PRODUÇÃO DE PESCADO

GRÁFICO II

Em (t)

PRODUÇÃO	1980	1981	1982
MUNDIAL	69.000.000	70.000.000	72.000.000
NACIONAL	950.000	1.000.000 *	1.200.000 *
% SOBRE PRODUÇÃO MUNDIAL	1,3	1,4	1,7

FONTE: ASSESSORIA ECONÔMICA/SUDEPE
 FISHING NEWS INTERNATIONAL - JULHO/81
 FAO

* ESTIMATIVA
 AGOSTO/81

Considerando que a piscicultura, pode produzir de 3 a 30 vezes mais proteínas animais do que a agricultura intensiva, com igual consumo de energia, representa ela um meio eficaz para o aumento das disponibilidades de alimentos nos países onde a importação de combustíveis já onera demasiadamente o orçamento nacional, como é o caso do Brasil.

Em geral, o desenvolvimento da piscicultura pode oferecer à população uma possibilidade de "ganhar a vida" razoavelmente bem, além de evitar as constantes migrações para os centros urbanos já densamente povoados. A pesca cria novos empregos e gera riqueza nas zonas rurais.

3 - PESCA NACIONAL

3.1 - O Despertar na Década de 60

Exercida desde o início do período colonial português (e mesmo na época pré-cabralina se considerada a ação autóctone praticada para a subsistência aborígine), a pesca brasileira atingiu, ainda no século passado, expressão econômica com a captura da baleia, quando mais de mil cetáceos chegaram a ser abatidos anualmente⁽³⁾. As avenidas e os palácios da metrópole portuguesa eram, então iluminados pelo azeite produzido nas "armazéns" de baleias, disseminadas pelo litoral, sobretudo na costa catarinense⁽⁴⁾.

(3) Paulo de Castro Moreira da Silva. "O Problema da Pesca no Brasil" in Estudos do Mar Brasileiro. Série Problemas Brasileiros. Editora Renes, Rio, 1972, pág. 15.

(4) Oswaldo Rodrigues Cabral. "Composição do Complexo Social de Santa Catarina", in Povos e Tradições em Santa Catarina, EDEME, Florianópolis, 1971, pág. 26.

Todavia, foi a partir da década de 1960 que a pesca nacional passou a ocupar posição prioritária na pauta das preocupações governamentais, tendo em vista, dentre outros, os seguintes fatores políticos e sociais relevantes:

a) o crescimento notável da produção pesqueira mundial, que atingiu, na década, o montante de 60 milhões de toneladas anuais, representando um aumento de quase duas vezes em relação à produção da década anterior (1959 - atingia, 33,6 milhões de toneladas);

b) os exemplos próximos do Chile e do Peru, principalmente desse último país, que passou a liderar a produção mundial do pescado, com mais de 10 milhões de toneladas/ano;

c) as amplas potencialidades da pesca brasileira, tanto para a exploração dos estoques marinhos, ao longo de quase 8 mil quilômetros de costa e nos largos limites das 200 milhas do mar territorial, quanto para o aproveitamento racional dos imensos recursos das águas interiores, constituídas por milhares de rios, lagoas, e águas represadas;

d) as amplas possibilidades de fomento da piscicultura, mediante o aproveitamento das ótimas condições ecológicas em todas as regiões do País;

e) a existência de tradicional parque industrial pesqueiro nos diversos Estados litorâneos, cujos investimentos financeiros expandiram-se nos últimos anos associados à adoção de modernas tecnologias para captura e processamento do pescado;

f) a ocupação de recursos humanos nas múltiplas atividades pesqueiras, empregando efetivos de mão-de-obra em percentual significativo para o mercado de trabalho, bem como o contingente representado pelo artesanato pesqueiro, atingindo mais de 400 mil pescadores em 1980;

g) a viabilidade de oferta pela produção pesqueira, ao consumo interno, de vultuosos suprimentos de proteínas indispensáveis à redução da carência proteica crônica da dieta alimen-

tar da maioria da população brasileira e ao enriquecimento da ração animal;

h) e, finalmente, a capacidade de exportação de produtos geradores de divisas no mercado externo, tão necessárias ao equilíbrio do balanço de pagamentos.

Evidencia-se a importância que o Governo passou a atribuir ao setor pesqueiro nacional, a partir da década de 60, através das seguintes providências institucionais:

a) 1962 - criação da Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (Lei-Delegada nº 10/62);

b) 1966 - reconhecimento da pesca como indústria de base para efeito de amparo financeiro pelas linhas oficiais de crédito, principalmente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (Decreto nº 18.696/66);

c) 1967 - adoção de política protecionista sobre os demais setores da economia nacional, com o fim de promover o rápido desenvolvimento da pesca através de mecanismos de incentivos fiscais (Decreto-lei nº 221/67);

d) 1970 - ampliação dos limites do mar territorial brasileiro para 200 milhas de largura, a partir do litoral continental e insular do Brasil (Decreto nº 1.098/70).

3.2 - Recursos Pesqueiros Nacional⁽⁵⁾

3.2.1 - Recursos Marinhos e Estuarinos

A parte mais significativa da produção pesqueira marinha e estuarina está ligada às operações da frota motorizada que varia de 10 a 120 toneladas, construída e equipa

(5) Os dados constantes deste capítulo estão baseados principalmente no importante trabalho realizado pelos técnicos GETÚLIO NEIVA E SOLONCY MOURA e editado em 1978 (PDP/SDO Nº 27) sob o título "Seminário sobre a Exploração de Recursos Marinhos e Estuarinos do Litoral Brasileiro; Situação Atual e Perspectiva".

da para explorar recursos pelágicos (sardinhas, enchovas, cavallinhas, taíñas) e peixes demersais ou de fundo (corvinas, pescadas e camarões). A maior parte dessa frota motorizada situa-se nas Regiões Sudeste e Sul. Ao longo de todo o litoral, de acordo com as peculiaridades locais, existe um sem número de pequenas embarcações que se dedicam à pesca costeira artesanal.

As condições físicas do fundo das diversas áreas da plataforma continental, ao longo da costa brasileira, e as condições oceanográficas determinam a qualidade e quantidade dos recursos pesqueiros, limitam regionalmente o uso de determinado tipo de embarcação e método de pesca. Na Região Nordeste, por exemplo, além de a plataforma continental ser muito estreita, o fundo é rochoso e coralino. Fica, assim, impedido o uso de embarcações que operam com redes de arrastos de fundo. Nesta Região é mais freqüente a pesca com o uso de linhas ou espinhéis, armadilhas e redes de espera ou de emalhar. Já na Região Norte, barcos camaroeiros operam com redes de arrasto de fundo, pois a plataforma tem declive suave e, em muitas partes, é recoberta de sedimento mineral e orgânico proveniente da Bacia Amazônica. As Regiões Sudeste e Sul são dotadas de plataforma mais ampla, sem formações rochosas ou corolinas que impedem a operação pesqueira com redes de arrasto de fundo, na maior parte da sua área, além de possuírem condições oceanográficas favoráveis à existência de melhores concentrações de recursos pesqueiros. É nesta área que a frota industrial se concentra e atende à maioria da demanda da indústria pesqueira que, nos últimos anos, desenvolveu-se rapidamente.

O conhecimento, ainda que superficial, das condições oceanográficas das águas da nossa plataforma continental, é da maior importância para o melhor atendimento da produção pesqueira. À altura do Equador situa-se uma massa d'água de movimentação perene em sentido leste-oeste, conhecida como Corrente Sul Equatorial, de natureza quente (26°C - 27°C) e de alta salinidade (36,5-37,0C), que banha a costa nordeste e norte do Brasil, entre Cabo de São Roque (RN) e Cabo Orange (AP). Desta

Corrente, um ramo toma a direção sudoeste formando a Corrente do Brasil, também quente e salina, alcançando a costa do Rio Grande do Sul.

Quanto à produtividade, as águas da Corrente do Brasil são de níveis baixos, tanto no que respeita aos elementos primários, como os nutrientes, fito e zooplâncton e, conseqüentemente, às outras categorias de animais, pois a abundância desses está intimamente relacionada à abundância daqueles.

Na Região Sul, um ramo frio da Corrente do Cabo Horn - a Corrente das Malvinas - de sentido sul-norte, encontra-se com a Corrente do Brasil, fenômeno que ocorre à altura da foz do Rio da Prata. A massa resultante desse encontro determina o que se chama Convergência Subtropical. Essa zona de convergência, durante o ano, apresenta deslocamentos na direção norte-sul-norte, que acarreta variações sazonais nas condições ambientais marinhas da costa sul do Brasil, determinando variações espaciais e temporais na abundância das espécies que fazem desta região o seu habitat. A ação benéfica da influência que as correntes frias do sul exercem, temporariamente, durante as estações frias nas águas que banham a plataforma da costa de Santa Catarina e Rio Grande do Sul, traduz-se na abundância das capturas obtidas nessas ocasiões.

As condições oceanográficas e os acidentes físicos da plataforma determinam, pelo menos, quatro ambientes distintos ao longo da costa brasileira, cada um com características próprias e que, conseqüentemente, determinam a qualidade da fauna habitante e sua abundância. Considera-se como Região Norte: Cabo Orange-Rio Parnaíba; Região Centro-Norte: Rio Parnaíba-Cabo Frio; Região Centro-Sul: Cabo Frio-Florianópolis e como Região Sul: Florianópolis-Chuí.

3.3 - Situação Atual da Exploração dos Recursos Pesqueiros no Brasil*

A produção brasileira de pescado vem crescendo a uma taxa média anual de 7.36%, passando de 429.422 toneladas, em 1967, para 950 mil toneladas, aproximadamente, em 1980, com a seguinte participação dos diversos tipos de pescado:

- Peixes marinhos.....	63%
- Peixes de água doce.....	15%
- Crustáceos.....	21%
- Moluscos, mamíferos, aquáticos, quelônios e algas.....	1%

Com uma costa marítima de oito mil quilômetros e um enorme potencial de águas doces a pesca no Brasil é oriunda, quase exclusivamente, do sistema de pesca extrativa em águas marinhas, estuarinas e interiores.

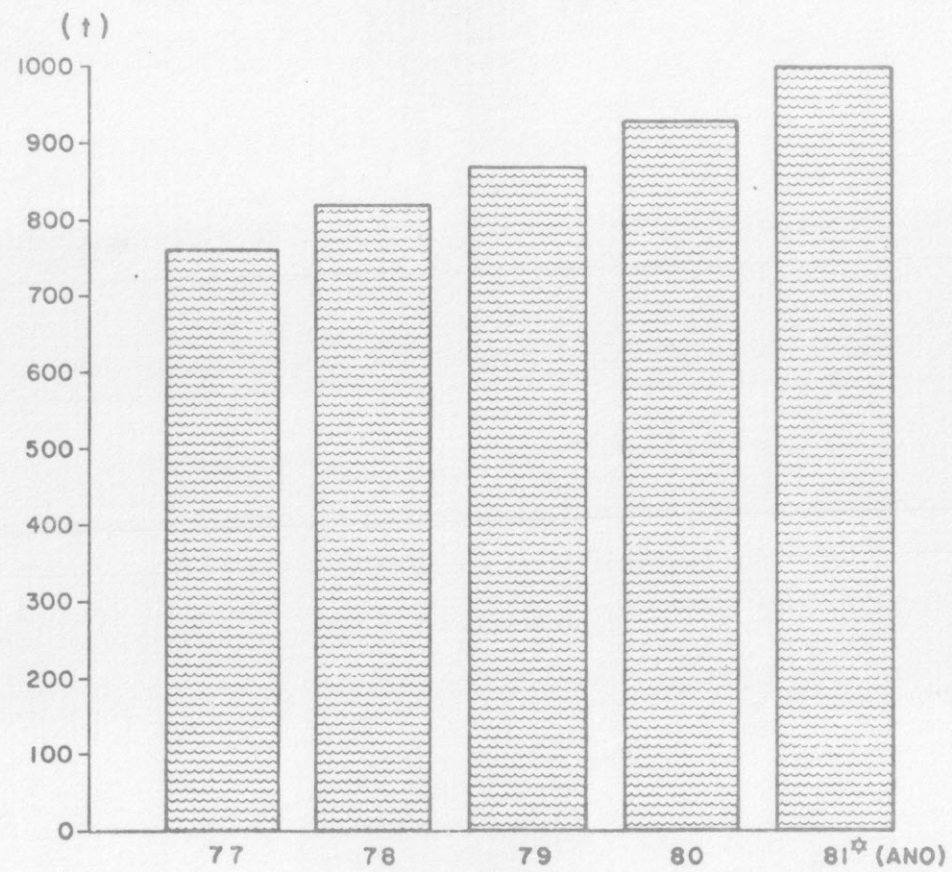
No que diz respeito à participação das regiões brasileiras no total desembarcado, a região Sul tem sido a mais expressiva, seguida das regiões Sudeste e Nordeste. A região Norte vem apresentando taxas de crescimento consideráveis, ficando apenas a Centro-Oeste com uma participação pouco significativa. As regiões Norte e Nordeste merecem destaque especial por disporem, em sua maioria, de produtos considerados nobres cuja exploração destina-se à exportação.

O acesso às informações detalhadas que permitam realizar um diagnóstico da exploração pesqueira no Brasil é tarefa que apresenta grandes dificuldades, tanto pela extensão das áreas de ocorrência quanto pela diversificação das espécies e métodos de captura. Entretanto, a necessidade de obtermos essas informações torna-se cada vez mais premente, em vista do crescimento contínuo da produção apresentar o risco de que se

(*) Os dados deste capítulo foram atualizados pelo Departamento de Administração de Recursos Pesqueiros - DARP/PDP - 1981.

PRODUCAO NACIONAL DE PESCADO

GRÁFICO III



☆ ESTIMATIVA

FONTE: SUDEPE - IBGE
ASSESSORIA ECONÔMICA

AGOSTO/81

atinga ou até mesmo ultrapasse os níveis máximos de exploração que cada estoque pode suportar, conservando o equilíbrio.

Embora ainda sejam insuficientes os conhecimentos sobre o comportamento de nossos principais estoques pesqueiros, há indícios de que em alguns casos a exploração está próxima ou já atingiu os níveis máximos, requerendo o estabelecimento de medidas de controle. O objetivo é manter o nível ótimo de captura e esforço de pesca, dimensionados em função dos parâmetros dos estoques. Isto pode ser alcançado fixando-se, por exemplo, o número de barcos pescando uma determinada espécie, o tamanho mínimo que poderá ser capturado (ou indiretamente regulando as malhas das redes), estipulando cotas de produção, áreas e épocas de pesca.

Os dados referentes aos estoques mais intensamente explorados estão sendo analisados por Grupos Permanentes de Estudos (GPE's) constituídos por elementos de diferentes Instituições, sob orientação e patrocínio da SUDEPE/PDP.

Os resultados mais recentes são descritos a seguir, lembrando-se, todavia, que as conclusões são passíveis de modificações, em função da atualização das análises, fruto das novas informações disponíveis.

Finalmente, as exportações de pescado fino podem constituir importante fonte de divisas. O Brasil, em 1977, exportou basicamente produtos finos no valor de 74,9 milhões de dólares. Já em 1980, as exportações montaram a cerca de 150 milhões de dólares. E a previsão para 1981 é atingir a 200 milhões de dólares.

O problema consiste em aumentar as capturas de modo a se incrementar, ao máximo, a exportação, sem, no entanto, deixar desabastecido o mercado interno.

3.3.1 - Avaliação da Biomassa de Peixes de Fundo

O Programa de Pesquisa e Desenvolvimento Pesqueiro do Brasil, SUDEPE/PDP, utilizando dados de pesquisas próprias e da frota comercial, estimou a biomassa de peixes de fun

do por regiões, referentes, apenas, ao intervalo de profundidade de entre 0-200 metros em:

a - Região Norte - Existência de um estoque efetivo da ordem de 500-720 mil toneladas;

b - Região Centro-Norte - Estimou-se que 20% da plataforma dessa região seja adequada à pesca de arrasto de fundo. O estoque de peixes de fundo disponível para petrechos de arrastos seria da ordem de 45-72 mil toneladas;

c - Região Centro-Sul - Essa região sustenta um estoque efetivo de peixes de fundo estimado em 170-220 mil toneladas, sendo 65% no intervalo de profundidade de 0-49m, 23% no de 50-99m e 12% no de 100-199m;

d - Região Sul - O estoque efetivo de peixes de fundo foi estimado em 410-570 mil toneladas. A distribuição percentual dessa biomassa é 44%, 30% e 26%, nos intervalos de profundidades de 0-49, 50-99 e 100-199m, respectivamente. Assim, a biomassa total de peixes demersais disponíveis para a pesca de arrasto de fundo foi estimada entre 1.116-1.572 mil toneladas, estando 45% situada na Região Norte, 5% na Região Centro-Norte, 14% na Região Centro-Sul e 36% na Região Sul.

3.3.2 - Perspectivas para o Futuro Desenvolvimento da Pesca de Arrasto de Fundo

A Região Norte, com 36% de área total da plataforma continental, produz, atualmente, apenas cerca de 19% da captura total de peixes demersais. A captura é obtida quase exclusivamente em áreas litorâneas, pelos pescadores artesanais. Não existe, ainda, uma frota de arrasteiros baseada na Região Norte, com exceção da recentemente desenvolvida pesca de bagre de água doce (piramutaba), ao largo da foz do Rio Amazonas. As características físicas e biológicas da região indicam condições favoráveis ao desenvolvimento da pesca de peixes de fundo, com a utilização de arrasteiros. A plataforma continen

tal é um planalto largo, de fundo macio, adequado às operações de arrasto. A área da plataforma, de 0 a 49m de profundidade, é particularmente larga nessa região, o que é importante, pois as mais elevadas densidades de peixes demersais ocorrem nesse intervalo de profundidade nos mares tropicais. A presença de um recurso de peixes demersais de alguma magnitude na Região das Guianas foi documentada em muitas investigações. Ao largo da Região Norte do Brasil, deve também existir um recurso de peixes demersais de magnitude semelhante, pois essas regiões são adjacentes, dentro da mesma província zoogeográfica. As limitadas explorações, realizadas com rede de arrasto para camarão ao largo da Região Norte, produziram índices de captura de peixes de fundo semelhante aos da Região das Guianas.

As densidades de peixes demersais, ao largo da costa norte da América do Sul são, aproximadamente, a metade das densidades da Região Sul. No entanto, calcula-se que os estoques efetivos de peixes demersais são mais elevados na Região Norte do que na Região Sul. Isso é explicado pela área muito mais produtiva da Região Norte. Na Região Sul, existe pesca de arrasto de peixes de fundo bem desenvolvida, enquanto que os estoques de peixes demersais da Região Norte não foram atingidos pelas frotas industriais. O maior aumento futuro na produção de peixes demersais para o Brasil provirá, portanto, da Região Norte.

As amplas pesquisas exploratórias realizadas pela SUDEPE/PDP demonstraram baixos índices de captura, numa limitada área de fundo propícia às operações de arrasto da Região Centro Norte. No entanto, todas as informações sobre sedimentos de fundo dessa região indicam que grande parte da plataforma continental é de origem biótica, demasiada dura para as operações comuns de arrasto. A baixa disponibilidade de espécies demersais, geralmente capturadas com petrechos de arrasto, e as áreas muito limitadas de fundos apropriados às operações de arrasto negam a viabilidade do desenvolvimento da pesca de peixes de fundo nessa região.

As áreas tradicionais de arrasto, ao largo da costa sul do Brasil, estão quase que inteiramente localizadas dentro da faixa interna da plataforma continental, até os 50m de profundidade. Os maiores desembarques de espécies costeiras no Rio Grande do Sul ocorrem no final de outubro, durante o inverno e início da primavera.

Nos anos anteriores a 1971, os arrasteiros baseados em Rio Grande tiveram livre acesso para acompanhar os estoques demersais até os bancos pesqueiros do Uruguai e Argentina. A política do mar territorial de 200 milhas, imposta por esses Países, proibiu completamente os arrasteiros brasileiros em águas argentinas e excluiu todos, exceto embarcações licenciadas, de águas uruguaias. Essa exclusão dos bancos de peixes localizados mais para o sul resultou numa situação crítica para a frota de arrasteiros de Rio Grande, visto que os estoques nos pesqueiros tradicionais brasileiros não podem suportar operações ininterruptas, num ano inteiro. Durante o verão de 1975, muitos dos grandes arrasteiros de Rio Grande ficaram parados, porque os índices de captura não compensavam os custos com as operações. Outros arrasteiros passaram a operar em parelha, método considerado muito mais eficiente na captura de peixes costeiros do que o arrasto simples com portas. É imperativa para a sobrevivência da atual frota de arrasteiros do Rio Grande que seja indicado um recurso alternativo que a mantenha durante os meses poucos produtivos do verão. Este tem sido o objetivo principal das pesquisas levadas a efeito pelo PDP/SUDEPE, na área.

As pesquisas exploratórias realizadas pela SUDEPE/PDP demonstraram flutuações marcantes nos estoques efetivos de peixes demersais nas áreas interior e exterior da plataforma continental, correspondentes às flutuações sazonais dos estoques litorâneos ou costeiros. Os resultados dessas explorações excluem completamente a possibilidade de uma alternativa dos recursos de peixes de arrasto de fundo durante o verão, nas áreas interna e externa da plataforma continental, ao sul da latitude 28⁰⁰'S. Não foram capturadas espécies demersais em in

dices comerciais, na área da plataforma, entre 50-199m de profundidade, durante o verão. O estoque efetivo de peixes demersais, durante essa estação do ano, foi estimado em 146.000t. Essa estimativa inclui todas as espécies, de todos os tamanhos, quer cações, arraias ou peixes ósseos. A migração dos peixes para dentro da plataforma litorânea (0-49m), ao largo da costa sul do Brasil, durante fins de outono, inverno e princípio da primavera, fez desse período o mais lucrativo para a frota de arrasteiros de Rio Grande. Existe uma migração correspondente dentro das áreas interna e externa da plataforma continental (50-199m) durante esse período. As estimativas dos estoques efetivos de peixes demersais nas áreas interna e externa da plataforma são de ordem de 609.895.000t, dependendo da influência da corrente das Malvinas.

As referidas pesquisas informaram que, durante o outono e inverno, há concentrações comerciais de pargo-rôseo, corvina, castanha e cações, fora das áreas tradicionais de pesca.

Sendo críticos para a frota de arrasteiros de Rio Grande o final da primavera, verão e princípios de outono, as investigações do PDP estão orientadas no sentido de indicar um recurso que possa ser explorado durante esse período. As pesquisas de pesca de arrasto de fundo realizadas até agora revelaram a ausência de qualquer estoque comercial nas áreas interna e externa da plataforma continental, porém delinearam a existência de dois estoques na parte superior do talude, o que representam uma indicação para futura exploração comercial durante esses meses. São estoques de lula (Loliga spp) e galo-de-fundo (Zenopsis cinchifer), no intervalo de 200-350m, ao largo do fabo de Santa Marta, sendo que o último é considerado mais promissor no que diz respeito à aceitação industrial. Um terceiro recurso, que oferece algumas possibilidades para futura exploração durante a primavera, é o goete (Cynoscion petranus).

3.3.3 - Avaliação da Biomassa de Peixes Pelágicos

Com exceção dos levantamentos hidroacústicos iniciados pelo PDP em 1974, com vistas à avaliação da biomassa de peixes pelágicos, notadamente sardinha-verdadeira (Sardinella brasiliensis), entre os cabos de São Tomé e Santa Marta Grande, e entre as isóbatas de 20 a 100m, praticamente, inexistem dados confiáveis que possibilitem uma estimativa global para esses recursos no mar brasileiro, bem como das produções sustentáveis dos estoques correspondentes. Gulland (1970) apresenta estimativas de capturas potenciais referentes aos recursos pelágicos ao largo da costa brasileira em cerca de 900mil/t/ano, assim especificadas:

ÁREA	PELÁGICOS (mil t)
50 N - 20 S	250
20 S - 130 S	50
130 S - 230 S	100
230 S - 290 S	200
290 S - 340 S	300
TOTAL	900

No litoral norte, na área adjacente à fértil região da foz do Rio Amazonas, há indícios de que possam ocorrer peixes pelágicos de pequeno porte (clupeídeos, engraulídeos) em abundância, além de peixes voadores e tunídeos. O potencial efetivo apresentado por Gulland⁽⁶⁾, de 250 mil t/ano parece, portanto, razoável para essa área.

(6) Gulland, J.A. - The Fish Resources of the Ocean - FAO/FTP Nº 97-1970.

A estimativa do autor, para a Região do Nordeste, 80 mil t/ano, parece, todavia, subestimada, tendo em vista as recentes pesquisas realizadas pela ADIPLAN (1976)⁽⁷⁾.

As estimativas para as demais áreas estão conforme os conhecimentos existentes sobre os recursos pelágicos dessas regiões, principalmente quando se leva em conta a disponibilidade de engraulídeo na Região Sul, constatadas em pesquisas recentes realizadas na área.

De um modo geral, os estoques de pelágicos da costa brasileira estão subexplorados, com exceção da sardinha-verdadeira, cujas capturas situam-se próximas aos níveis sustentáveis.

A exploração de peixes pelágicos no litoral brasileiro, por conseguinte, ainda não atingiu sequer a metade da estimativa apresentada por Gulland.

3.3.4 - Avaliação do Potencial de Crustáceos

3.3.4.1 - Camarão sete-barbas e Camarão-rosa

O camarão sete-barbas ocorre em toda a costa brasileira, em áreas estuarinas, desde o Amapá à Região de Laguna, SC. Registram-se pescarias artesanais nas áreas de ocorrência, sendo mais expressiva a produção industrial da Região Sudeste/Sul, que produziu um total de 14.500 t em 1980.

Os desembarques na Região Sudeste têm crescido sucessivamente no decorrer dos anos, demonstrando tendências para estabilização nos anos mais recentes.

Estudos em desenvolvimento sobre a produção sustentável no Sudeste indicam que a atual produção, em algumas áreas situa-se próxima do nível ótimo.

(7) ADIPLAN - Terminais Pesqueiros no Nordeste Brasileiro - SUDENE, 1976.

A elevação da produção da espécie, em termos de nível nacional, poderá ser obtida, principalmente, pelo desenvolvimento da pesca industrial no litoral dos Estados do Pará e Maranhão, desde que há evidências, ali, da existência de estoques superiores, inclusive, aos de camarão-rosa.

Os estoques de camarão-rosa da Região Norte têm sido objeto da exploração por frotas brasileira e internacional (EUA, Trinidad-Tobago, Suriname e Barbados). A produção máxima registrada para essa área nos últimos dez anos, referente ao esforço da frota brasileira e norte-americana, foi da ordem de 4.245 toneladas de cauda em 1973. Em 1980, a produção na região foi da ordem de 3.500 toneladas de cauda de camarão.

As estimativas de captura sustentável disponível referem-se aos estoques de camarão-rosa, desde a costa da Guiana até o Maranhão. Os valores são de 11.090 t/ano, camarão descabeçado, para um esforço de pesca igual à operação de uma frota de 433 barcos por ano.

A produção de camarão-rosa, referente aos estoques da Região Sudeste-Sul, entre Rio de Janeiro e Santa Catarina, em 1980, foi da ordem de 7.350 t.

A produção sustentável para os estoques dessa Região, é da ordem de 6.000 t/ano, para um esforço de pesca de 800 mil horas de pesca.

A parte da pesca sobre os estoques de camarão-rosa adulto, pela frota industrial, desenvolve-se em toda a costa brasileira uma atividade artesanal de pesca sobre estoques jovens dos camarões, principalmente em baías e regiões lagunares.

A mais expressiva é a Lagoa dos Patos, RS, cujo volume de produção sofre fortes oscilações anuais, como de resto nos demais locais, em função das alterações sazonais do ambiente. O máximo de produção registrada na Lagoa dos Patos foi de cerca de 8.221 t e 7.824 t em 1972 e 1979. Em 1980, a produção atingiu 2.397.

O cultivo de camarões marinhos assume, no Brasil, importância crescente. Experimentos realizados pelo "Projeto Camarão", RN, já possibilitam uma produção, através de cultivos intensivos, da ordem de 800 t/ano, a partir de desovas de fêmeas em cativeiro, por empresas privadas.

3.3.4.2 - Lagostas

A produção em 1980, na Região Nordeste, foi da ordem de 8.000 t de lagostas inteiras, correspondendo a um esforço de pesca estimado em 32.1×10^6 covos/dia.

Os estoques, pelas informações disponíveis, apresentam evidência de regime de sobrepesca.

Pequena parte da frota pesqueira deslocou-se em 1976 para a costa do Maranhão e Pará, localizando novas áreas de pesca, as quais poderão proporcionar um incremento da atual produção. Em 1976, 9 barcos produziram 50.349 kg de cauda, nesta área, que corresponde a 150 t de lagosta inteira.

Em 1979, pequena parte da frota de lagosta se deslocou para o litoral da Bahia, produzindo cerca de 500 toneladas de captura nesta área, mas em função de diminuição sensível dos rendimentos, as operações não continuaram em 1980, mas recentemente o fato volta a se repetir.

O desenvolvimento da tecnologia adequada poderá promover o surgimento da atividade de pesca de lagosta na costa dos Estados de Alagoas, Sergipe, Bahia e Espírito Santo, bem como nos bancos oceânicos da Região Nordeste, contribuindo, também, para a elevação da produção atual da lagosta.

Deve-se observar que a utilização de covos, nessa região, não apresentou resultados positivos, apesar de ter sido constatada a ocorrência de lagostas.

3.3.4.3 - Outros Crustáceos

Vários outros crustáceos são explorados pela pesca artesanal, apresentando alguns deles perspecti

vas interessantes para aumento de produção. Os siris, a cada ano, passam a figurar com mais destaque nas estatísticas de produção. Em Santa Catarina, em especial, onde esse recurso tem sido objeto de exploração dirigida, registrou-se uma produção, em 1980, de mil toneladas.

Os caranguejos representam um dos mais importantes recursos das regiões estuarinas da costa brasileira, passíveis de serem explorados em grandes quantidades. São capturados artesanalmente e vendidos diretamente aos consumidores, razão pela qual os registros de capturas são de difícil obtenção. Pesquisas recentemente efetuadas nas reentrâncias maranhenses estimaram a biomassa das áreas de mangues em 37.573 indivíduos por hectare. Sendo o peso médio dos exemplares de 137,9 g, tem-se o equivalente a 5.181 kg/ha. O rendimento médio de carne foi calculado em 21%. Tais pesquisas demonstram claramente o grande potencial inexplorado em todo o litoral brasileiro nas abundantes áreas de mangues, mormente no litoral do Pará.

O camarão-legítimo é capturado pela frota industrial da Região Sudeste, em mistura com o camarão sete-barbas e, principalmente, pela pesca artesanal de todo o litoral brasileiro, exceto ao sul de Laguna, SC, limite máximo da sua distribuição geográfica sul. No litoral maranhense e paraense, parecem estar situadas as maiores concentrações dessa espécie que, futuramente, poderão contribuir significativamente, em conjunto com o camarão sete-barbas, para o aumento da produção camaroneira da Região Norte.

O lagostinho é espécie de distribuição em águas frias e mais profundas, sendo, em geral, capturado pela frota de camarão-rosa da Região Sudeste, principalmente quando as capturas desse camarão são reduzidas. Há evidências de que uma exploração dirigida para essa espécie possa resultar em produção significativa.

Situação semelhante é a do camarão "royal red shrimp", encontrado próximo ao talude continental, a altas profundidades, nas Regiões Norte e Nordeste.

As centolas têm sido eventualmente capturadas na Região Sul, quando da predominância de águas mais frias, pela frota que explora a merluza. Há evidências de existência de grandes estoques desses recursos nas águas internacionais em frente à Argentina e Uruguai. Sua captura exige o emprego de equipamentos especializados, semelhantes ao utilizado na captura do "King crab" do Alaska.

3.3.5 - Avaliação do Potencial de Moluscos Bivalvos

As ostras e mexilhões extraídos no litoral brasileiro, basicamente pela pesca artesanal, representam valioso potencial difícil ainda de ser quantificado.

Os grandes estoques de sururu da Lagoa de Mundau, AL, praticamente, encontram-se extintos, devido a modificações ecológicas do ambiente, em consequência da exploração local de sal-gema.

Nas reentrâncias maranhenses, pesquisas realizadas em 1975 localizaram bancos de mexilhões estimados em 30 mil toneladas/ano. Possivelmente, nas reentrâncias paraenses existem, também, estoques expressivos.

As vieiras têm sido objeto de pesca de arrasto na Região Sudeste (frota de camarão-rosa). Em 1980, a produção desembarcada em São Paulo foi da ordem de 4.624 toneladas. Pesquisas exploratórias com equipamentos apropriados poderão propiciar a identificação de novas áreas de ocorrências deste molusco, principalmente na Região Sudeste.

Indiscutivelmente, todavia, a grande perspectiva para o aumento da produção de moluscos bivalvos encontra-se no desenvolvimento de cultivo extensivos.

3.3.6 - Avaliação do Potencial de Lulas e Polvos

As lulas, de várias espécies, são capturadas como subproduto da pesca de arrasto nas Regiões Sudeste-Sul, onde, em 1980, se registrou um desembarque de 600 toneladas.

Inegavelmente, são as lulas, em todo o litoral brasileiro e especialmente no largo da costa do Rio Grande do Sul, recursos de expressiva potencialidade e, ainda, não explorados convenientemente pela frota pesqueira nacional.

Em 1974, pesquisas exploratórias realizadas pela SUDEPE/PDP possibilitaram capturas com redes de arrasto de fundo, de até 3,0 toneladas por hora, ao largo da costa do Rio Grande do Sul. A concentração de lulas naquela área parece ser de caráter sazonal.

Os polvos capturados, também, eventualmente pela pesca de arrasto para camarão-rosa, constituem valioso recurso do litoral brasileiro ainda subexplorado. Em 1980, registrou-se, na Região Sudeste, uma produção de 62 t, aproximadamente. Na Região Nordeste, onde esse recurso é abundante, distribuem-se no mesmo ambiente das lagostas e moréias, ou seja, fundos de algas calcáreas. Pesquisas sobre a utilização de "potes" para a captura de polvos na Região Sudeste mostrou-se eficiente; todavia, até o presente, não atraiu a atenção da indústria pesqueira local. Na Região Nordeste, estes aparelhos não demonstraram a mesma eficiência.

3.3.7 - Avaliação do Potencial de Algas

Existe no litoral brasileiro uma grande variedade de algas comestíveis e de interesse industrial para a produção de alginatos, agar-agar etc.

As maiores incidências ocorrem no litoral do Nordeste, em especial no Rio Grande do Norte, Ceará e Paraíba, onde já existem indústrias utilizando parte da produção.

No litoral do Espírito Santo e do Rio de Janeiro, foram constatadas importantes concentrações de algas, principalmente laminárias.

A produção é obtida, em geral, pelo processo de cata de algas arrancadas dos seus substratos e lançadas à praia pelas marés, formando o que localmente se chama "linha de deixa".

O Brasil exportou, em 1980, aproximadamente, 230 toneladas de algas, no valor de 188.000 dólares.

As possibilidades para o aumento da produção e aproveitamento industrial das algas no litoral brasileiro são relevantes.

3.3.8 - Avaliação do Potencial de Baleias

Várias espécies de baleias transitam pelas costas brasileiras em migrações genéticas. As espécies Balenoptera phy salus (fin), Baleana musticetus (verdadeira), Megaptera nodosa (preta) e, recentemente, B. borealis (espadarte) têm suas capturas proibidas no hemisfério sul pela Comissão Internacional da Caça de Baleia, da qual o Brasil é membro.

A baleia Minke tem representado mais de 90% dos abates por nacionais, nos últimos dez anos. A média dos abates da espécie está em torno de 700 indivíduos, equivalente a 5.600 t.

A baleia Cachalote respondia pelos 10% restantes da captura nacional, em torno de 25 animais/ano, totalizando, em média, 400t. A partir da temporada de 1981, somente, passou a ser permitida a captura da baleia Minke.

O número permitido de baleias para abates anuais depende do limite de captura para o hemisfério sul, fixado pela Comissão, e das negociações para divisão desses limites, efetivadas entre os países caçadores.

Face à rigorosa política atual da Comissão Internacional da Caça de Baleias, fixando limite de captura em 90% da quantidade máxima sustentável por estoque, e considerando que os níveis atuais dos estoques explorados encontram-se próximos àqueles que permitem a produção máxima sustentável por estoque, não se deve esperar aumentos na produção brasileira de cetáceos, a menos que outros países caçadores suspendam sua operação no hemisfério sul.

Cumprindo recomendação do Governo, a SUDEPE contingenciou em 10% a cota atribuída ao país para abates de

baleias Minke em 1981, preservando de captura, 83 indivíduos.

Do acima exposto, conclui-se que as estimativas de capturas potenciais para peixes de fundo do litoral brasileiro variam de 500 a 800 mil t/ano, considerando, apenas, estoques até 200 m de profundidade, e admitindo ser racional a pesca de 50% do valor da biomassa calculada. Para peixes pelágicos, as estimativas de captura potencial situam-se em torno de 900 mil t/ano.

Tais dados, confrontados com a produção pesqueira nacional para 1981, estimada pela SUDEPE, de 1.000.000 toneladas, equivalendo a produção de origem marinha e estuarina a, aproximadamente, 85% deste total, sugerem ser possível elevar-se a produção pesqueira nacional de origem marinha e estuarina aos níveis entre 1.400 mil a 1.700 mil toneladas, considerando, apenas, os recursos encontrados até 200m de profundidade.

3.4 - Pesca Interior e Aqüicultura

O pescado de águas interiores, com uma participação estimada em 19% da produção nacional, tem apresentado índices de crescimento não satisfatórios, a considerar o grande potencial hídrico do País. A maioria das bacias hidrográficas, outrora piscosas, têm sofrido grandes transformações, quer por influência das barragens hidrelétricas, quer pelo desenvolvimento industrial desordenado, e urbano, às suas margens, causadoras de poluições que modificam as condições naturais e determinam a redução dos estoques de peixes e até mesmo o desaparecimento de inúmeras espécies de valor alimentício.

A Bacia Amazônica que, ao longo dos anos, tem sido a fonte principal e fornecedora de alimentos protéicos às populações da Amazônia, já começa a sofrer a influência negativa da ação do homem que, através de desmatamentos, instalação e indústrias poluentes e barragens hidrelétricas, vem modificando, paulatina e vertiginosamente, as suas condições naturais. Tal fato reflete na abundância dos estoques de peixes que, conseqüentemente, terão suas populações reduzidas com reflexos negativos sobre a produção.

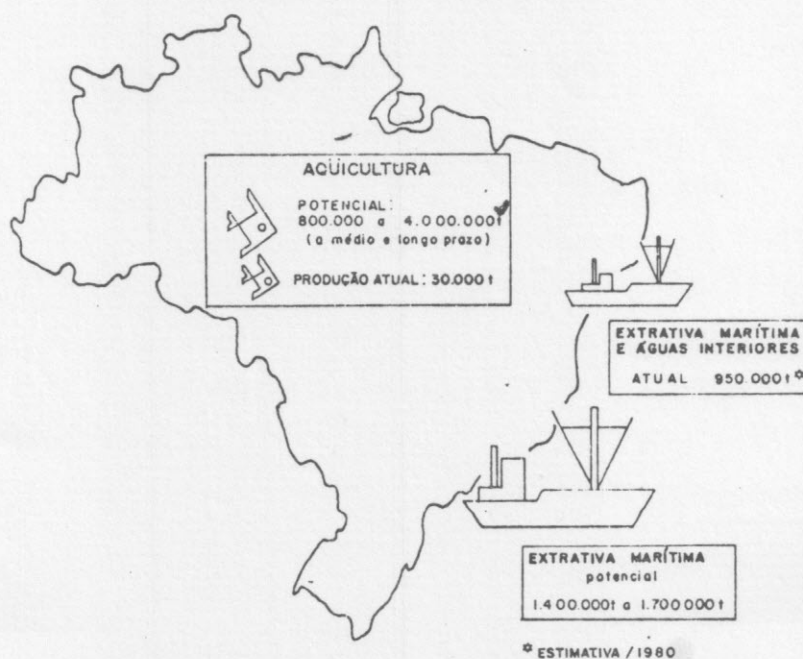
O desenvolvimento da aquicultura surge como opção válida para o incremento da produção de águas interiores. No Brasil é ainda incipiente, embora seja oportuno ressaltar os excelentes resultados que têm sido obtidos pelo DNCS nos açudes do Nordeste e por piscicultores, tanto na Região Nordeste como em outras regiões do País. Em geral, pelo desconhecimento da biologia auto-ecologia das nossas espécies nativas, a nossa aquicultura está baseada, atualmente, em espécies alienígenas, como tilápias, carpas e trutas. Espécies nativas estão sendo pesquisadas e já começam a ser utilizadas em programas de aquicultura. Tucunarê, curimatã, pescudo-do-Piauí, bagre, pirapitinga, tambaqui, pacu, flexeiro, peixe-rei, tainha, camarão, ostra e mexilhão vêm sendo cada vez mais utilizados com resultados promissores.

As últimas estatísticas registraram a produção nacional de aquicultura em torno de 22.000 t/ano, concentrada principalmente no Nordeste brasileiro.

Estudos preliminares indicam uma potencialidade para a aquicultura, a longo prazo, em torno de 4 milhões de t/ano: de cerca de 800 mil t/ano em menor prazo, tendo em vista que somente em cerca de 300 represas nacionais já se encontram 3 milhões de hectares de águas propícias ao cultivo.

PRODUÇÃO NACIONAL DE PESCADO

GRÁFICO IV



4 - A POLÍTICA DOS INCENTIVOS FISCAIS

Enfocadas as ambiências externas do setor pesqueiro em âmbitos mundial e nacional, com a descrição sumária de suas potencialidades, trataremos de um dos mais importantes "inputs" para o desenvolvimento da economia pesqueira do País: os incentivos fiscais.

Ao estabelecer os objetivos da política dos incentivos fiscais à industrialização da pesca, o Governo preteriu, na década de 60, o artesão pesqueiro, aparentemente para produzir maiores benefícios à população como um todo, e que, em termos de teoria racional compreensiva, representaria a maximização de benefícios sociais com a correspondente minimização de custos econômicos. E as razões invocadas, segundo essa lógica econômica, poderiam ser as seguintes:

a - não haveria termo de comparação de um lado, entre mais de 80 milhões de brasileiros como consumidores potenciais do aumento da oferta de proteínas (que a pesca industrial deveria produzir em abundância, a baixo preço e a curto prazo) e, do outro lado o número de cerca de 3 milhões de pescadores artesanais somados aos seus dependentes;

b - ao nível da pesca artesanal não seria viável dentro do raciocínio governamental - atrair capitais privados para o setor pesqueiro, desprovido dos interesses que outras áreas econômicas poderiam oferecer, mormente nos programas industriais das Regiões Norte e Nordeste, já amparadas por incentivos e estímulos significativos, agenciados pelas Superintendências Regionais (SUDAM e SUDENE);

c - a adoção dos mecanismos de incentivos fiscais condicionados à política de democratização do capital das empresas, mediante a abertura da participação acionária, possibilitaria a atração para o setor pesqueiro de grande número de novos acionistas, que passariam a atuar como mais uma força de sustenta

ção dos interesses da pesca⁽⁸⁾.

Com base em tais pressupostos otimistas e dentro dessas projeções econômicas, o Governo prognosticou o crescimento da pesca para a década de 1967/77 em mais de quatro vezes, pois deveria atingir, no final do período, 2 milhões de toneladas/ano⁽⁹⁾.

4.1 - O FISET/Pesca: A Nova Sistemática dos Incentivos

Uma das principais causas dos alardeados insucessos da política de incentivos fiscais ao desenvolvimento industrial da pesca pode ser imputada à antiga sistemática adotada para a captação dos recursos deduzidos do Imposto de Renda, propiciado por graves distorções, sendo a mais prejudicial a referente à intermediação entre as pessoas jurídicas investidoras e as empresas detentoras dos projetos aprovados pela SUDEPE. Em média, mais de 20% do total dos recursos deduzidos eram absorvidos em comissão de corretagem, embora a legislação limitasse o custo de captação em apenas 5%. Na prática, a empresa recebia 20% a menos do total captado e não podia declarar esse deficit nos seus demonstrativos de despesa, desfalcando seus recursos de investimentos e sobretudo para capital de giro e sendo conivente com flagrantes irregularidades.

Com o Decreto-lei nº 1.376, de 12 de dezembro de 1974, o Governo alterou de forma substancial as perspectivas dos incentivos fiscais, com a remoção de dois pontos críticos da sistemática anterior:

- a - os altos custos da captação;
- b - o conseqüente atraso dos cronogramas de implantação dos projetos, com a elevação dos custos a níveis insuportáveis para as empresas.

(8) Sobre o tema recomenda-se a monografia que publicamos na edição especial da RAP/FGV. - Vol. 32 - Jul/Set/1978.

(9) Meta estabelecida na CARTA DE BRASÍLIA, Programa do Setor Agropecuário do Governo Costa e Silva, in "Livro Anual da Agricultura", Ano I, Bloch Editores, Rio, 1976.

Excluída a opção por projeto, para manter apenas por Região (SUDENE e SUDAM) e para o Estado do Espírito Santo, e por Setor (SUDEPE, EMBRATUR e IBDF), desapareceu com o novo sistema a necessidade de captação e, conseqüentemente, a ação nefasta da intermediação que chegava "em muitos casos, a 30 por cento dos recursos captados". Cada um desses setores passou então a ser administrado pelos órgãos respectivos.

No caso do Fiset/Pesca, por exemplo, os recursos acumulados, a partir de janeiro de 1975, foram aplicados "sobretudo no saneamento e fortalecimento das empresas pesqueiras, dentro de novos cronogramas de desembolso que compatibilizaram as disponibilidades com a demanda dentro de prazos improrrogáveis⁽¹⁰⁾".

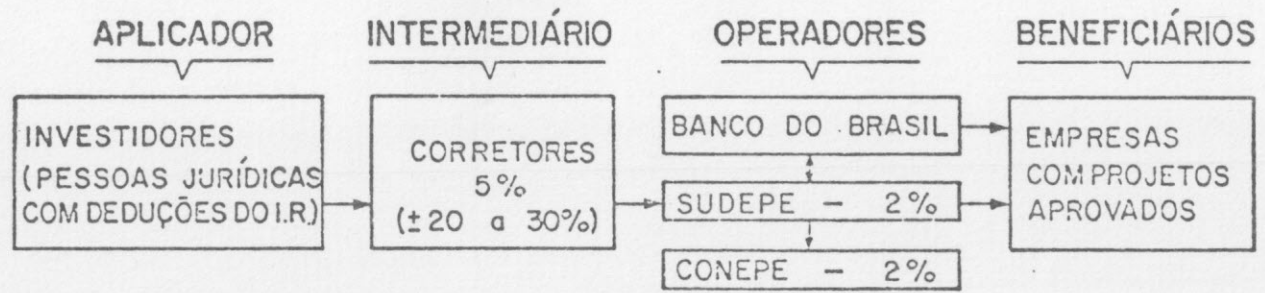
Foi enfatizado o saneamento financeiro das empresas associado a processos de fusão e/ou incorporação das unidades industriais amparadas pelos incentivos fiscais. Tal opção foi criticada pelo risco de limitar a ação governamental apenas à tentativa de atacar os efeitos das distorções da política dos incentivos sem a correção de suas causas mais profundas. É, ainda, de que seria temerário "misturar" empresas saudáveis com empreendimentos reconhecidamente comprometidos em termos financeiros e sem viabilidade econômica de recuperação.

Eis, de forma esquemática, as diferenças fundamentais entre os dois sistemas de incentivos fiscais, aplicados à realidade pesqueira com as entidades intervenientes e seus custos operacionais:

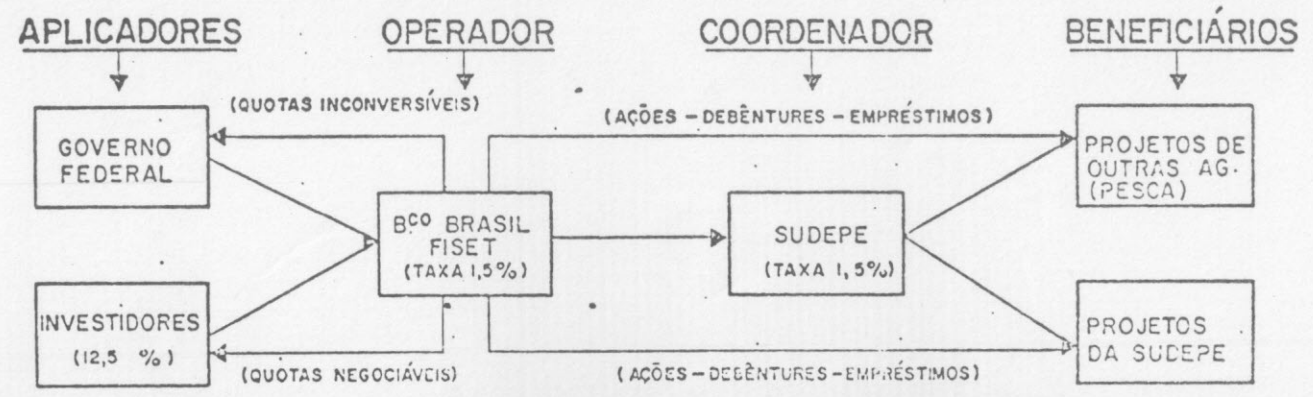
Pelo novo sistema, ao apresentar a declaração de rendimentos, a pessoa jurídica faz opção pela pesca (até 25% do imposto devido).

(10) Documento de Trabalho da SUDEPE, 1977.

ANTIGA SISTEMÁTICA DOS INCENTIVOS - GRÁFICO V



ATUAL SISTEMÁTICA DOS INCENTIVOS



Quando efetuar o recolhimento, o optante receberá da Receita Federal um Certificado de Aplicação no FISET/Pesca, devendo trocá-lo por ações do Fundo dentro de um ano. A SUDEPE analisa e aprova o projeto, indicando ao Banco do Brasil o montante de recursos deferidos. Simultaneamente, a SUDEPE subscreve ações da empresa titular do projeto em montante igual a esses recursos. Cada liberação de recursos de incentivos corresponderá a uma integralização de capital, pela SUDEPE, ocasião em que a beneficiária entregará ações integralizadas no Banco do Brasil, que é o operador. A pessoa jurídica, de posse do Certificado de Aplicação, procura o Banco do Brasil para trocá-lo por ações do FISET/Pesca. O Banco, finalmente, com base na cotação das ações em Bolsa (quando ali negociadas) ou no valor patrimonial das ações (não negociáveis em Bolsa), ou no valor nominal, entregará à pessoa jurídica tantas ações quantas sejam necessárias para cobrir o valor do Certificado de Aplicação. Anualmente o governo aprova o orçamento para o FISET/Pesca, somando para o ano de 1981, o total de Cr\$ 907.953.009,00, dos quais Cr\$ 556.000.000,00 deverão originar-se do Sistema de Incentivos Fiscais e Cr\$ 349.953, constituem saldo disponível de exercícios anteriores.

4.2 - O Resultado do Incentivos Fiscais

Transcorridos cerca de 19 anos de criação da SUDEPE e mais de treze dos estímulos instituídos pelo Governo para o fomento creditício à pesca como indústria de base e à adoção dos incentivos fiscais, é lícito avaliar os resultados da mobilização de recursos alocados para o desenvolvimento industrial da pesca. Igualmente é pertinente indagar o tão alardeado aumento da produção pesqueira no setor industrial para suprimento à população nacional das proteínas abundantes e a baixo preço - ainda tão carente no abastecimento da população nacional.

O tema continua gerando polêmicas, muitas vezes tratadas com passionalidade, face às controvérsias sustentadas tanto

pelos apologistas dos resultados dos incentivos, quanto pelos seus numerosos e freqüentes contestadores. Os primeiros sustentam que, graças à adoção dessa política, (a) modernizou-se o parque industrial pesqueiro; (b) geraram-se economias auxiliares e fortaleceu-se a capacidade gerencial para o setor; (c) ampliou-se e renovou-se a frota nacional; (d) alargou-se o mercado de produtos industrializados sobretudo de congelados e enlatados; (e) aumentou-se a demanda da produção artesanal; e (f) finalmente, elevou-se o volume de exportação de pescado em valores que, somente sob tal aspecto, já teriam ressarcido, com as divisas geradas, o montante investido nos incentivos. Contrariamente, alegam os segundos : (a) as ambicionadas metas de produção de 2 milhões de toneladas, para o final da década de 1976/77, não atingiram nem a metade; (b) o artesanato pesqueiro, marginalizado dos incentivos, continua responsável por cerca de 50% da produção nacional; (c) as indústrias implantadas, em maioria, se voltaram para a exportação; (d) as cooperativas pesqueiras também ficaram ao desamparo dos programas incentivados; (e) a necessidade de sanear às empresas que receberam incentivos e forçar soluções de fusão e incorporação seria implicitamente o reconhecimento governamental de que o programa de incentivo fiscal para a pesca teria fracassado.

INCENTIVOS FISCAIS PARA A PESCA

ESTADOS	D.L. - 221/67	D.L. - 1376/74	SOMA
SP	305.197.901,57	183.496.804,00	488.694.705,57
RS	174.191.246,27	96.824.828,00	271.016.074,27
RJ	164.765.288,01	235.654.225,00	400.419.513,01
SC	119.431.562,36	74.293.396,00	193.724.958,36
PR	17.779.046,09	3.500.000,00	21.279.046,09
PA	9.766.865,28	37.000.000,00	46.766.865,28
ES	2.912.524,56	-	2.912.524,56
BA	1.649.926,04	547.251,00	2.197.177,04
RN	-	6.000.000,00	6.000.000,00
TOTAL	795.694.360,18	637.316.504,00	1.433.010.864,18

5 - SUDEPE: SUAS ORIGENS E SEUS ENTRAVES

Na seqüência lógica do desenvolvimento do modelo sistêmico que se está adotando para a interpretação da problemática pesqueira nacional, após a abordagem das ambiências externas - as pescas mundial e nacional - e da influência da política dos incentivos fiscais para a pesca, pretende-se focar neste capítulo o ente público que mais diretamente se relaciona com tais ambiências: a Superintendência do Desenvolvimento da Pesca.

5.1 - A Gênese de uma Ente Híbrido

A SUDEPE é um ente híbrido nascido da fusão de três órgãos heterogêneos: a) a parte de pesca da Divisão de Caça e Pesca, da administração direta do Ministério da Agricultura; b) a Caixa de Crédito da Pesca, entidade autárquica do mesmo Ministério; c) o Conselho de Desenvolvimento da Pesca, de natureza paraestatal. Contrariamente ao que ocorre com os seres híbridos no campo biológico,⁽¹¹⁾ a SUDEPE já evidenciou graves anomalias desde a sua criação, às quais tenderam a se agravar com o transcorrer dos seus anos de funcionamento⁽¹²⁾.

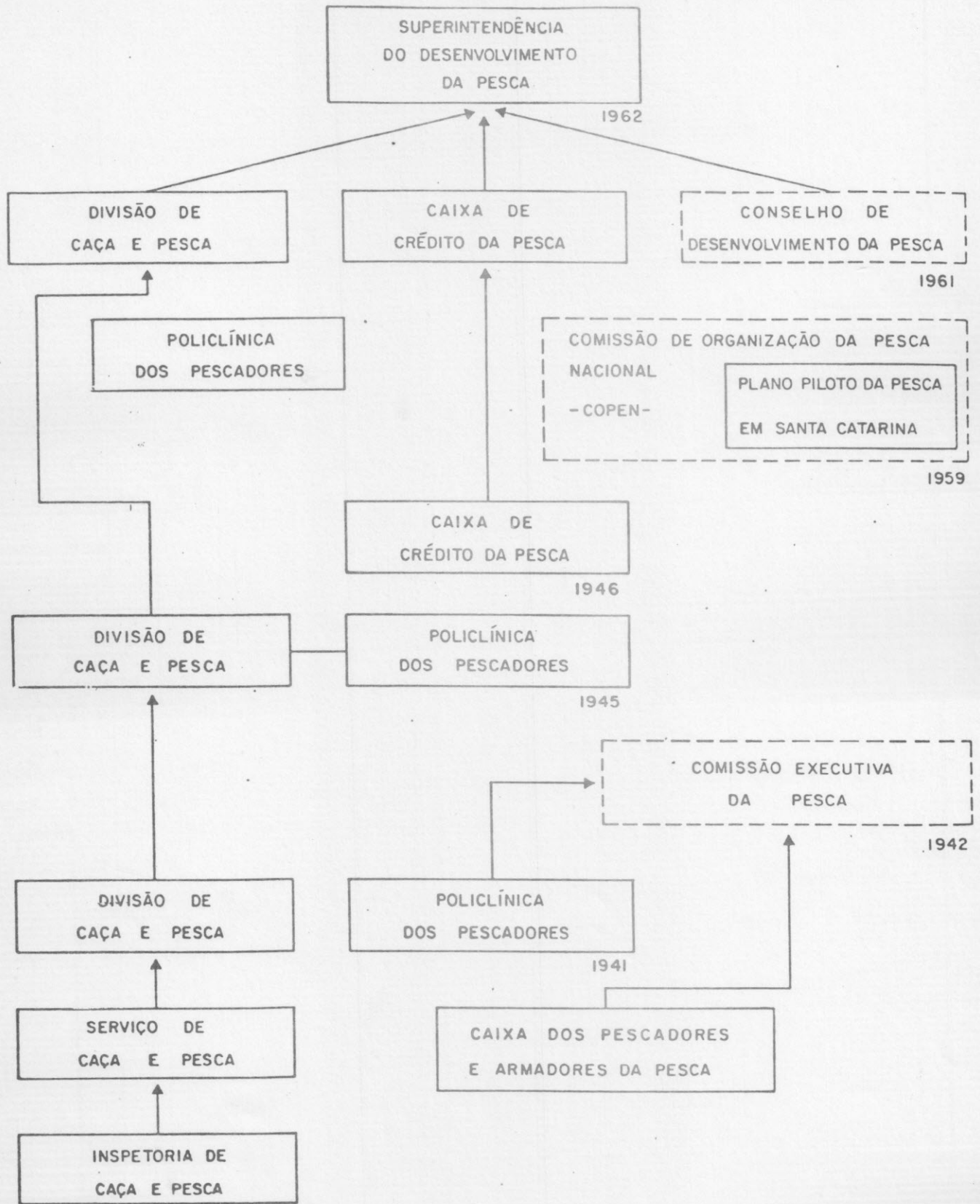
O gráfico a seguir transcrito, registra de forma esquemática as evoluções das matrizes orgânicas da SUDEPE, levantadas desde a encampação dos assuntos pesqueiros pelo Ministério da Agricultura, em 1933, com a criação da Inspeção de Ca

(11) Os seres híbridos caracterizam-se por apresentarem notáveis resultados produtivos na primeira geração e degenerescência acentuadas nas seguintes, quando não são desde logo estérteis.

(12) A nossa monografia "SUDEPE-12 anos de frustrações no desenvolvimento da pesca", elaborada como trabalho acadêmico no Curso de Mestrado em Administração Pública na EBAP/FGV, em 1974, aborda esse tema com maior amplitude e profundidade.

MATRIZES ORGÂNICAS DA SUDEPE

GRÁFICO VI



ça e Pesca, subordinada ao Departamento Nacional de Produção Animal, dentro de administração direta do Ministério. Até então, a pesca esteve sob o comando da Marinha e foi tratada mais em caráter de atividade subsidiária aos interesses navais, empregada de forte espírito patriótico e de preocupações de amparo ao pescador artesanal (13).

5.2 - O Experimento Parlamentarista

A SUDEPE é produto da efêmera experiência parlamentarista de governo e consequência da utilização de um dos mecanismos característicos de tal regime - a delegação de poderes conferida ao Gabinete Ministerial pelo Congresso Nacional. 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, a de nº 10, criou a SUDEPE como Autarquia Federal subordinada ao Ministério da Agricultura.

Outras Leis-Delegadas reformaram ou criaram órgãos da administração indireta do Ministério da Agricultura: SUNAB, COBAL, CIBRAZEM, CFP e IBDF. São eventos dessa fase e hoje insinuam-se como fecunda fonte de pesquisa à disposição dos estudiosos da administração pública: a) propiciando análises sobre as diretrizes governamentais motivadoras de suas criações; e b) ensejando ensaios comparativos quanto ao comportamento desses órgãos, sobretudo no que concerne à natureza jurídica e à forma organizacional em relação aos seus objetivos (o confronto, por exemplo, das autarquias com as empresas públicas ou com as sociedades de economia mista).

(13) Paulo de Castro Moreira da Silva, op. cit.

No que concerne aos poderes legais conferidos à SUDEPE, não poderiam ser mais amplos:

a) elaborar o Plano Nacional de Desenvolvimento da Pesca (PNDP) e promover a sua execução;

b) prestar assistência técnica e financeira aos empreendimentos de pesca;

c) realizar estudos, em caráter permanente, que visem à atualização das leis aplicáveis à pesca ou aos recursos pesqueiros, propondo as providências convenientes;

d) aplicar, no que couber, o Código de Pesca e a legislação das atividades ligadas à pesca ou aos recursos pesqueiros;

e) pronunciar-se sobre pedidos de financiamentos, destinados à pesca, formulados a entidades oficiais de crédito;

f) assistir os pescadores na solução de seus problemas econômico-sociais⁽¹⁴⁾.

5.3 - Os Entraves Institucionais

Ao longo desses seus 19 anos de existência, a SUDEPE vinha padecendo de entraves institucionais, principalmente por sua condição de órgão autárquico e que podem ser sumarizados em seus aspectos mais graves:

a) em 19 anos de existência o órgão passou por 9 administrações diferentes, gerando prejudicial solução de continuidade em sua programação de trabalho;

b) embora tenha sua lotação ideal aprovada pelo Governo, mais da metade de seus servidores ainda não estava enquadrada no plano de classificação de cargos em empregos da SUDEPE, solução só alcançada no atual Governo.

(14) Lei-Delegada nº 10/62, parte final do artigo 1º.

c) as deficiências operacionais em nível de administração descentralizada da SUDEPE (Coordenadoria e Agências) obrigavam a delegação de competência a outros órgãos para executar atividades da autarquia, que se limitava muitas vezes a ser um repassador de recursos sem eficientes mecanismos de coordenação e controle;

d) a exiguidade de recursos próprios gerava dependência cada vez mais acentuada de cobertura orçamentária por parte da União, que não atendia suficientemente com os meios para a execução do plano anual de trabalho⁽¹⁵⁾.

5.4 - Falta de Controle das Variáveis Externas

Além desses entraves institucionais, a SUDEPE e o setor pesqueiro como um todo, ressentem-se de outros fatores de estrangulamento às suas atividades, decorrentes de condições estruturais e conjunturais, a seguir evidenciadas:

a) falta de representatividade de pesca para o cotejo de seus interesses junto aos demais setores produtivos nacionais. Ser pescador, armador ou industrial do pescado ainda hoje não se equipara em status, por exemplo, a um criador de boi ou dono de frigorífico;

(15) Já se evidencia uma tendência otimista para a mudança dessa situação de carência de recursos: encerrou-se a execução orçamentária da SUDEPE em 1980, com um acréscimo de receita de 151.24% sobre os recursos aprovados em janeiro (de Cr\$ 432.219.000,00 foram movimentados Cr\$ 1.085.926.000,00). Para o exercício de 1981, a previsão também é otimista: sobre os Cr\$ 3.779.780.000,00 consignados no orçamento da União para a SUDEPE, pleitea-se recursos suplementares cujo limite total de dispêndios final fixar-se-ai em Cr\$ 5.181.673.100,00. Para o próximo exercício de 1982, já consta da Proposta Orçamentária da SUDEPE, recursos no montante de Cr\$ 9 bilhões, em sua maior parte alocados ao Programa SUDEPE/BID e que serão operados pelo BNCC, como crédito para o Setor Pesqueiro Nacional, fato que já ocorre no corrente exercício e que explica a significativa suplementação orçamentária.

b) ausência de uma sensibilidade nacional pela importância que o setor pesqueiro deve assumir como fonte produtora de proteína animal, como matriz geradora de riqueza e de mercado de trabalho, com tão grande significação social;

c) como consequência desse desnivelamento da pesca nos centros decisórios nacionais, o setor sofria discriminações danosas e não tinha poderes, nem ele e muito menos a SUDEPE, para influir na correção de distorções, sobretudo no tratamento creditício governamental, como os exemplos abaixo comprovam:

1. somente em 1978 foi efetivada a concessão de uma linha especial de crédito para o setor pesqueiro, no montante de Cr\$ 150 milhões, já aprovada pelo Governo há quatro anos, sem que houvesse a indispensável correção desse valor. Como consequência, para os Cr\$ 150 milhões aplicados houve solicitação de empréstimos superior a 500 milhões de cruzeiros;

2. Após prolongadas gestões junto ao Banco Central e Conselho Monetário Nacional, foi incluída no orçamento monetário do exercício de 1979, uma verba de Cr\$ 500 milhões para linhas de crédito ao setor pesqueiro, totalmente desviada para outras aplicações no setor agropecuário.

3. Para o presente exercício foi pleiteada a concessão de crédito para o setor pesqueiro no montante de Cr\$ 2,5 bilhões, sendo até o mês de setembro liberadas menos de Cr\$ 1 bilhão.

4. De ano para ano vinha decrescendo, em termos relativos, a participação do setor pesqueiro no montante de crédito concedido para o setor agropecuário. A partir de 1974, na rubrica investimento, passou a ser tão insignificante a alocação de crédito para a pesca que deixou de ser considerada para efeito estatístico. Em 1976, a pesca representava apenas 0,05% do total operado no exercício, em comparação com 28,56% concedidos à pecuária e 71,39% à agricultura, conforme se registra no gráfico seguinte: