

**TERRITÓRIO E
POLÍTICA ESTATAL:
A INDÚSTRIA DA
PESCA NO BRASIL**

***TERRITORY AND STATE
POLICY: THE FISHING
INDUSTRY IN BRAZIL***

***TERRITORIO Y
POLÍTICA ESTATAL: LA
INDUSTRIA DE LA
PESCA EN BRASIL***

**CÉSAR AUGUSTO
ÁVILA MARTINS***

FUNDAÇÃO
UNIVERSIDADE
FEDERAL DO RIO
GRANDE - **FURG**

cesarmartins@furg.br

*ICHI

Resumo: O artigo analisa o uso do território por empresas industriais de pesca. O território é considerado como ativo, articulando a exigência de matéria-prima produzida extrativamente, as políticas de Estado e a presença de firmas que podem fazer partes de grupos econômicos. As articulações são apresentadas para o setor instalado no Brasil entre 1967 e 1986.

Palavras-chave: território; empresa; indústria; pesca; Estado

Resumen: el artículo analiza el uso del territorio por las industrias de pescado. El territorio es pensado como activo, uniendo la exigencia de la materia prima producida por la extracción, las políticas del Estado y la presencia de industrias que pueden formar parte de grupos económicos. Las articulaciones son presentadas para el sector instalado en el periodo de 1967 y 1986.

Palabras clave: territorio; industria; pesca; Estado

Abstract: This paper analysis territory use by companies in the fishing industry. The territory is considered as active, making the requirement of raw materials produced by extraction, the State policies and the presence of companies that may be part of economic groups. The connections are presented for the sector in Brazil between 1967 and 1986.

Key words: territory; company; industry; fishery; State

Terra Livre	Dourados/MS	Ano 24, v. 2, n. 31
-------------	-------------	---------------------

INTRODUÇÃO

O estudo das relações entre o território e a organização das firmas/grupos econômicos (as empresas) do setor de pescado instalado no Brasil, circunscreverá três pontos básicos de análise, como proposto por Besançon (1966): (I) a pesca como atividade extrativa fornecedora de matéria-prima para unidades fabris que ainda se localizam majoritariamente junto aos cursos de água; (II) as estratégias e as ações do Estado como regulador do uso das águas e financiador de atividades produtivas no setor pesqueiro; (III) a Geografia estudando empresas com tendência para a concentração/centralização do capital e a financeirização das atividades produtivas e da vida.

A interlocução entre os três pontos básicos será realizada através de um conceito clássico da Geografia e recentemente reativado com novas qualidades: o território. Pretendemos responder a seguinte questão: como o território foi um componente ativo para a afirmação de políticas estatais que objetivaram alavancar a produção pesqueira no projeto de modernização conservadora no Brasil da metade da década de 1960 até a metade dos anos de 1980?

O artigo está dividido em três partes. Na primeira, realizamos um pequeno resgate de uma trajetória possível para a articulação entre território e empresas de industrialização de pescado na formação econômico-social brasileira. Na segunda, argumentamos que o Estado brasileiro se manteve como um regulador fundamental do setor pesqueiro. Na última parte apresentamos alguns resultados da ação do Estado como financiador de um agente do setor: as indústrias de pesca.

UMA ABORDAGEM TERRITORIAL DA INDÚSTRIA DA PESCA

Parte significativa dos estudos recentes balizados pelo conceito de território, no Brasil, possuem seu ponto inicial em Souza (1995) que, ao fazer uma trajetória possível do conceito de território para operacionalização de estudos sobre o tráfico de drogas na cidade do Rio de Janeiro, considera o território como um “[...] espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder” (1995, p. 97). No entanto, o caminho trilhado remete para uma formulação que vai sendo refinada e apreendida como possível instrumento de intervenção. Intervenção reconhecida por dois geógrafos que, na busca da “valorização do espaço”, escreveram no período de efervescência do começo dos anos de 1980 “[...] a construção do território é a sua exploração, pois implica simultaneamente domínio e apropriação” (MORAES; COSTA, 1981, p. 123).

A tese fundamental é o pequeno resgate anteriormente realizado por Moraes (1984) que, ao retomar uma das elaborações de F. Ratzel no sentido de que a sociedade, ao se organizar para defender o território, tende a formar o Estado, estabelece o diálogo com a elaboração de Karl Marx (1985) para as chamadas formações pré-capitalistas nas quais a produção do território é definida pelo seu uso. Marx, ao analisar diferentes sociedades (Roma, Germânia, Eslavos, Celtas, Ameríndios), demonstra que os diversos usos que elas fazem dos *pedaços do planeta* transforma-os em territórios. Os usos são marcados por conflitos e que, mais tardiamente, com a consolidação do Estado moderno, permitirão esboçar a abordagem dos diferentes tempos e espaços que se articulam desigual e combinadamente, possibilitando a sua compreensão para além da noção dos limites do modo de produção. Idéia que Vladimir Ilich Lênin e depois Leon Trotsky formularam como a “[...] lei da formação econômico-social como lei do desenvolvimento desigual e combinado” (MARTINS, 1996, p. 17).

Milton Santos vinha delineando, desde as décadas de 1970 e 1980, o projeto para compreender a formação econômica e social brasileira no meio técnico-científico-informacional. Considerando a indispensabilidade da formulação e a sua retomada, posto que em obra mais recente o autor considera que “[...] a formação sócio-espacial e não o modo de produção constitui o instrumento mais adequado para entender a história e o presente de um país” (SANTOS, 1996, p. 107), arriscamos a afirmar com Mamigonian (1996), que esta se configura na mais importante formulação de Milton Santos. Entendemos que se ela permite a articulação entre a História e o funcionamento da sociedade capitalista e as histórias das diferentes sociedades nos distintos *pedaços do planeta*, que vão sendo nomeados e renomeados, também

pode se constituir em mais um engessamento da análise das realidades, conduzindo a insistentes explicações do passado e pouco elucidativas do presente.

O território foi trabalhado por Milton Santos durante as décadas de 1980 e 1990, conjuntamente com a tentativa de estruturação de um sistema de pensamento que, ao partir da Geografia, pretendeu dar conta das metamorfoses na vida dos homens, com a hegemonia de uma concepção e de uma forma de ciência baseada em uma possível constituição de um sistema técnico que substituiria o conjunto das técnicas, intensificando os fluxos, dando novos atributos aos fixos e, sobretudo, alicerçado na imperiosidade da informação. Um momento que pode ser considerado como determinante do acabamento dessa trajetória, iniciada em “Por uma Geografia Nova”, de 1978, é a publicação de “A natureza do espaço-técnica e tempo. Razão e emoção” em 1996, no qual explicita a compreensão de que o espaço geográfico, entendido como a articulação indissociável entre o sistema de ações e de objetos, se constituiria no objeto da Geografia.

Ora, na última parte do capítulo intitulado “Estado e espaço: o Estado-nação como unidade geográfica de estudo”, de “Por uma Geografia Nova”, Milton Santos escreve um item sobre “Espaço e território”. Neste, que antecede o capítulo “As noções de totalidade, de formação social e de renovação da Geografia”, o autor considera que os três elementos de um Estado-nação são o território, o povo e a soberania, e nesta, o “[...] uso do poder que, de resto, determina os tipos de relações entre as classes sociais e as formas de ocupação do território” (SANTOS, 1978, p. 189).

No presente estudo, o território é a formação espacial brasileira territorializada. Evitaremos, apesar de muito presente, os debates como aqueles entre espaço e território, desses com região e lugar. Assim, é possível fazer uma pequena retrospectiva para indicar o que consideramos como ressignificação do território.

Na conferência de abertura do Seminário Internacional “Território: globalização e fragmentação”, organizado pela Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, na Universidade de São Paulo, em 1993, o título da apresentação é indicador da presença do conceito: o retorno do território. Qual território? “É o uso do território, e não o território em si mesmo [...] o território são formas, mas o território usado são objetos e ações” (SANTOS, 1994, p. 15-16). No começo do século XXI, ao retomar o projeto de (re)inscrição da formação sócio-espacial no meio técnico-científico-informacional, afirma, com Maria Laura Silveira que o que interessa discutir é, então, “[...]o território usado, sinônimo de espaço geográfico. E essa categoria, o território usado, aponta para a necessidade de um esforço destinado a analisar sistematicamente a constituição do território” (SANTOS; SILVEIRA, 2001, p. 20).

Insistimos na relevância dessa abordagem, pois é uma abertura para a análise do território como um campo de tensão entre as potências de agentes de forças desiguais, constituídas historicamente, portanto, como território usado. A retomada do conceito de território nas últimas obras de Milton Santos significou e significa a intensificação da interlocução com outros cientistas sociais que não soçobraram a cantilena do discurso único.

Um dos desafios postos é aliar a abordagem histórica da formação social com sua ressignificação como território usado no período técnico-científico informacional. Apresentamos uma breve e não conclusiva retomada de uma outra formulação de Milton Santos: período técnico-científico informacional. Em texto publicado originalmente em 1984, no n. 4 da Revista do Departamento de Geografia da USP, Milton Santos, escrevia que o próprio espaço geográfico poderia ser “chamado de meio técnico-científico” (p. 15)². O autor apresentava uma elaboração que superava a discussão “espaciológica” e buscava apreender as metamorfoses do espaço habitado, para parafrasear uma das suas obras, através das imbricações entre a ciência, a técnica e a seguir da informação com e no território. É em “A natureza do espaço” que a informação será considerada como “vetor fundamental do processo social e os territórios são, desses modos, equipados para facilitar a circulação” (SANTOS, 1996, p. 191).

Ciência, técnica e informação utilizadas por quais agentes? O agente social privilegiado no trabalho são as empresas de pesca instaladas no Brasil entre 1967 e 1986. Com o objetivo de simplificar a exposição, entendemos empresas como sinônimo de firmas/grupos

² O texto reaparece na coletânea: SANTOS, M. Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico científico informacional. São Paulo: HUCITEC, 1994, p. 121-135.

como Gonçalves (1991; 2003). Para o autor, não havendo um corpo teórico orientado para a definição de firma e grupo econômico, podemos tratá-los como “conjunto de firmas, submetidas ao mesmo poder controlador” e como *locus* da acumulação, possuidoras de quatro estratégias centrais: especialização, diversificação, integração vertical e conglomeração.

Assim, está desenhado o problema da investigação: o território, o qual é definido pelo seu uso na História foi e é decisivo para a reprodução das empresas industrial de pesca instalados no Brasil e mais especificamente do setor de enlatamento. O pressuposto é que não somente a concorrência inter-capitalista, mas também o território usado são resultados e motores da estrutura empresarial e a análise leva em conta o aprofundamento das relações entre a localização das plantas fabris junto a pontos historicamente construídos no litoral brasileiro e o descortinamento da estrutura e funcionamento das formas e dinâmicas da natureza do Oceano Atlântico, construindo e consolidando o Mar territorial brasileiro no meio técnico-científico informacional.

Concomitantemente, há um afastamento da produção do pescado, que atualmente é recurso e matéria-prima industrial como um meio de vida de populações que anteriormente viviam como pescadores artesanais para a produção de armadores e/ou industriais proprietários das embarcações que vivem do lucro e da mais-valia.

Reafirmamos duas posições: a primeira é que a opção conceitual do trabalho não eliminou a possibilidade de manter o diálogo com outras formulações; e a segunda é a obrigatoriedade de analisar as políticas de Estado para o setor pesqueiro.

Para o estudo do setor de enlatamento de pescado no Brasil, é necessário realizar a análise das políticas estatais em suas relações com a presença dos novos agentes, que constituem com e no espaço e nos territórios. Pois, entre eles existe uma ligação genética, como sugere Henri Lefebvre (1978 e 1986), um pensador rigoroso das estruturas, formas, conteúdos e nexos constitutivos do modo capitalista de produção. A análise deve levar em conta os aspectos tático-estratégico, prático e ideológico (LEFEBVRE, 1978, p. 311). Ou seja, da subordinação dos recursos do território a objetivos políticos e à perspectiva de tecnocratização da sociedade, passando pelos instrumentos e meios de ação.

A ligação entre o espaço, seus fragmentos e o Estado, na sociedade capitalista, como um dos instrumentos de amálgama entre o que se apresenta como desordem/desunião, construindo a(s) ordem(s) e fragmentando os ordenamentos é sugerida por Lefebvre (1978): “[...] o Estado se liga ao espaço desde sua origem por uma relação complexa, que muda e atravessa pontos críticos [...] o Estado tende a controlar os fluxos e a existência, e assegura a sua coordenação” (p. 261 e 263)³.

O Estado mantém, historicamente, planos e estratégias de regulação do setor pesqueiro. O Estado aqui tratado é territorial, tributador e mantenedor do monopólio da força pública (ENGELS, 1977) e mesmo que, eventualmente, construa políticas, no sentido de formular, executar e/ou incentivar ações minimizadoras das tendências do acirramento das desigualdades sociais e territoriais, é tomado como numa formulação clássica de Marx e Engels: “[...] a forma pela qual os indivíduos de uma classe dominante fazem valer seus interesses comuns e na qual se resume toda a sociedade civil de uma época, conclui-se que todas as instituições comuns passam pela mediação do Estado e recebem uma forma política” (1989, p. 70). Portanto, sem minimizar a possível capacidade de intervenção de outros agentes, como por exemplo, de movimentos sociais, sejam eles legais, ilegais ou considerados como de maior ou menor legitimidade, interessa-nos estabelecer o diálogo com alguns autores que estudaram as chamadas políticas públicas para o setor pesqueiro.

Essa abordagem acadêmica-política é um caminho fecundo, uma vez que são poucos os geógrafos que realizam estudos sobre temáticas relacionadas aos múltiplos processos da atividade pesqueira. Para consolidar a afirmativa, pode-se tomar por base o portal do banco de teses e dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Com a chamada de “pesca e pescadores” há um resultado de 1.540 teses e dissertações em todas as áreas do conhecimento (Disponível em: <<http://servicos.capes.gov.br/capesdw>>. Acesso em: 20 de julho de 2009. Com a pesquisa refinada para as palavras “Geografia e pesca” são encontra-

³ “L’État se lie à espace, au cours de sa genese, par une relation complexe, qui a change et traverse des points critiques (...) L’État tend à contrôler flux et stocks, em assurant leur coordinations” (tradução livre do autor).

das 124 chamadas e para as palavras “Geografia e pescadores”, o número é de 50 teses e dissertações. Do total de 174 estudos identificados, 31 são trabalhos defendidos em Programas de Pós-Graduação em Geografia. Em uma análise não exaustiva e distante de qualquer conclusão mais elaborada, observa-se que no conjunto dos 31 trabalhos, apenas três não estão relacionados às atividades dos pescadores artesanais e às dinâmicas que representam garantias ou limites da reprodução de suas vidas. São estudos assentados nos conflitos da atividade com as ordens e desordens da sociedade urbano-industrial, como a especulação imobiliária, com a pesca industrial, com as redes de comercialização, com o comprometimento da qualidade das águas e com o turismo praticado em escala. Estudos como o de Martins (1997) sobre a reprodução social dos pescadores no Estuário da Laguna dos Patos e o de Cardoso (2001), que procura caracterizar a existência de um movimento social na pesca artesanal, sintetizam estas preocupações.

Por que esta indicação é profícua? Porque o Estado tem sido historicamente um regulador das atividades pesqueiras entre os Estados Nacionais através de acordos sobre os direitos de capturas em determinadas áreas territoriais, legislando sobre os direitos e obrigações de pescadores e armadores ou mesmo intervindo diretamente com políticas de incentivos e subsídios.

A REGULAÇÃO ESTATAL DA PESCA

No Brasil, apesar de poucos trabalhos de maior fôlego, é possível afirmar com Diegues (1983), Silva (1988), Abdallah (1998) e Paiva (2004) que desde o período colonial existem regulações estatais para o setor pesqueiro. É, sobretudo a partir da criação da Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE), em 1962, e por meio do decreto 221 de 1967, que o Estado objetivou transformar a pesca em uma indústria de base, executada por agentes modernizados, portadores dos mais eficazes instrumentos e técnicas para reduzir as incertezas das capturas e dos problemas relativos à comercialização e à conservação. Os principais benefícios fiscais eram isenções de impostos: para produtos industriais que equipariam embarcações; para o pescado *in natura* destinado ao mercado interno e exportações; de Imposto Renda para pessoas jurídicas com projetos aprovados na SUDEPE; para produtos industrializados para importações previstas em projetos aprovados pela SUDEPE. Ou seja, o setor pesqueiro faria parte do processo de modernização conservadora que se instalava no Brasil (FERNANDES, 1975) com um aparato para o planejamento centralizado (IANNI, 1979).

Ainda sobre a elaboração de políticas estatais que visam regular o uso dos mares e oceanos, cabe ressaltar que o debate doutrinário foi iniciado no século XVI e que, até aproximadamente 1945, havia um certo consenso sobre o livre acesso e uso das águas que interessavam às maiores potências do período. De modo geral, há duas inflexões na última metade do século XX no período posterior à Segunda Guerra Mundial: a partir da Conferência de Genebra de 1958 e da Convenção de 1964.

Na primeira, Harry Truman (1884-1972) presidente dos Estados Unidos da América entre 1945 e 1953, defendeu publicamente o uso exclusivo das águas até o limite da Plataforma Continental pelos países ribeirinhos, quebrando a tradição liberal. Há uma história relativamente longa e conflituosa da expansão das atividades de pesca que envolvem longos deslocamentos para as capturas de diferentes espécies, com conflitos entre os pescadores e outros agentes, chegando a mortes e tragédias para os trabalhadores do mar, mantendo seu trabalho como *lo más peligroso del mundo* (OIT, 2000).

A segunda inflexão pode ser considerada quando a Convenção de 1964 define “[...] el lecho del mar y el subsuelo de las zonas submarinas adyacentes a las costas pero situadas fuera del mar territorial, hasta una profundidad de 200 metros o, más allá de este limite, hasta donde la profundidad de las águas suprayacentes permita la explotación de los recursos naturales de dichas zonas” (URTEAGA, 1988, p. 12).

Na Espanha, Gonzáles Laxes (1988) e Viruela Martínez (1995) deram indicações das estratégias dos Estados e dos pescadores organizados para garantir a sobrevivência das comunidades e fazer frente às renegociações do uso das águas do Mar Mediterrâneo propostas pela União Européia e por Estados Nacionais do Norte da África.

No começo da década de 70 do século XX, são definidas as linhas gerais das estratégias

e ações do Estado brasileiro sobre o uso do Mar Territorial. Numam (1972) indica que a ação do Estado brasileiro, do final da Segunda Grande Guerra Mundial até o começo da década de 1970, está formalizada sinteticamente, em três decretos:

1. Decreto 28.840 (08/11/50) que incorpora a plataforma continental e insular ao território nacional;
2. Decreto 44 (16/11/66) que determina que até seis milhas o Brasil tem direito exclusivo de pesca e de exploração dos recursos vivos do mar;
3. Decreto 1098 (25/03/70) que determina as 200 milhas de Mar Territorial para o Brasil. Para os armadores e industriais instalados no Brasil, o fechamento das águas brasileiras teve como principal impacto o fechamento dos Mares Territoriais do Uruguai e Argentina impedindo o acesso aos seus pesqueiros que passaram a ser utilizados por embarcações fundeadas no porto pesqueiro do Rio Grande, desde 1953.

Essas políticas somente poderiam ter alguma eficácia com a existência e a ação de determinados agentes. E foram escolhidos os agentes: havia a necessidade da formação e da consolidação de um empresariado (armadores e industriais) capaz de aumentar a produção e o processamento de pescado com a elevação da base técnica nas capturas, no processamento fabril e na distribuição. Do ponto de vista das capturas, procurava-se uma espécie de via prussiana de modernização e do processamento. Havia a perspectiva do alargamento da disponibilidade de alimentos industrializados para suprir o consumo da acelerada urbanização do país. Objetivava-se, assim, garantir e expandir as possibilidades de lucros do setor, assegurar mais um grupo de alimentos com sanidade e menor preço para manter o custo da reprodução da força de trabalho mais baixo e com eventuais excedentes e/ou na melhoria da qualidade do pescado, tentar minimizar o histórico *déficit* da balança comercial do setor.

Porém, anteriormente ao decreto 221/67 e as políticas subsequentes, o Estado brasileiro havia elaborado e aplicado ações no setor e que havia agentes que atuavam e se reproduziam na atividade.

Descartando o período colonial, em que as principais preocupações estavam centradas na regulação da atividade baleeira, o Decreto Imperial nº 876, de 10 de setembro de 1876, e o Decreto nº 8338 de 17 de dezembro de 1881, garantiam a concessão de terrenos para empreendimentos de pesca e favores fiscais e financeiros para companhias de pesca, salga e secagem de pescado. Também criava-se a Repartição Hidrográfica do Ministério da Marinha que pode ser considerada a primeira instituição de pesquisa sobre as chamadas “ciências do mar”.

No começo da República, através do decreto nº 478, de 09 de dezembro de 1897, o Estado objetivava nacionalizar a atividade pesqueira, enfrentando forte resistência do Estado português, interessado em defender especialmente os imigrantes da Povoação do Varzim em Portugal que atuavam no Brasil. A criação em 1912, da Inspetoria de Pesca, trouxe a primeira regulamentação mais abrangente para o setor. A regulamentação da Inspetoria envolvia desde a manutenção de laboratório de pesquisa e publicações especializadas até a existência dos chamados “guardas de pesca”. Entre as atribuições desses estavam o controle das atividades de pesca em determinados períodos e do uso de instrumentos considerados danosos à reprodução das espécies e o impedimento do contrabando. Segue-se a tentativa de criação da primeira Estação de Biologia Marinha (entre 1915 e 1916) com objetivo de iniciar e sistematizar as pesquisas e a divulgação de elementos para auxiliar as indústrias, a organização da “Missão de nacionalização da pesca e saneamento do litoral”, dotando de recursos uma expedição com o cruzador “José Bonifácio” que percorreu o litoral, entre 1919 e 1921, realizando o primeiro grande inventário da “terra e do homem” da costa brasileira.

A forte intervenção estatal no período após a Revolução de 1930 pode ser compreendida com dois exemplos: (I) a exclusividade dada ao Estado, pela Constituição de 1934, para a criação dos Entrepostos de Pesca e (II) na abertura política, após o Estado Novo (1937-1945), na qual foi criada a Caixa de Crédito dos Pescadores e Armadores de Pesca, em 1945, cuja taxa de 5 % do valor total das vendas em leilão, nos Entrepostos, que teve por fim financiar desde a aquisição de material de pesca e gelo até a montagem de pequenos frigoríficos.

Antes da criação da SUDEPE, em 1962, mais precisamente em 1961, o Conselho do Desenvolvimento da Pesca tinha, entre seus objetivos formais, a criação de um Fundo Nacional de Desenvolvimento da Pesca. A SUDEPE nasce com a Lei Delegada nº 10, de 11 de setembro de 1962, inspirada na formulação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) com a idéia de planejamento estatal com viés setorial.

No atual limite, o litoral que já foi “território do vazio” (CORBIN, 2003), conecta sistematicamente a humanidade à vida nos $\frac{3}{4}$ de água do planeta através da ciência, técnica e informação. Sistematicamente pelo menos desde a publicação da *Historie Physique de la Mer* de Luigi Masigli em 1725 e a grande viagem da frota militar-científica estadunidense de 1838-1842 ao Oceano Pacífico e a Antártida (Philbrick, 2005), confirmando que “[...] nos últimos cinco séculos o espaço oceânico foi uma arena central da luta imperial” (Mancke, 1999, p. 234). A expansão dos limites permite, por exemplo, a produção de mapas tridimensionais da costa brasileira e com forte financiamento a mantém-se a identificação de espécies marinha: em 2004 o “Censo da Vida Marinha” que envolveu aproximadamente mil cientistas de 70 países apontou a existência de 106 espécies de peixes desconhecidas; no Brasil o “projeto Biota-Bentos Marinhos”, financiado em R\$ 2,5 milhões pela FAPESP (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo) identificou 70 novas espécies de animais marinhos no litoral paulista⁴. Quais serão os limiares?

Insistimos que se houve e há um conjunto de regulações do Estado para o setor, essa relação deve ser apreendida no e com o território, como sugere Antas Jr. (2005).

TERRITÓRIO E O FINANCIAMENTO ESTATAL DA PESCA NO BRASIL: UMA PROPOSTA DE PERIODIZAÇÃO

O território é ativo do ponto de vista da existência conjunta de condições materiais, como da presença de determinados estoques pesqueiros e de agentes promotores da alavancagem da atividade pesqueira (pescadores, armadores de pesca, trabalhadores fabris, empresários industriais e comerciantes) e de condições não materiais como a formação de uma tecnoburocracia capaz de implementar ações setoriais. No texto, as referências das políticas e dos financiamentos estatais para a pesca estão restritas àquelas executadas em nível federal.

Como Diegues (1983) e Abdallah (1998), consideramos que o Decreto 221/67 é um marco inflexivo no setor pesqueiro nacional como uma forma de modernização. Do ponto de vista dos incrementos produtivos ocorreram saltos: (I) as capturas passam de 377.008 toneladas, em 1964 para 815.720 toneladas em 1974, chegando a 971.537 toneladas, em 1984; (II) o número de fábricas que enlatam pescado sobe das 22 empresas em 1965 para 40, em 1976 (dezesseis no Rio de Janeiro, onze em São Paulo, oito no Rio Grande do Sul e cinco em Santa Catarina); (III) o consumo aparente de pescado duplica entre 1964 e 1984; (IV) o saldo da balança comercial do setor de pescado torna-se positivo; (V) são instalados cursos superiores e instituições de pesquisa voltadas para o estudo dos ambientes aquáticos e para a criação de tecnologias de pesca e industrialização de pescado; (VI) são criadas e impostas normas de sanidade para a produção e consumo de pescado.

Tomados a esses resultados, Diegues (1983) indica que, além do comprometimento de várias espécies pela intensificação das capturas, a negligência com a pesca artesanal, mais do que comprometer estoques, desestruturou o modo de vida de muitas localidades. Cardoso (2001) demonstra que, passadas mais de três décadas de um modelo de modernização que privilegiava os agentes hegemônicos do setor. Os pescadores artesanais se articulam para resistir e apresentar propostas de suas territorialidades, marcadas pela utilização de instrumentos simples de trabalho que, ao garantir sua reprodução simples, também podem produzir pescado de qualidade para diferentes mercados e colaboram na manutenção de determinados estoques⁵.

Assim, se é possível concordar em linhas gerais com os autores citados acima que, até

⁴ A pesquisa divulgada no Censo da Vida Marinha iniciou em 2000 e possui previsão de término em 2010. O estudo financiado pela FAPESP envolve pesquisadores das três universidades estaduais de São Paulo e teve início em 2000.

⁵ Um exemplo recente é o estabelecimento de parcerias dos coletores/produtores de moluscos bivalvos organizados em cooperativas no litoral paulista para abastecimento da rede de supermercados Pão de Açúcar. Recentemente há diversas iniciativas de profissionais de diferentes formações, normalmente respaldados pelas Universidades, que pretendem fazer de suas atividades de pesquisa, ações de planejamento e gestão. Eivados de discursos com vocábulos política e ecologicamente corretos, seguem modelos pré-determinados que tratam abstratamente o trabalho dos pescadores, naturalizam as relações sociais e pregam o retorno à práticas de tempos remotos.

a criação da SUDEPE, do Serviço de Inspeção Federal e do Primeiro Plano de Nacional de Desenvolvimento Pesqueiro em 1962 e talvez até a operacionalização do decreto 221/67, não existiam políticas estatais de financiamento e um parque pesqueiro de importância nacional, discordamos com base nos elementos já apresentados que não houvesse, de um lado, políticas de Estado e de outro, industriais que usavam o território em suas frações para se constituírem em agentes hegemônicos no setor. Observe-se que o Censo Industrial de 1907 já registrava exportações de pescado pelos portos do Rio de Janeiro, de Manaus, de Rio Grande, de Florianópolis, de Belém, de Salvador, de São Luís (MA) e de São Francisco (SC) para os mercados da Alemanha, da França, da Argentina, do Uruguai, da Bolívia, do Peru, de Portugal, da Itália e do Paraguai. E, na década de 1930 são fundadas duas das atuais fábricas de enlatamento de pescado em funcionamento no Brasil: a Rubi, em 1934 e a Coqueiro, em 1937 (pertencente desde 2000 ao grupo Pepsico, a fábrica ao produzir cerca de 1.060.000 latas/dia, tornou-se a recordista mundial do setor em 2003). Ambas operam em São Gonçalo/RJ em fábricas que remontam o período de fundação.

Na perspectiva que, até 1967 não havia financiamento estatal sistematizado para o setor pesqueiro. Sugerimos a seguinte periodização para as políticas de Estado para a pesca no Brasil:

1. 1967 à 1973: forte intervenção com recursos do decreto 221/67 para a montagem de firmas e expansão dos empreendimentos do setor. Em 1969 é elaborado o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento Pesqueiro;

2. 1974 à 1986: início do esgotamento dos recursos do decreto 221/67 e montagem do Fundo de Investimento da Pesca (FISSET/Pesca), que após uma série de denúncias e comprovação de irregularidades no uso dos financiamentos, objetivava basicamente promover o saneamento de algumas firmas e fusões e aquisições. Em 1974 e em 1980 são elaborados dois planos nacionais para o setor;

3. 1986 à fevereiro de 1989: esgotamento do modelo de financiamento e início da adoção de medidas de ajuste fiscal. Culmina com a fusão da SUDEPE com a Superintendência da Borracha, com o Instituto Brasileiro do Desenvolvimento Florestal (IBDF) e a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA) no IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis). Há o desmonte de estruturas básicas como a de sistematização e a de divulgação dos dados de capturas e a afirmação do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) no financiamento do setor;

4. fevereiro de 1989 à 2002: a fragilidade dos órgãos de Estado no setor pode ser comprovada pela efemeridade do GESPE (Grupo Executivo do Setor Pesqueiro), criado em 1995, e substituído, mas não extinto pelo DPA (Departamento de Pesca e Aqüicultura) no Ministério da Agricultura e Abastecimento, em 1998. Além do atraso na divulgação de praticamente todos os dados sobre o setor, é no período que se afirmam três processos nos quais o financiamento do BNDES é fundamental: a concentração relativa no setor de enlatamento, com a extinção do processo produtivo em fábricas que não enlatavam sardinha e/ou atum, a ascensão de grupos empresariais que arrendavam embarcações para pesca de atuns e afins de alto-mar para exportação e a expansão das firmas de cultivo, especialmente de camarões, no Nordeste brasileiro (MARTINS, 2003). O período é encerrado com a criação da Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca (SEAP-PR) em janeiro de 2003 no começo do primeiro governo de Luís Inácio Lula da Silva.

Por que apresentamos essa periodização com forte influência das ações do Estado? Porque não é possível fazer a análise de políticas estatais sem considerar o território como normativo. Portanto, é necessário retomar mais uma vez, mesmo que brevemente, a obra de Milton Santos. Em “Estado-nação como espaço, totalidade e método”, ao discutir as características dos chamados “países subdesenvolvidos” o autor afirma que a estrutura dos gastos públicos se orienta para servir “melhor e mais barato às empresas modernas” (SANTOS, 1982, p. 31). Mas, é em “A natureza do espaço” que dedica um item “as normas e o território”, em que “[...] as normas das empresas são, hoje, umas locomotivas do seu desenvolvimento e de sua rentabilidade” (SANTOS, 1996, p. 183). Entendemos que as flutuações das políticas de Estado no setor pesqueiro podem ser analisadas com pelo menos uma permanência: sua maior presença ou ausência foi e é indispensável para compreender o uso do território pelos seus agentes. E mais, é componente indispensável para formular uma explicação para a gênese, consolidação e mesmo decadência de determinados agentes no uso do território.

A afirmação dos financiamentos estatais para a indústria da pesca (1967-1973)

Uma das demonstrações da capacidade de organização dos industriais da pesca foi a publicação da Revista Nacional da Pesca (RNP), que funcionou como espécie de porta-voz do setor e era o órgão oficial da Associação Nacional das Empresas de Pesca (ANEPE). Em seu número de agosto de 1968, trazia matéria intitulada “Governo de frente para o mar”, com a seguinte declaração do Ministro Antônio Delfim Neto:

Os incentivos fiscais estão abrindo perspectivas de um desenvolvimento acelerado e racional das atividades em tantos setores fundamentais da economia brasileira. A pesca é um desses setores. E as notícias que temos são as mais auspiciosas, demonstrando plena confiança dos investidores na política traçada pelo governo da República (1968, p. 3).

E concluía a matéria em tom de grandiloquência: “Em suma: Brasil desperta para a pesca. Deixou de ser um mero importador de bacalhau e sardinha enlatada”.

O quadro 1 apresenta o total de recursos solicitados e liberados pelas empresas no período de 1968 até 1973 que representou aproximadamente de 75 % do total dos pedidos e das liberações efetuadas até 1986, quando a SUDEPE estava esgotando sua política de financiamento. Um aspecto relevante foi a capacidade de mobilização e a velocidade de agentes do setor e de fora dele em elaborar projetos para captar os recursos disponibilizados, pois não existiam no país empresas de pesca com relevância nacional ou mesmo referências dos procedimentos adotados para a realização das solicitações, o acompanhamento dos processos, bem como da fiscalização da aplicação dos recursos. Um segundo aspecto importante foi que a Quaker Oats conclui as negociações que culminam na aquisição da firma Coqueiro de São Gonçalo/RJ, indicando uma possível internacionalização do setor naquele momento que acabou não se confirmando.

QUADRO 1: Brasil: quadro geral das liberações de recursos e de incentivos fiscais do decreto-lei 221/67 de 1968 à 1973 (em U\$) (*).

Total de firmas/grupos solicitantes	Recursos solicitados	Recursos liberados	% dos recursos liberados
137 (1)	216.004.012	102.696.634	47,5

(*) Conforme instrução do Banco Central, todos os valores em unidades monetárias foram convertidos pelo preço médio anual de venda do dólar.

(1) As firmas FRIDUSA-Frigoríficos e Ind. de Alimentos S/A de Niterói e ANPESCA- Cia. de Pesca Angra dos Reis do município de Angra dos Reis (RJ) elaboraram projetos, mas não há dados disponíveis dos recursos solicitados.

Fonte: ANEPE. Anuário da Pesca, São Paulo, 1974.

A tabela 1 mostra a concentração dos recursos em empresas instaladas nas regiões Sudeste e Sul do Brasil.

TABELA 1: Brasil: distribuição estadual das solicitações e liberações de recursos e de incentivos fiscais do decreto-lei 221/67 de 1968 à 1973 (%) e média dos orçamentos dos projetos (U\$).

Unidade Federada	Firmas/grupos solicitantes	Recursos solicitados (%)	Recursos recebidos (%)	Média dos recursos recebidos por projeto (U\$)
Santa Catarina	36	17,8	15,8	447.920
São Paulo	35	35,0	38,8	1.135.405
Rio Grande do Sul	20	20,3	19,5	995.578
Guanabara	19	14,9	10,9	591.639
Rio de Janeiro (1)	16	8,4	11,0	705.551
Pará	4	1,2	1,4	367.054
Espírito Santo	2	0,5	0,4	237.563
Paraná	2	1,1	2,1	1.099.747
Pernambuco	1	0,2
Bahia	1	0,5	0,1	152.850
Ceará	1	0,1
Totais	137	100	100	747.983

(1) As firmas FRIDUSA-Frigoríficos e Ind. de Alimentos S/A de Niterói/RJ e ANPESCA- Cia. de Pesca Angra dos Reis do município de Angra dos Reis/RJ elaboraram projetos mas não há dados disponíveis dos recursos solicitados. ... Informação não disponível

Fonte: Organização e cálculos de César Martins, com base em: ANEPE. Anuário da Pesca, São Paulo, 1974.

A partir de 1962, com a criação da SUDEPE, o Estado brasileiro possui um órgão que, até a sua extinção em 1989, produzirá os melhores levantamentos de dados para o setor pesqueiro da história do país. Entretanto, é o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que publica, em 1965, o cadastro industrial que permite não somente isolar o setor, mas também decompô-lo em três sub-setores com a identificação nominal dos empreendimentos por município.

A tabela 2 apresenta a síntese dos estabelecimentos nas Regiões Sul e Sudeste do Brasil.

TABELA 2: Brasil: tipologia das firmas industriais de pescado nas regiões Sul e Sudeste (exceção da Guanabara) em 1965.

Municípios (UF)	Tipologias			
	Conservas de peixes, crustáceos e moluscos, exceto sardinha	Peixe fresco, refrigerado e salga seca	Preparação e conserva de sardinha	Totais Municipais
Angrados Reis / RJ	-	-	22	22
Cabo Frio / RJ	-	8	1	9
Niterói / RJ	-	-	5	5
S. Gonçalo / RJ	-	-	3	3
Total do Rio de Janeiro	-	8	31	39
Rio Grande / RS	8	17	-	25
São José do Norte / RS	-	6	-	6
Pelotas / RS	1	1	-	2
São Lourenço do Sul / RS	1	1	-	2
Barrado Ribeiro / RS	-	1	-	1
Total do Rio Grande do Sul	10	26	-	36
Balneário Camboriú / SC	1	2	1	4
Ganchos / SC	-	1	3	4
Florianópolis / SC	3	-	-	3
Imaruí / SC	1	1	-	2
Laguna / SC	2	-	-	2
Navegantes / SC	2	-	-	2
Palhoça / SC	-	2	-	2
Penha / SC	2	-	-	2
Araquari / SC	1	-	-	1
Brusque / SC	-	-	1	1
Canelinha / SC	1	-	-	1
Porto Belo / SC	-	-	1	1
Total de Santa Catarina	13	6	6	25
Ubatuba / SP	1	2	3	6
Santos / SP	2	1	1	4
S. Paulo / SP	-	-	2	2
São Vicente / SP	-	2	-	2
Cananéia / SP	-	1	-	1
Registro / SP	-	1	-	1
Total de São Paulo	3	7	6	16
Paranaguá / PR	-	3	-	3
Curitiba / PR	-	-	1	1
Total do Paraná	-	3	1	4
Totais	26	50	44	120

Tipologias

peixe fresco, gerado, salga e seca

-
8
-

8

17

6

1

1

1

26

2

1

-

1

191

-

6

Fonte: Organizado por César Martins com base em: IBGE, Censos Industriais por Unidade Federada, 1965.

Obs: A sugestão da pesquisa no referido Cadastro e o exemplar do mesmo referente ao estado de Santa Catarina deve-se ao professor Armen Mamigonian. A pesquisa nas Unidades do IBGE em Porto Alegre, em Florianópolis e na cidade do Rio de Janeiro (no Centro de Documentação no bairro do Maracanã e na Av. Franklin Roosevelt no centro) não localizou o exemplar da extinta Guanabara.

Laguna/SC	2	
Navegantes/SC	2	
Palhoça/SC	2	
Florianópolis/SC	2	
Imaruí/SC	1	
Brusque/SC	-	
Canelinha/SC	1	
Porto Belo/SC	-	191
Total de Santa Catarina	13	6

continuação...

21	Abel Dourado Ind. Alimentícia S/A	Rio Grande/RS	1.503.120	2.164.203	56,0
22	Vivamar S/A Ind. e Comércio	Rio de Janeiro/GB	1.313.233	1.864.670	70,4
23	Wildner Ind. e Conservas S/A	Biguaçu/SC	1.286.269	1.286.276	99,9
24	Sul Atlântico de Pesca S/A	Itajaí/SC	1.263.506	4.483.956	28,1
25	ISAPEIXE- Indústria Riograndense de Pescado S/A	Rio Grande/RS	1.261.911	1.261.911	100
26	Torquato Pontes Pescado S/A	Rio Grade/RS	1.259.317	2.490.220	50,6
27	MULTIPESCA S/A- Indústria de Pesca	São Paulo/SP	1.245.730	1.728.907	72,0
28	IPESCA- Industrial pesqueira Camboriu S/A	Itajaí/SC	1.211.571	4.426.681	27,3
29	Babitonga Ind. e Comércio de Pesca S/A	São Francisco do Sul/SC	1.162.032	1.168.347	99,5
30	SIP- Indústria .Pesqueira S/A	Navegantes/SC	1.088.872	1.839.302	59,2
Total			76.025.287	121.785.110	62,4

(1) Durante a década de 1970, a Pescal S/A fazia parte de um grupo com a Fortex Representações S/A com sede no Rio de Janeiro/GB e a Nutrigel S/A - distribuidora de pescados e congelados com sede em Curitiba/PR. Ambas obtiveram recursos separadamente. A primeira obteve U\$ 208.252,00 e a segunda U\$ 399.717,00.

Fonte: Organização e cálculos de César Martins, com base em: ANEPE. Anuário da Pesca, São Paulo, 1974.

As 30 empresas que obtiveram os maiores volumes de liberação de recursos correspondiam a aproximadamente de 22% das solicitantes, foram responsáveis por 56,3% dos pedidos de recursos e conseguiram 74,0% das liberações.

Para fins de comparação, lembramos que em 1990, primeiro ano de disponibilidade dos dados de financiamento do BNDES, todo o financiamento do chamado “complexo pesca” instalado no Brasil recebeu U\$ 2.388.419,00, quando o preço estimado de um barco novo para captura de atuns era de aproximadamente um milhão e quinhentos mil dólares.

Na pesquisa foram obtidos dois depoimentos que auxiliam a compreender o rápido descontentamento por parte dos empresários do setor e o esgotamento de tal política, já na metade dos anos de 1970, e a necessidade de criação de mecanismos que deveriam corrigir as distorções. A apresentação dos relatos objetiva mostrar que a chamada “estratégia organizacional” das firmas e/ou grupos já instalados e/ou em instalação, aliava aos componentes essenciais de um investimento, ou seja, a otimização da produção e a maximização do lucro, a necessidade e a perspectiva de obrigatoriamente estabelecer relações que superem a busca da matéria-prima, dos insumos, do trabalho e do mercado, mas de “regulações e interações mais complexas, pluriformes [...] no qual os valores éticos nem sempre estão presentes” (Albuquerque, 2002, p. 114).

O primeiro é de um dos técnicos que colaborou na construção da SUDEPE e do decreto 221/67, que se demitiu do setor público e se aposentou no final da década de 1980, depois de ser diretor de duas das mais importantes indústrias de conservas do estado do Rio de Janeiro: “[...] vimos que com a complexidade da elaboração dos projetos, alguns técnicos do próprio governo passaram a montar firmas para auxiliar os industriais a montar os projetos que eles mesmos avaliariam. E depois eram muitos projetos e não havia como acompanhar”⁶. O segundo depoimento é do diretor de uma empresa de origem familiar de Santa Catarina e atu-

⁶ Depoimento em fevereiro de 2003, na cidade de Niterói/SC.

almente funcionário de uma empresa do governo catarinense: “[...] começaram a aparecer pessoas oferecendo os serviços para agilizar a liberação na SUDEPE. Como não aceitamos, houve o atraso na liberação do dinheiro e a sardinha começava a escassear e perdemos o equipamento que ficou retido no porto de Santos”⁷.

O Estado brasileiro organizou e implantou normatizações que previam o incentivo setorial, centrando seus recursos na constituição ou no reforço de grandes empresas que estavam situadas em pontos determinados do território: onde havia uma certa tradição de produtores e consumidores de pescado processado industrialmente e nas proximidades do desembarque da matéria-prima que estava concentrada no litoral Sudeste-Sul. O território também foi um elemento ativo da formatação da política de Estado que não levava em conta a possibilidade da existência e da criação de fontes e redes não formais, que poderiam solapar a estratégia. Do ponto de vista histórico, seus formuladores e aplicadores aprenderam com Adam Smith, em obra de 1776, que ao classificar os produtos naturais em difíceis de multiplicar, em aqueles que podem ser multiplicados de acordo com a demanda e em aqueles em que a eficácia da multiplicação é incerta ou limitada, inclui o pescado, no último dado a manutenção de limitações naturais, como a fertilidade natural, a distância e a perecibilidade. Porém, ignoraram o capítulo sobre os subsídios para a pesca: “[...] o efeito habitual de tais subsídios é estimular empresários precipitados a aventurar-se em um negócio que não entendem, e o que perdem pela própria negligência e ignorância compensa demasiadamente tudo o que podem ganhar pela extrema liberalidade do Governo” (Smith, 1996, p. 26-27).

Na pesquisa foram coletados depoimentos que demonstravam indignação com as facilidades para a aprovação e a liberação dos recursos para determinados projetos pela SUDEPE no começo da década de 1970. Apresentamos a seguir relatos registrados em publicações do período que mais uma vez traziam discursos sobre as possibilidades de acertos das políticas estatais desde o final dos anos de 1960 e especialmente com o Fiset/Pesca⁸.

O primeiro é o relato de Emílio Varoli, médico veterinário, dirigente da SUDEPE entre 1964 e 1967:

[...] poucos empresários não tiveram o bom senso de projetar as suas novas instalações de acordo com a quantidade de matéria-prima disponível e assim surgiram verdadeiros monstros que nunca atingiram cerca de 50 % de utilização do equipamento instalado e, em consequência estão fadados a **déficit** eterno [...] as novas empresas poderiam ser salvas em parte mediante fusões, ou quando não, ao menos teriam suas atividades encerradas, deixando de concorrer com as sobreviventes na **caçada** aos incentivos fiscais (ANUÁRIO DA PESCA, 1974, p. 21, grifos no original).

O ano de 1973 “[...] serviu para selecionar o gado do lobo [...] todas as expectativas [para 1974] estarão na dependência quase exclusiva do apoio governamental à pesca”, afirmou o Paulo Jaskow, engenheiro militar que, em 1963, fundou a Brasil-Atlantic, com um projeto para uma frota de 40 barcos, frigorificação, enlatamento de pescado, aquíicultura, rede de transportes e duas grandes fábricas para conservas de sardinhas no Rio Grande do Sul e em Santos (Anuário da Pesca, 1974, p. 22).

O depoimento mais contundente é de Rubens Oliveira Gasparian, então diretor da empresa CONFRIO e vice-presidente da Associação Nacional das Empresas de Pesca (ANEPE):

O decreto 221 criou favores para a implantação de complexos pesqueiros, mas não cogitou de condições preferenciais para a sua operação. Ora, de nada adianta implantarem-se complexos magníficos se eles vão trabalhar no vermelho. Impõem-se, pois, que se

⁷ Depoimento em outubro de 2003, na cidade de Florianópolis/SC.

⁸ O começo do período de implantação do Fiset/Pesca coincidia com o começo do esgotamento do modelo político dos golpistas de 1964 e que tomaria sobre vida, com o II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento) e com as artimanhas para dar sustentação ao bloco de poder hegemônico ainda no governo de Ernesto Geisel (1974-1979), em função especialmente dos resultados das eleições de 1974, que deram ampla vitória ao campo de oposição estabelecido no então MDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro). Em 1974, o governo federal, ao detectar um conjunto de denúncias e irregularidades na sistemática da concessão e aplicação dos incentivos fiscais, pelo decreto-lei nº 1376, criou cinco fundos de investimentos: (I) o FINOR (Fundo de Investimento do Nordeste); (II) o FINAM (Fundo de Investimento da Amazônia); (III) o Fundo de Investimento para o setor florestal (Fiset/Florestamento-reflorestamento); (IV) o Fundo de investimento para o turismo (Fiset/Turismo); (V) o Fundo de investimento da pesca (Fiset/Pesca).

dêem condições para uma operação rentável. E esta é agora a tônica do governo em nível inter-ministerial. E estas condições indispensáveis começaram as ser concedidas. (ANUÁRIO DA PESCA, 1975, p. 12.)

Para confirmar os depoimentos orais e a documentação escrita realizamos uma pesquisa nos arquivos da JUCESC (Junta Comercial do Estado de Santa Catarina) em Florianópolis, consultando os documentos arquivados por um conjunto de firmas que constavam nos cadastros da SUDEPE instaladas naquele estado. Um exemplo emblemático de um período de fatura de recursos públicos e da montagem de estratégias para sua captação seja o da empresa SIP - Projeto Industrial Pesqueira de Itajaí. A SIP apresentou um projeto para a SUDEPE e publicou anúncio de uma página no nº 4 de abril de 1967 da Revista Nacional de Pesca, conclamando pessoas jurídicas a fazerem investimentos com dedução de 25% do Imposto de Renda. Segundo os dados coletados na JUCESC, depois de instalada formalmente, em 18 de outubro de 1965, as Assembléias Gerais (AGEs) tratavam de questões burocráticas e da captação de recursos em órgãos públicos. Na AGE de 28 de julho de 1967 o então presidente, Geraldo Resende, demite-se para assumir um cargo do governo federal e está registrado que a fábrica não estava funcionando. Em 1969, o local da futura fábrica é definida para ser instalada no Bairro de Machados, em Navegantes e a sede da empresa muda-se da cidade de São Paulo para a cidade do Rio de Janeiro. Em 29 de dezembro de 1969 os votos dos cotistas são interditados judicialmente e a falência é decretada em 03 de maio de 1984. Uma parte do terreno da SIP é ocupada por uma empresa pesqueira de Navegantes/SC e de acordo com o depoimento de um alto funcionário da mesma com 30 anos de trabalho no setor: “a SIP nunca produziu nada”⁹.

O Fiset/Pesca (1974-1986): concentração industrial e o caso do financiamento estatal

O começo do período de implantação do Fiset/Pesca coincidia com o começo do esgotamento do modelo político dos golpistas de 1964. A Revista Nacional da Pesca publicou uma carta de um investidor que reclamava de uma empresa e a redação respondeu apontando para o caminho que o governo estava delineando:

Peço uma orientação de V.Sas. sobre o que devo fazer e a quem recorrer. Apliquei algum dinheiro em ações dessa empresa de pesca (Pescanova) e agora estou sabendo do pedido de concordata. J.M.M. Pareta, S.Paulo, Capital.

N.da R. No caso da pesca brasileira tais insucessos têm origem em dois aspectos da própria estrutura do setor: 1) nem os empresários, nem administração pública dispunham de subsídios seguros que permitisse dimensionar realisticamente os projetos, quando do advento do DL-221, em 1967; 2) ainda é deficiente o controle oficial sobre o setor econômico, dificultando a eliminação das causas que levam os empreendimentos ao fracasso, isto em consequência da própria situação administrativa dos órgãos responsáveis pela execução da política governamental. No caso citado, acreditamos que a empresa tem condições de reagir e superar as dificuldades por que passou (RNP, n. 137, agosto/1974).

No ano seguinte, o editorial da RNP traz um tom crítico, mas apresenta o recém criado Fiset/Pesca como mais uma salvação: “[...] o governo brasileiro procura agora corrigir as falhas do passado que transformaram a pesca em nosso país num verdadeiro *elefante branco*, pesado de carregar e de visão completamente estrábica, incapaz de permitir enxergar o caminho correto a seguir” (RNP, n. 143, fevereiro-março, 1975, p. 15).

As discussões e ações continuavam no país. Em 1975, enquanto a Assembléia Geral Ordinária da Cooperativa Mista de Pesca Nipo-Brasileira negava a fusão com a Interpesca utilizando os recursos do Fiset/Pesca, em cerimônia no palácio governamental, com a presença do governador de Santa Catarina Antônio Carlos Konder Reis, era assinada a fusão de três firmas catarinenses: a Consal, de captura, a INFRISA, de beneficiamento, e a Solmar de enlatamento de sardinha utilizando os recursos do mesmo Fundo. Também no mesmo período, o deputado do MDB paulista e armador de pesca, Del Basco Amaral apresentou a moção n. 204/1975, ao Presidente da República, pedindo intervenção na SUDEPE. O deputado argu-

⁹ Depoimento na cidade de Navegantes/SC em 2003.

mentava que a política do Fiset de incentivar fusões, aquisições e a formação de *holdings* favorecia algumas grandes firmas em detrimento dos pequenos e médios empresários do setor.

A tabela 4 apresenta a existência em 1976 de um número total de indústrias que se assemelha aquele identificado no monitoramento realizado entre 2000 e 2003 no cadastro do SIF (Serviço de Inspeção Federal) que autoriza empresas a comercializar suas mercadorias em escala nacional. Também apresenta certa ubiqüidade regional e a concentração do processamento em atividades mais simples e que confirmam a tendência mundial de hegemonia da difusão de técnicas que preservam o pescado mais próximo da condição de *in natura* como o uso do gelo e no máximo o congelamento. Assim, confirmamos os limites em realizar estudos sobre o conjunto das firmas em função de seu elevado número, diversidade e a localização em diversos pontos do Brasil.

TABELA 4: Brasil: tipologia das principais atividades nas unidades fabris pesqueiras (1976).

Unidade Federada	Total de unidades fabris	Tipologia da produção em cada unidade fabril								
		Resfriamento	Congelados	Enlatados	Salga	Farinha	Óleo	Gelo	Estocagem de congelados	Outros (1)
Santa Catarina	50	34	28	5	26	9	5	20	30	2
São Paulo	50	26	11	11	25	3	1	25	14	6
Rio de Janeiro	47	24	8	16	16	19	12	20	10	-
Rio Grande do Sul	35	28	24	8	25	10	8	25	27	1
Ceará	26	24	-	-	-	-	-	20	25	-
Bahia	18	8	5	-	-	-	-	10	12	-
Pará	15	7	9	-	-	-	-	13	10	-
Pernambuco	13	11	6	-	-	-	-	9	10	-
Rio G. do Norte	13	7	17	-	-	-	-	8	7	-
Paraíba	11	6	4	-	2	-	2	8	5	-
Amazonas	9	4	3	-	4	-	-	4	3	-
Mato Grosso	8	8	-	-	-	1	-	-	-	-
Espírito Santo	8	7	3	-	-	-	-	6	4	-
Alagoas	7	1	2	-	-	-	-	5	5	-
Sergipe	6	1	-	-	-	-	-	2	5	-
Paraná	5	4	2	-	3	-	-	4	2	-
Maranhão	4	1	1	-	-	-	-	4	1	-
Piauí	1	1	1	-	-	-	-	1	1	-
Totais	326	174	124	40	101	42	28	164	171	9

(1) Inclui defumação, produção de derivados e algas.

Fonte: Organização de César Martins, com base em: MENCIA-MORALES, F, et al. Avaliação da indústria pesqueira brasileira: capacidade produção e mercado. Brasília: FAO/SUDEPE/PDP, 1976 (série Documentos Técnicos n. 20).

Um resumo foi apresentado pelo Anuário da Pesca de 1976 com o quadro das empresas de pesca na política de incentivos fiscais, entre 1967 e 1975. Das empresas cadastradas na SUDEPE, 137 haviam recebido incentivos, 21 foram consideradas incapazes para recebê-los, 23 tiveram seus recursos cassados e 52 não obtiveram nenhum tipo de liberação.

Um exame dos dados de distribuição regional dos recursos do Fiset/Pesca permite confirmar a tendência para a concentração regional, bem como o início da presença de agentes do setor instalados no Nordeste (armadores de pesca de atuns em alto mar e posteriormente piscicultores); do Centro-Oeste (piscicultores) e da região Norte (armadores e industriais exportadores que pescavam camarão na costa amapaense, piramutaba na foz do rio Amazonas

e atuneiros), bem como o decréscimo do volume de recursos liberados (ver tabela 5).

TABELA 5: Brasil: número de firmas/grupos econômicos com projetos aprovados por regiões e recursos liberados pelo Fiset/Pesca (1975-1986).

Ano	Número de empresas com projetos aprovados por Região						U\$ total (em mil)	U\$/médio por projeto (em mil)
	Sudeste	Sul	Nordeste	Centro-Oeste	Norte	Total		
1975	12	6	-	-	-	18	18.665	1.036
1976	8	6	1	-	1	16	11.788	736
1977	4	3	1	-	-	8	3.673	459
1978	2	1	-	-	1	4	2.250	562
1979	5	1	-	-	-	6	6.532	1.088
1980	1	3	-	-	-	4	1.837	459
1981	3	2	2	-	-	7	2.391	341
1982	1	6	4	-	2	13	4.988	383
1983	4	-	10	2	-	16	4.156	259
1984	-	3	12	3	3	21	2.985	142
1985	1	4	12	1	-	18	2.068	114
1986	1	4	7	1	-	13	1.730	133
Totais	42	39	49	7	7	144	63.063	438

Fonte: Organização e cálculos: César Martins com base no Ofício IBAMA/AUDIT/n.214/05.

A reclamação do Deputado Del Bosco Amaral era procedente, pois os dados sobre a liberação de recursos do Fiset/Pesca confirmavam a tentativa de iniciar o saneamento econômico-financeiro do setor, que teve seu alicerce no financiamento de fusões e aquisições (ver tabela 6).

TABELA 6: Brasil: fusões e aquisições financiados pelo Fiset/pesca entre 1975 e 1979.

Ano	Firma favorecida	Natureza da operação		Firmas adquiridas ou fusionadas e localização	Valores em mil US		Situação da favorecida em 2003
		Fusão	Aquisição		Fiset	Próprios	
1975	Brasil Atlantic S/A - S.Paulo/SP		X	Pescanova-Bertioga/SP	3.690	13.166	Falida
1975	CONFRIO - S.Paulo/SP		X	INDUSPESCA e INAPE- Santos/SP; Pescanova e Pescatlan	871	-	Fase de liquidação
1975	IBRAC S/A- R. Janeiro/RJ		X	Freezer Alimentos Super Gelados/ S.Paulo/SP	788	-	...
1975	VIVAMAR S/A - R. Janeiro/RJ		X	Argonauta S/A	1.140	665	...
1975	FR Amaral S/A - Rio Grande/RS		X	Apolo S/A- Rio Grande/RS e INCOPESCA- Itajaí/SC	1.476	-	Falida
1975	Babitonga S/A - S.Francisco do Sul/SC	X	X	Fusão com a Meg S/A S.Francisco do Sul e controle acionário da INFRISA S/A de Florianópolis/SC	762	448	Falida
1976	PINA S/A -		X	Cia. Krause- Itajaí/SC	1.593	534	...
1976	Brasil Atlantic S/A- São Paulo/SP		X	Segunda fase da incorporação da Pescanova	468	159	Falida
1976	Coop. Nipo-Brasileira de Pesca-		X	Compesca- S.Paulo/SP	2.895	9.653	Em atividade
1976	Mallmann S/A- Porto Alegre/RS		X	Pesqueiros do Sul	374	411	...
1976	Leal Santos- Rio Grande/RS		X	WIGG S/A e ISAPEIXE de Rio Grande/RS	1.686	-	Em atividade e controlada pelo grupo argentino
1976	CODIPESCA- S.Paulo		X	Firma não informada	724	296	...
1977	Pesca Alto Mar-		X	SUAPE	424	388	...
1977	Andréa S/A-		X	Super Peixe	325	605	Desativada
1978	CIAPESC-		X	Pescomar	1.106	213	...
1979	CONFRIO - São		X	Gelo Pesca	526	131	Fase de liquidação
1979	Conservas Rubi-		X	Jangada- São Gonçalo/RJ	143	777	Em atividade
1979	Mantuano S/A-		X	Pescanova - Bertioga/SP	2.237	2.237	Falida
TOTAL					21.228	27.669	

Fontes: Organização e cálculos: César Martins, com base em: Oficina IBAMA/AUDIT nº 214/05; Anuário da Pesca, 1974; MENCIA-MORALES, F. et al. Avaliação da indústria pesqueira brasileira: capacidade, produção e mercado. Brasília: FAO/SUDEPE/PDP, 1976 (série Doc. Técnicos nº 20); Oficina IBAMA/AUDIT nº 174/05; Juntas Comerciais do Rio Grande do Sul, de Santa Catarina e de São Paulo.

Diegues (1983), utilizando jornais do período, revela que, dada as facilidades para obtenção de recursos junto à SUDEPE, alguns industriais da pesca pediram dinheiro para evitar que “aventureiros o tomassem para outras finalidades” (p. 39). O mesmo autor, baseado em documentos oficiais, apresenta a seguinte síntese para os resultados da política estatal pesqueira, entre 1967 e 1977: 40% das empresas incentivadas faliram, os erros de planejamento levaram a aplicação de 74% dos investimentos em industrialização e administração, 29% na captura e “somente 7% para a comercialização, onde se situa um dos pontos de estrangulamento do setor pesqueiro” (p. 140). Outro aspecto foi o aumento da seletividade das espécies que aumentou os custos operacionais das viagens (lembramos a crise do petróleo do início dos anos setenta, pois os gastos com combustíveis representam entre 30 e 50% dos custos de uma pescaria em alto mar) e que atualmente comprime alguns estoques tradicionais como a piramutuba, a lagosta-vermelha, o bargo, os camarões, a sardinha-verdadeira, a

corvina, a castanha, a pescadinha-real e os peixes de linha de Abrolhos e do Sudeste como a garoupa, o badejo, o namorado e o cherne.

Os problemas na SUDEPE tornaram-se públicos com uma sucessão de matérias do jornalista Edison Brenner, publicadas entre os dias 01 e 08 de maio de 1977, no Jornal do Brasil do Rio de Janeiro, com o criativo título de “O conto de fadas da pesca no Brasil” e que contribuíram para a exoneração do superintendente daquele órgão estatal, em maio de 1978.

Em 1985, foi criada a Comissão de Avaliação de Incentivos Fiscais (COMIF) para realizar um levantamento da aplicação dos recursos regidos pelo Decreto-lei 1.376 de 1974. Sumariamente a COMIF avaliou as condições precárias da maior parte das empresas favorecidas. Houve desde simples desvio de recursos até a aplicação incorreta dos mesmos e também a SUDEPE colocou-se mais como transmissora do que acompanhadora e fiscalizadora da utilização desses recursos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS E UMA PAUTA PARA A PESQUISA

O Estado brasileiro, em sua política setorial, materializou uma das premissas do capitalismo, sobretudo em regimes de exceção: ao tomar para si a exclusividade da regulação e ao realizar investimentos, privilegiou alguns agentes, excluiu os agentes já subalternos, como os pescadores artesanais e transferiu para o conjunto da população os custos dos imbrólios financeiros e jurídicos que se seguem nas possíveis cobranças dos recursos utilizados indevidamente ou incorretamente.

No período anterior a criação da SUDEPE e do decreto 221/67, já havia uma estrutura industrial pesqueira com uma diversificação e relativamente concentrada no litoral do Sudeste-Sul do país. Reafirmamos que nesta área estavam as espécies que se tornariam matéria-prima industrial, e que o Estado brasileiro passou a, efetivamente, ser o indutor do crescimento do setor. Algumas dessas espécies foram capturadas em ritmos descompassados de suas capacidades naturais de reprodução que chegaram ao ponto de colapso, obrigando ao Estado aumentar períodos de defeso ou mesmo proibir a captura e intensificando conflitos sociais.

A extinção da SUDEPE em 1989 e a criação do IBAMA no mesmo ano é um dos marcos para atividade pesqueira nacional. Houve um consenso de que a SUDEPE já havia cumprido o seu papel e, a seqüência de problemas administrativos, tornou o órgão mais um palco privilegiado para os ataques que se faziam ao Estado por parte do bloco de poder que dava sustentação ao presidente Fernando Collor (1990-1992). Porém, com as políticas de desmonte do Estado e a fase de transição que se seguiu à deposição de Collor, os diferentes agentes do setor perceberam que é indispensável um órgão de coordenação e gestão do setor.

A situação tornou-se crítica ao ponto de, no começo do ano de 2000, ainda haviam falhas e dúvidas referentes a dados simples como os de capturas por espécie, arte de pesca e local de desembarque, desde o ano de 1989, pois o IBGE não tinha mais estrutura para publicar as suas “Estatísticas de Pesca” e como a SUDEPE foi extinta, parte de seus quadros de trabalhadores técnicos foi deslocado para outros setores ou foram pressionados pelas ameaças a sua condição de trabalhadores do serviço público e pediram aposentadorias. Para os grandes agentes privados já havia o deslocamento do financiamento para o BNDES (Martins, 2003) e sinais de que no IBAMA estava estabelecido o conflito entre uma postura mais conservacionista do novo órgão, com aquela racionalidade da SUDEPE. Esta, baseada no aumento da produção que entre outras conseqüências elevou as capturas de muitas espécies para limites próximos do máximo que perdurou desde a criação da SUDEPE em 1962.

Com a superação de alguns gargalos da crise dos anos 80 e das reestruturações dos anos 90 e começo do século XX, como e quais os agentes do setor pesqueiro nacionais garantem sua capacidade a sua reprodução? Na Geografia, houve a hegemonia dos estudos da chamada pesca artesanal com enfoques que aproximam daqueles realizados sobre o campo, especialmente quando pensados pelos caminhos da reprodução do campesinato ou da pequena produção mercantil. No entanto, estudos dos significados dos diferentes agentes do setor como os pescadores artesanais, armadores, trabalhadores assalariados (embarcados ou e das fábricas) e comerciantes dos diferentes circuitos da economia, deve considerar a existência de um ideário e de políticas estatais de regulação, especialmente de financiamento durante cerca de duas décadas. Neste sentido, tripartição da ação estatal, entre o IBAMA (conservação de re-

cursos), SEAP-PR (montagem de políticas e divulgação de resultados) e BNDES (financiamento do complexo pesca), pode ser pautada como objeto de investigação quando articulada as relações desiguais e combinadas entre os diversos agentes do setor em função do papel ativo do território e de seus múltiplos usos.

BIBLIOGRAFIA

- ABDALLAH, P.R. *Atividade pesqueira no Brasil: política e evolução*. Piracicaba: ESALQ da Universidade de São Paulo, 1998, 139 p. (Tese, Doutorado em Economia Agrícola).
- ALBUQUERQUE, P. P. Estratégias organizacionais. In: CATTANI, Antonio D. (Org.). *Dicionário crítico sobre trabalho e tecnologia*. 4.ed. Porto Alegre: EDUFRGS, 2002, p. 108-115.
- ANTAS Jr., Ricardo. *Território e regulação: espaço geográfico, fonte material e não material do direito*. S.Paulo: FAPESP, 2005.
- BESANÇON, Jacques. *Geographie de la Pêche*. Paris: Gallimard, 1966.
- CORBIN, Alain. *O território do vazio: a praia e o imaginário ocidental*. São Paulo: Cia. das Letras, 1989.
- CARDOSO, Eduardo S. *Pescadores artesanais: natureza, território, movimento social*. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2001. 165p. (Tese, Doutorado em Geografia Física).
- DIEGUES, Antônio C.S. *Pescadores, camponeses, trabalhadores do mar*. São Paulo: Ática, 1983.
- ENGELS, Friederich. *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.
- FERNANDES, Florestan. *Revolução burguesa o Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.
- GONÇALVES, Reinaldo. A empresa transnacional. In: KUPFER, David e HASENCLEVER, L. *Economia industrial: fundamentos teóricos e práticos no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 2003, p. 389-411.
- GONÇALVES, Reinaldo. Grupos econômicos: uma análise conceitual e teórica. *Revista Brasileira de Economia*. Rio de Janeiro: FGV, 45 (4), 1991, p. 491-518.
- GONZÁLEZ LAXE, F. *La economía del sector pesquero*. Madrid: Espasa Caloe, 1988.
- IANNI, Octávio. *Estado e planejamento no Brasil (1930-1970)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.
- LEFEBVRE, Henri. *La production de l'espace*. 3. Édition. Paris: Anthropos, 1986.
- LEFEBVRE, Henri. L'espace et l'État. In: *De L'État 4: Les contradictions de l'État moderne*. Paris: Union Générale D'Éditions, 1978, p. 259-324.
- MAMIGONIAN, Armen. A Geografia e a "formação social como teoria e método". In: SOUZA, Maria A.A. (org.). *O mundo do cidadão, um cidadão do mundo*. S.Paulo; HUCITEC, 1996, p. 198-206.
- MANCKE, Elizabeth. Early modern expansion and the politicization of oceanic space. *The Geographical Review*. American Geographical Society of New York, 89 (2), 1999, p. 225-236.
- MARX, Karl. *Formações econômicas pré-capitalistas*. 4. ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.
- MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. *A ideologia alemã*. São Paulo: Martins Fontes, 1989.
- MARTINS, César A.A.. *Nas águas da lagoa há reprodução da vida: pesca artesanal em Rio Grande/RS*. São Paulo: FFLCH, Universidade de São Paulo, 1997, 185p. (Dissertação, Mestrado em Ciências: Geografia Humana).
- MARTINS, César A.A. Empresas na pesca e na aqüicultura: anotações do uso do território. *Terra Livre* S.Paulo, ano 19, v. 2 n. 21, p. 213-223, 2003.
- MARTINS, César A.A. *Indústrias da pesca no Brasil: o uso do território por empresa de*

enlatamento de pescado. Florianópolis: Centro de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Santa Catarina, 2006. 245p. (Tese, Doutorado em Geografia: Desenvolvimento Regional e Urbano).

MARTINS, José de S. A temporalidade da história na dialética de Henri Lefebvre. In: MARTINS, José de S. (org.). *Henri Lefebvre e o retorno a dialética*. São Paulo: HUCITEC, 1996, p. 14-23.

MORAES, Antônio C.R. O que é território? *Orientação*. São Paulo: Instituto de Geografia/USP, n. 5, 1984, p. 91.

MORAES, Antônio C.R. e COSTA, W.M. A Geografia e o processo de valorização do espaço. In: SANTOS, M. (org.). *Novos rumos da Geografia brasileira*. São Paulo: HUCITEC, 1981, p. 111-130.

NUMAM, Geraldo W. O mar e seu aspecto legal. *Boletim Geográfico*, Rio de Janeiro: IBGE, n. 31 (226), 1972, p. 16-21.

PAIVA, Melchíades P. *Administração pesqueira no Brasil*. Rio de Janeiro: Interciência, 2004.

OIT (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO). La profesión más peligrosa. *Revista Trabajo*, n. 33. Ginebra, febrero de 2000.

PHILBRICK, N. *Mar de glória: viagem americana do descobrimento (expedição exploratória dos Estados Unidos- 1838-1842)*. São Paulo: Cia. das Letras, 2005.

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: HUCITEC, 1996.

SANTOS, Milton. O retorno do território. In: SANTOS, Milton *et alii* (orgs.). *Território: globalização e fragmentação*. São Paulo: HUCITEC: ANPUR, 1994, p. 11-14.

SANTOS, Milton. *Por uma Geografia Nova: da crítica da geografia a uma Geografia Crítica*. S.Paulo: HUCITEC, 1978.

SANTOS, Milton. O Estado-nação como espaço, totalidade e método. In: *Espaço e método*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1982, p. 28-35.

SANTOS, Milton e SILVEIRA, Maria L.(orgs.). *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2001.

SMITH, Adam. *A riqueza das nações: investigação sobre a sua natureza e suas causa*. 2 v. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

SOUZA, Marcelo J.L. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, Iná E. *et alii*. *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand, 1995, p. 77-116.

URTEAGA, Luis. Los recursos naturales y la nueva Geografía Política del mar. *Geo critica*. Barcelona, n. 75, mayo/1988.

VIRUELA MARTÍNEZ, Rafael. Las comunidades pesqueras ante la crisis de las pesquerías y el cambio económico. Valencia: *Cuadernos de Geografía*, n. 57, p.153-182, 1995.

Recebido para publicação dia 03 de março de 2009

