

# Políticas públicas e pesca industrial

---

Ana Laura dos Santos Sena  
Edna Maria Ramos de Castro

**RESUMO:** O objetivo deste artigo é analisar o processo de desenvolvimento econômico e a influência das ações do governo sobre ele. A Teoria das Etapas de Desenvolvimento e a Teoria da Dependência são examinadas, assim como a necessidade de propor uma visão alternativa de desenvolvimento, onde a participação de populações locais na criação e implementação de ações de intervenção governamentais seja incentivada. Essa análise crítica de políticas públicas, que tinham como ideia central o estímulo à industrialização como a melhor forma de desenvolver países, é investigada para a Amazônia, usando o setor de pesca industrial encontrado no estado do Pará, com destaque para a cidade de Belém.

**PALAVRAS-CHAVE:** Políticas públicas; Desenvolvimento econômico; Pesca industrial; Estado do Pará.

**ABSTRACT:** The aim of this paper is to analyze the process of economic development and the influence of government actions upon it. The Stages of Development Theory and the Dependency Theory are examined, as well as the need to propose an alternative view of development, where local population participation in the creation and implementation of government intervention actions are incited. Such critical analysis of public policies, which had as core idea the encouragement of industrialization as the best way to develop countries, is investigated for the Amazon using the fishing industry sector found in the State of Pará, especially in the city of Belém.

**KEYWORDS:** Public policies; Economic development; Fishing industry; State of Pará.

## Introdução

A promoção do desenvolvimento é o objetivo das medidas de políticas públicas efetuadas pelos governos dos vários países. As formas como as ações estatais são formuladas e implementadas para modificar a realidade existente, são definidas segundo a ideia sobre o que constitui desenvolvimento econômico, determinando, assim, as decisões do Estado sobre as formas de intervenção.

Podem ser identificadas várias correntes teóricas que procuram definir o que é o desenvolvimento econômico e de que maneira os países podem se tornar desenvolvidos. A teoria das *Etapas do Desenvolvimento* define que todos os países passariam pelos mesmos estágios, até atingir o desenvolvimento econômico. A teoria da *Dependência* destaca as relações comerciais desiguais entre os países na esfera externa e o estabelecimento de desigualdades internas nas estruturas econômicas e sociais das nações, como os fatores responsáveis pelo subdesenvolvimento. Já os defensores do desenvolvimento "alternativo" defendem uma reformulação na maneira como são planejadas e implementadas as intervenções estatais, enfatizando a necessidade do maior envolvimento das populações locais nesse processo e as consequências sociais das intervenções.

Nesse sentido, é necessário fazer uma crítica ao evolucionismo, o qual ainda encontra-se no cerne das ações traçadas pelas políticas públicas no momento presente. Uma reflexão sobre essa questão é importante para que se compreenda melhor as formas de intervenção realizadas na Amazônia, como no caso da atividade de pesca, através do incentivo estatal à implementação de um setor pesqueiro industrial na região. Um maior conhecimento do modo como as intervenções estatais foram planejadas e implementadas e seus objetivos fixados fornece, então, elementos para que se possa analisar a situação atual da indústria pesqueira de forma mais crítica.

Neste contexto, a industrialização como a única estratégia de desenvolvimento pensada para a Amazônia deve ser então objeto de reflexão. No caso da atividade pesqueira industrial, os resultados obtidos através dessas ações de políticas públicas em termos de desenvolvimento para a região e benefícios para a população local devem ser estudados mais detidamente, para que se possa decidir em que medida mudanças podem e devem ser implementadas, isto é, se as ações de políticas públicas praticadas para a pesca industrial não deveriam ser modificadas em razão da diferença entre os resultados esperados, em termos de

desenvolvimento para a Amazônia e o que foi efetivamente obtido. No interior desta discussão, foram destacados alguns elementos do setor pesqueiro no estado do Pará e em Belém, capital do estado.

A metodologia utilizada neste trabalho consistiu de pesquisa bibliográfica e de entrevistas realizadas junto às assessorias governamentais, que estão envolvidas em ações estatais relacionadas à atividade pesqueira industrial em Belém. Inicialmente, é realizada uma discussão sobre algumas correntes teóricas sobre o desenvolvimento e, em seguida, um breve histórico da implantação do parque pesqueiro industrial na Amazônia. Posteriormente são descritos alguns elementos presentes no trabalho desenvolvido por órgãos estatais que atuam diretamente sobre as atividades da pesca industrial. É, ainda, efetuada uma discussão sobre alguns dos principais aspectos da atual situação da pesca industrial e sua relação com a forma como as políticas públicas direcionadas para a pesca foram realizadas no passado e continuam a ser no momento presente. A parte final é constituída pela conclusão, em que os principais aspectos do texto são enumerados.

## Perspectivas teóricas do desenvolvimento

Podem ser observadas diversas visões sobre o que constitui o desenvolvimento econômico e de que maneira os países devem agir para alcançá-lo. Desta forma, surgiram várias teorias que procuravam explicar o processo de desenvolvimento das diferentes nações. Todavia, os questionamentos feitos sobre o conceito de desenvolvimento têm mostrado a necessidade de as ações de políticas públicas para atingi-lo passarem, também, por transformações.

Neste sentido, a afirmação de Gardner e Lewis (1996) de que o desenvolvimento é um conjunto de ideias que tem guiado pensamentos e ações através do mundo, sobretudo na segunda parte do século XX, envolvendo deliberadamente mudanças planejadas e, assim, afetando a vida de milhares de pessoas, mostra a importância de se estudar essa questão. É exatamente no campo dessas mudanças planejadas que estão inseridas as políticas públicas que fazem parte do modelo de desenvolvimento adotado pelos governos dos países, modelos esses que definem as medidas governamentais que serão executadas. Uma vez que a justificativa para a formulação e implementação dessas ações é trazer melhorias para as sociedades, concomitantemente com o sucesso de algumas delas, pode-se também detectar que outras nem sempre trazem os resultados desejados.

No que se refere aos embasamentos teóricos que norteiam as ações de intervenção estatal, destaca-se a *Teoria das Etapas do Desenvolvimento*, formulada por Rostow (1974) na década de 60. Essa teoria defendia que todos os países passariam por cinco etapas durante seu processo de desenvolvimento: 1- a sociedade tradicional; 2- as pré-condições para o arranco; 3- o arranco; 4- a marcha para a maturidade e; 5- a era do consumo de massa.

A sociedade tradicional era aquela em que as atividades produtivas desenvolvidas não utilizavam tecnologias modernas; a base econômica era constituída por atividades agrícolas e a organização social ainda tinha como elemento mais importante os laços familiares.

A etapa das pré-condições para o arranco era representada pelo período em que ocorreria um desenvolvimento das atividades produtivas em um país e realizados investimentos em infraestrutura; o comércio interno e externo cresceriam e surgiriam as primeiras empresas industriais modernas que utilizariam novas tecnologias.

O arranco era o momento em que os entraves existentes ao progresso econômico seriam extintos; as atividades modernas passariam a predominar na economia do país e "o desenvolvimento a ser uma situação normal" (Rostow, 1974).

A marcha para a maturidade era o período em que ocorreria um progresso contínuo, com grande expansão tecnológica nas atividades econômicas; a economia deixaria de depender somente das indústrias que em um primeiro momento possibilitaram o arranco, pois haveria condições de utilizar de maneira muito mais eficaz os recursos produtivos do país<sup>1</sup>.

A era do consumo de massa seria o momento em que os setores líderes da economia passariam a direcionar suas atividades para suprir a demanda de bens de consumo duráveis, visto que, nesse estágio, o aumento da renda possibilitaria a ampliação do consumo além das necessidades básicas da sociedade.

Um aspecto a ser destacado na teoria das Etapas do Desenvolvimento Econômico estava relacionado à pouca importância atribuída às especificidades de cada país nesse processo, ou seja, em como elas poderiam interferir nas fases enumeradas

---

<sup>1</sup> Rostow (1974, p.79) afirma que seriam necessários cerca de 60 anos para que um país atravessasse a etapa do início do arranco e atingisse a maturidade.

ou, ainda, na não ocorrência de algumas etapas em determinados países. O evolucionismo apresentava-se, então, como um componente essencial na estruturação dos estágios que as nações deveriam percorrer para alcançar o desenvolvimento, uma vez que, segundo Rostow (1974), "*no crescimento econômico, como em qualquer forma de história analítica, estamos trabalhando, então, com uma ciência biológica*". Não existia, assim, nessa teoria, a possibilidade de os países seguirem caminhos alternativos, havendo uma generalização excessiva no estudo realizado.

Na análise etapista, o progresso tecnológico tinha um papel primordial no processo de desenvolvimento de uma nação, sendo a tecnologia o principal fator responsável por sua capacidade de superar as diversas etapas. Rostow (1974) considerava o crescimento uma "*consequência da absorção progressiva e eficiente de novas tecnologias realizada pela economia*"; assim, era no processo industrial que seriam utilizadas as tecnologias modernas, ganhando relevância, portanto, o setor industrial como o responsável pelo desenvolvimento econômico de um país. A não consideração da possibilidade de se investir em atividades que não estivessem ligadas à indústria como, por exemplo, a agricultura e, ainda, os motivos da valorização da criação de novas tecnologias, em detrimento de uma maior utilização das atividades tradicionais e dos conhecimentos das populações locais no processo produtivo devem também ser objeto de crítica sobre esta teoria.

Outra corrente teórica que busca estudar o desenvolvimento dos países é representada pela *Teoria da Dependência*, que surgiu no início da década de 70. Essa teoria procurava investigar as especificidades históricas das nações no interior de seu processo de desenvolvimento, envolvendo estruturas sociais e econômicas, tanto na esfera interna quanto externa aos países. Dessa maneira, no âmbito interno, transformações nas organizações sociais e políticas dos países poderiam ser observadas no momento em que outras classes e grupos sociais, diferentes dos que estavam no poder anteriormente, passassem a ter prevalência no atendimento de seus interesses em detrimento do restante da sociedade (CARDOSO; FALETTO, 1970).

Na esfera externa, o subdesenvolvimento teria surgido através do crescimento do intercâmbio comercial, relacionado ao desenvolvimento histórico do capitalismo entre nações que tinham estruturas produtivas diferentes e que, em razão disso, passaram a desempenhar distintos papéis no comércio internacional. Cardoso e Faletto (1970) fizeram uma crítica à teoria das Etapas do Desenvolvimento, afirmando que:

"entre as economias desenvolvidas e subdesenvolvidas não existe uma simples diferença de etapa ou de estágio do sistema produtivo, mas também de função ou posição dentro de uma mesma estrutura econômica internacional de produção e distribuição."

Dessa forma, a teoria da Dependência afirmava que a análise sobre os países subdesenvolvidos deveria levar em consideração as particularidades históricas das situações de subdesenvolvimento, as quais estariam diretamente ligadas ao relacionamento entre sociedades "centrais" e "periféricas", isto é, ao tipo de relação que os países subdesenvolvidos mantinham com os países desenvolvidos. Os países periféricos exportariam para os países centrais produtos primários e importariam produtos manufaturados (SUNKEL, 1980). Assim, devido à sua dependência de divisas externas, a economia das nações subdesenvolvidas era bastante vulnerável aos problemas que atingiam o mercado internacional.

Foi neste contexto que, por exemplo, países como o Brasil, a partir de 1950, passaram a implantar um processo de substituição de importações de alguns bens, que antes eram comprados dos países centrais (TAVARES, 1979), observando-se um direcionamento por parte do Estado, no sentido de implementar o processo de desenvolvimento do Brasil, baseado na expansão da industrialização.

Os investimentos estruturais realizados visavam tornar viável a implantação de um parque industrial no país. Para a obtenção desse objetivo, o governo brasileiro passou a investir em infraestrutura com o intuito de desenvolver o setor industrial, no caso a indústria de bens de consumo durável. Entretanto, a necessidade de importar bens de capital persistia, uma vez que a indústria produtora de bens de produção existente no país não tinha condições de sustentar esse processo industrial.

Furtado (1974) destaca que a dependência dos países subdesenvolvidos podia ser observada inicialmente através da existência no interior dos países periféricos da prevalência de padrões de consumo, cuja manutenção só poderia ser realizada através dos recursos provenientes do excedente obtido nas relações comerciais com outros países. Ainda segundo esse autor, no momento em que os países subdesenvolvidos implementavam processos de substituição de bens de consumo importados através da industrialização, o seu aparelho produtivo tendia a segmentar-se em duas esferas: uma parte continuando a desenvolver atividades tradicionais, produzindo produtos para serem exportados ou suprimindo a demanda do mercado interno, e outra parte formada por indústrias de grande

densidade de capital, que produzia produtos (bens de consumo durável) para as classes dominantes.

A necessidade de os países subdesenvolvidos investirem na industrialização como alternativa para a melhor utilização dos recursos produtivos disponíveis (como, por exemplo, mão de obra) também era enfatizada por Baran (1969). Contudo, esse autor chamava a atenção para as dificuldades que os países periféricos teriam que enfrentar para conseguir isso, uma vez que a implantação do processo produtivo industrial exigiria investimentos em infraestrutura, os quais deveriam ser realizados pelo Estado.

De acordo com Baran (1969), os governos dos países subdesenvolvidos não tinham condições financeiras de implementar tais medidas, em razão da *"inexistência de uma administração pública competente e honesta, necessária à execução do programa"*. Por causa disso, defendia a instituição de uma mudança radical na estrutura política dos países subdesenvolvidos. Um ponto em comum que pode, então, ser identificado entre Baran (1969) e Rostow (1974) estaria na defesa da industrialização como a saída para o desenvolvimento dos países.

Tendo como base as teorias anteriormente mostradas, Gardner e Lewis (1996) destacam que as ações que tratam o desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico, enfatizando os aspectos quantitativos e deixando em segundo plano as variáveis qualitativas, devem ser analisadas sob uma perspectiva crítica. Sob esta outra visão, crescimento tecnológico, aumento do consumo, ampliação da urbanização, estímulo às atividades industriais e amplas mudanças sociais e culturais, apesar de serem pensados como medidas que promoverão o desenvolvimento econômico da sociedade, nem sempre se revelam as melhores alternativas.

Em relação ao crescimento econômico, de que este pode ser utilizado como principal parâmetro para avaliar o processo de desenvolvimento, Redclift (1987) chama a atenção para o fato de que o Produto Nacional Bruto<sup>2</sup> (PNB), principal indicador do crescimento econômico dos países, não engloba as atividades informais (desempenhadas fora da legislação), as atividades domésticas, a configuração da

---

<sup>2</sup> O PNB é o valor agregado de todos os bens e serviços, resultante da mobilização de recursos nacionais (pertencentes a residentes no país), independentemente do território econômico em que esses recursos foram produzidos.

distribuição da produção entre as diferentes classes sociais e nem a forma de utilização na produção dos recursos produtivos existentes. Portanto, é um indicador que não apresenta condições de avaliar se o tipo de crescimento econômico existente é sustentável do ponto de vista ambiental e social.

Desta maneira, na etapa atual do capitalismo, as ações destinadas à diminuição das desigualdades entre as nações e a promoção do desenvolvimento econômico dos países pobres precisam passar por reformulações para englobar os novos elementos presentes na realidade hoje e serem eficazes na identificação, compreensão e resolução dos problemas existentes. Stavenhagen (1985) analisa, assim, o surgimento de um desenvolvimento "alternativo" e a necessidade de sua implementação, enumerando como elementos dessa nova estratégia: a) o atendimento das necessidades básicas; b) o foco na visão interna, ou seja, em uma produção de bens e serviços voltada preferencialmente para o mercado interno; c) a utilização dos conhecimentos e tradições existentes nos países; d) o respeito à natureza; e) a preferência de uso aos fatores produtivos locais para o desenvolvimento da produção; e f) a participação popular no processo de planejamento e execução das ações.

O que se pode observar no interior desta discussão é que grande parte dos problemas resultantes da implementação das políticas públicas está relacionada à maneira como esses processos de intervenção na sociedade são inicialmente pensados pelo Estado, o que está diretamente ligado à noção de desenvolvimento aceita como correta e que vai definir os caminhos que devem ser traçados para alcançá-la. É preciso, assim, ter um conhecimento profundo das principais características do local onde se vai intervir, isto é, da situação empírica que se busca mudar, para que as ações estatais tenham chance de obter efetivamente sucesso. Esse conhecimento deve ser, então, o primeiro passo antes de se formular medidas e intervir na realidade.

É importante ressaltar, então, a necessidade de as medidas estatais serem constantemente analisadas sob uma perspectiva crítica, tanto pelos planejadores das intervenções, quanto pela população focalizada, sobre até que ponto a intervenção não termina descaracterizando completamente as práticas empíricas tradicionais de uma dada população e em que medida as mudanças trazidas são realmente benéficas para esta. Em alguns casos, o incentivo às práticas tradicionais da população local ao invés de substituí-las por outras pode revelar-se mais eficiente na promoção do desenvolvimento de uma determinada região, conforme

mostrado por Simonian (1998) em análise realizada sobre as ações das missões jesuíticas nas sociedades indígenas.

Bastide (1971) destaca que um programa estatal só terá aceitação se, em primeiro lugar, responder às necessidades reais experimentadas pela população do local em que vai ser implementado; em segundo lugar, ainda que a população o considere atrativo e estando em conformidade quanto às metas estabelecidas, ela pode não estar de acordo no que se refere aos meios para sua realização, caso esses meios – que para as pessoas que formulam políticas públicas são inseparáveis dos fins – terminem por transformar os antigos costumes da sociedade local. Contudo, como as intervenções estatais sempre terminam modificando, com maior ou menor intensidade, outros aspectos da sociedade que não são o alvo direto das ações, a eficácia das políticas públicas está, assim, ligada à troca de informações entre profissionais de várias áreas de conhecimento para a elaboração dos planos governamentais, com tal conhecimento multidisciplinar atuando como elemento-chave na formulação das ações.

Neste sentido, Bastide (1971) distingue ainda algumas etapas pelas quais devem passar a formulação de ações de intervenção na realidade: a) examinar, antes de tudo, a cultura e a sociedade da qual a população faz parte, para poder prever se é possível mudar alguns elementos da sociedade e os riscos existentes; b) descobrir, no interior da cultura considerada, os fatores que podem facilitar o desenvolvimento e, em especial, aqueles que em primeiro lugar permitam aos interessados compreender a importância da mudança e, depois, entusiasmar-se com ela, isto é, participar do trabalho dos planejadores; c) seguir passo a passo a evolução da comunidade, vigiando o mecanismo de acordo com o qual ela executa as ações de desenvolvimento e, caso ocorra algum problema, resolvê-lo rapidamente, sem esperar, portanto, que possíveis reações de resistência tenham tempo de fortalecer-se e institucionalizar-se; e d) ao fim de certo período de tempo, que varia de acordo com as localidades e os tipos de programas, é preciso avaliar os resultados obtidos em relação ao projeto original – caso haja problemas, é possível reorganizar o trabalho em outras bases.

Um exemplo das dificuldades de implementação efetiva de políticas públicas que levem em consideração os aspectos destacados no parágrafo anterior é mostrado por Bailey (1996), em discussão sobre o processo de criação de áreas de floresta protegida na África Central, onde pode ser identificada pouca participação das populações locais no planejamento dessas ações. De que essa participação tem

permanecido mais no papel que na prática, não havendo a consideração de que o que acontece fora das reservas florestais é tão importante quanto o que ocorre no interior dessas áreas para o processo de desenvolvimento das localidades.

Ainda segundo Bailey (1996), as ações de desenvolvimento e conservação ambiental na África Central são formuladas "de cima para baixo", ou seja, as intervenções são discutidas por indivíduos que não têm familiaridade com a realidade das populações e das áreas que serão englobadas pelos projetos. Em geral, as pessoas mais afetadas raramente são consultadas sobre essas ações. Para a maioria dos planejadores e técnicos, a população local é considerada como parte do problema e não da solução. Este autor defende, então, o fortalecimento das populações locais, no sentido de que elas devem participar do processo de formulação das ações intervencionistas e também da gerência dos projetos.

Dessa forma, a discussão sobre a maneira como são formuladas e implementadas as políticas públicas pelos governos dos países fornece elementos para que seja possível analisar também as ações de intervenção estatal na Amazônia, quais seus impactos e a confrontação entre os resultados esperados e o que foi efetivamente obtido em termos de desenvolvimento da região. Entre as atividades extrativas da Amazônia, a pesca, em razão da grande quantidade e potencialidade dos recursos hídricos existentes na região, foi uma atividade que sofreu importante intervenção governamental.

Atualmente, de acordo com a legislação sobre a pesca definida pelo IBAMA (1999), podem ser identificados cinco tipos de pesca no Brasil: 1- pesca de subsistência, que é exercida para a obtenção de alimentação, não tendo finalidade comercial e sendo praticada com técnicas rudimentares; 2- pesca artesanal ou de pequena escala<sup>3</sup>, que abrange tanto o segmento das atividades pesqueiras caracterizadas pelo objetivo comercial, combinado com o de obtenção de alimento para a família; 3- pesca industrial ou costeira, realizada pelo segmento de embarcações de maior autonomia, capaz de operar em áreas distantes da costa, efetuando a exploração de recursos pesqueiros que se apresentam relativamente concentrados em nível geográfico; 4- pesca industrial oceânica, que envolve as embarcações aptas a

---

<sup>3</sup> Neste trabalho serão considerados também como participantes do setor da pesca artesanal os pescadores que desenvolvem a pesca de subsistência.

operarem em toda a Zona Econômica Exclusiva (ZEE), incluindo áreas oceânicas distantes, mesmo em outros países; e 5- pesca amadora, que tem como objetivo o turismo, lazer ou desporto, com seus produtos proibidos de serem comercializados ou industrializados.

## Origens da pesca industrial na Amazônia

A área formada pela bacia amazônica é composta de 6.869.000 km<sup>2</sup>. O Brasil comporta 58% da bacia, vindo a seguir o Peru, com 16%, Bolívia, 10%, e Colômbia, Venezuela, Equador, Suriname, Guiana e Guiana Francesa, que detêm os 16% restantes. A variedade de peixes é elevada, em torno de 1.300 espécies. Os locais de maior importância para a atividade pesqueira são aqueles que compreendem as áreas inundadas por água branca e as que lhes são vizinhas, além do estuário. A bacia amazônica pode ser ainda dividida em: a) estuário amazônico; b) delta interno do estuário amazônico; c) sistema Amazonas-Solimões-Ucayaly; d) sistema Madeira-Beni-Mamoré; e e) sistema Araguaia-Tocantins (BARTHEM, 1992).

A pesca na Amazônia foi uma atividade inicialmente praticada pelos primeiros grupos indígenas que moravam na região (VERÍSSIMO, 1970). Para a maioria da população ribeirinha, que utilizava em grande parte as práticas indígenas na captura de peixes, a pesca possuía um papel complementar, uma vez que outras atividades como a agricultura, eram desenvolvidas permitindo a manutenção familiar. Esse desempenho conjunto de várias atividades possibilitava a subsistência das pessoas.

Posteriormente, entretanto, problemas relacionados à extração de produtos da floresta e agricultura de subsistência fizeram com que a atividade pesqueira aumentasse de importância, como fonte de alimentação e renda para a população local (ISAAC, 1995). Paralelamente, ocorreu também o crescimento da demanda pela produção pesqueira em razão do aumento do número de habitantes nos centros urbanos da Amazônia.

Durante as décadas de 50 e 60, a maior parte do fluxo de migrantes para a região era espontânea, constituída de trabalhadores rurais, pequenos posseiros e proprietários sem capital, oriundos da região Nordeste – que se tornou a “*grande bacia de mão-de-obra para a região*” (BECKER, 1990). A partir da década de 70, aconteceram mudanças; o movimento migratório para a região foi, em grande parte, induzido

pelo governo, fazendo parte de uma estratégia governamental e direcionado para áreas urbanas, acarretando o crescimento da população desses núcleos.

Em relação às ações do Estado para a atividade pesqueira, Isaac (1995) destaca que durante a época colonial, até 1910, podia ser identificada a existência de dispositivos legais que tratavam da preservação dos recursos naturais e da proibição da utilização de técnicas consideradas predatórias na Amazônia. Neste período, a administração da atividade pesqueira era feita pelos próprios municípios. No estado do Pará, essa atividade era realizada pela Câmara dos Deputados Paraenses (TORRES et al., 1996).

Entre os dispositivos com caráter de lei relacionados ao ordenamento da atividade pesqueira promulgados até 1910, Torres et al. (1996) citam os seguintes:

a) em 1736, foi instituída a proibição da utilização de timbó e cunambi nas atividades de pesca, em razão de seu "efeito predador aos peixes dos rios"; todavia, esse dispositivo foi posteriormente anulado em 3 de outubro de 1737 através de Carta Régia;

b) em 1836 foram promulgadas as primeiras leis no estado do Pará, que dispunham sobre a regulamentação das atividades de pesca. Algumas dessas leis são também destacadas por Torres et al. (1996): 1) Lei nº 44, de outubro de 1839, que impedia a utilização de tapagens para a pesca de peixes em lagos e rios; 2) Resolução nº 123, de 11 de outubro de 1844, que proibia o uso nas pescarias com plantas tóxicas, como por exemplo, timbó, cunambi e assacú; 3) Lei nº 461, de 7 de abril de 1868, que reafirmava a proibição da construção de tapagens e ainda estabelecia que não pudessem ser colocados currais para a pesca de peixes nos rios e lagos existentes nas Comarcas de Óbidos e Santarém; e 4) Lei nº 871, de 1 de maio de 1876, que estabelecia a diferenciação dos preços dos peixes de acordo com sua categoria: especial, primeira e segunda.

Em 1912 foi criada a Inspetoria Federal de Pesca do Pará, que fazia parte do Ministério da Agricultura. Após isso, as decisões sobre a pesca deixaram de ser de competência das autoridades municipais e passaram a ser centralizadas pelo governo federal. O período de 1933 a 1961 caracterizou-se como de início da tecnificação do setor pesqueiro. A pesca passou a ser subordinada a Inspetoria de Caça e Pesca, órgão do Ministério da Agricultura, que posteriormente foi denominado Divisão de Caça e Pesca, ficando sob a jurisdição do Departamento de Produção Animal (ISAAC, 1995).

Em 1953 foi criada a Superintendência do Plano de Valorização da Amazônia (SPVEA), que tinha entre seus objetivos transformar a atividade pesqueira tradicional praticada na Amazônia em uma atividade de grande produtividade. A partir deste momento, tiveram início pesquisas científicas sobre as espécies pesqueiras da região.

Entre as primeiras pesquisas realizadas sobre a pesca na Amazônia, destacam-se dois estudos realizados pela SPVEA, em convênio com a *Food and Agriculture Organization* (FAO), que serviram de base para o estabelecimento da atividade industrial pesqueira na região. Um estava relacionado à utilização de novas técnicas para a captura de peixes e aperfeiçoamento das práticas tradicionalmente usadas pela população da Amazônia, visando o crescimento da produtividade da produção de pescado fresco (MESCHKAT, 1959). O outro estava ligado à capacidade de adaptação das várias espécies de peixes da região aos sistemas utilizados, na época, para a conservação do pescado (BOTELHO, 1959).

Neste contexto, o objetivo do Estado ao promover pesquisas era o de adquirir informações que lhe possibilitasse "*transformar o atual sistema de pesca, empírico e rudimentar, praticado pelas populações ribeirinhas no interior amazônico, em indústria racional, de alta produtividade*" (BOTELHO, 1959). As ações estatais estavam de acordo com a estratégia de desenvolvimento baseada na industrialização pensada para a região.

O papel da Amazônia na economia do país passou por profundas mudanças na década de 60, relacionadas ao padrão de acumulação vigente no Brasil nessa época e à maneira como ocorreu a inserção da região nesse processo. No período que abrange o final da Segunda Guerra Mundial até 1964, observa-se que o país busca se adequar às novas regras do capitalismo mundial, com a Amazônia assumindo posição estratégica para o aumento da acumulação de capital. Em sua preparação para este novo papel, era vista pelo poder público como uma região uniforme e os interesses da grande maioria da população não eram considerados nas ações governamentais. Esta prática pôde ser também detectada nas medidas relacionadas à atividade pesqueira na região.

Em 1962, foi criada a Superintendência de Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE), através da Lei nº 10, de 11 de outubro de 1962. Representação do governo responsável pela coordenação e execução de pesquisas em busca de técnicas que permitissem um aumento da produtividade da atividade pesqueira, a SUDEPE foi o órgão que, segundo Isaac (1995), possibilitou a consolidação da pesca industrial no país.

Neste período, também foram concedidos pelo governo federal inúmeros incentivos para a instalação da indústria pesqueira na Amazônia, tais como isenção de impostos e taxas diversas. Estas ações do Estado tornaram o segmento da pesca industrial atrativo para o capital, atraindo empresários para a região. Desde seu início até o momento presente, os principais recursos explorados por essa atividade são o camarão-rosa (*Penaeus subtilis*) e a piramutaba (*Brachyplatystoma vaillantii*), sendo que os peixes e camarões capturados sempre tiveram como destino o mercado internacional, principalmente dos Estados Unidos e Europa (BARTHEM, 1992). Posteriormente, o Japão assumiu o lugar dos países europeus na compra de camarão. No planejamento governamental, o mercado interno seria abastecido pela produção oriunda da pesca artesanal.

No Pará, a atividade da pesca industrial iniciou-se efetivamente em 1968. Contudo, de acordo com Britto et al. (1975, p.5), desde o ano de 1938, o governo federal começou, através de decretos, a implementar medidas que estimulassem o desenvolvimento de "*pequenas instalações industriais e a aquisição de equipamentos para a pesca*". No território paraense, podem ser desenvolvidas atividades de pesca extrativa fluvial, lacustre, estuarina e marinha.

Todavia, a partir da década de 80, a situação de concessão de incentivos por parte do Estado começa a sofrer mudanças. Os benefícios do poder público federal deixaram de ser concedidos, ocorrendo posteriormente a extinção da SUDEPE, sendo criado, em 1989, o IBAMA – subordinado ao Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal (MMA) –, órgão cujo direcionamento estava ligado à implementação de uma política que procurasse o uso sustentável dos recursos hídricos e que ficou responsável pela gerência da atividade da pesca no país. Isaac (1995) destaca que, nesse período, a atividade pesqueira na Amazônia passou a se defrontar com três importantes componentes: "*a) sérias modificações do habitat e da paisagem amazônica; b) agravamento dos conflitos sociais entre categorias de pescadores; e c) sobreexploração de alguns estoques pesqueiros*".

Em 1999, aconteceu nova mudança e a atividade pesqueira retornou à jurisdição do Ministério da Agricultura, embora a fiscalização ainda seja realizada pelo IBAMA. No momento presente, o Ministério da Agricultura tem procurado implementar medidas que incentivem o aumento da produtividade da indústria pesqueira em todo o país (com algumas ações também em relação à pesca artesanal), visando ainda a implantação da pesca industrial oceânica no Brasil.

Na Amazônia, foi criado em 1995 o Centro de Pesquisa e Extensão Pesqueira da Região Norte (CEPNOR), localizado em Belém/Pará, o qual busca desenvolver estudos nas áreas de pesca marítima e costeira, envolvendo, por exemplo, novas tecnologias para a pesca industrial e estudos sobre a biologia dos principais recursos pesqueiros explorados industrialmente. Entre as atividades de extensão do CEPNOR, destacam-se a realização de cursos junto a comunidades pesqueiras e prestação de serviços de assessoria para empresas de pesca.

Nesse caso, a análise crítica da visão do Estado brasileiro de que a industrialização seria a melhor forma para se obter o desenvolvimento da região, como exemplificado pelo apoio da pesca industrial, é o elemento inicial do estudo. Neste contexto, é importante a investigação das razões que levaram o poder público a tomar a decisão de implantar um setor pesqueiro industrial na Amazônia e a forma como foi implementado o processo de planejamento e intervenção, englobando também aspectos da situação atual das ações governamentais.

## **Atuação dos órgãos estatais**

Barthem (1992) destaca que as áreas de atuação da pesca industrial e artesanal foram estabelecidas pelo poder público federal, sem que tivessem sido realizados estudos mais detalhados, pois as pesquisas implementadas, além de serem poucas, sofriam o problema de falta de continuidade e mau gerenciamento de sua execução. A região que forma o estuário amazônico é a única da Amazônia em que pode ser encontrada a atuação da pesca artesanal e da pesca industrial. Esta zona pode também ser dividida em quatro áreas pesqueiras que apresentam diferenças entre si: a) Salgado; b) Baía de Marajó; c) foz amazônica propriamente dita; e d) norte.

No processo produtivo da indústria pesqueira na Amazônia, duas etapas são destacadas: captura e beneficiamento. Os principais produtos pescados são, principalmente, a piramutaba e camarões, especialmente o camarão-rosa, com os produtos destinando-se ao mercado externo, conforme anteriormente mencionado. Observa-se ainda, entre a mão de obra utilizada na produção, a existência de uma clara divisão sexual do trabalho entre essas duas etapas do processo produtivo, com trabalhadores homens empregados nas atividades de captura e o predomínio de mulheres nas atividades de beneficiamento. Contudo, ambos os grupos estão submetidos a precárias condições de trabalho (salários baixos e instabilidade no emprego).

Podem ser encontradas empresas atuando somente na captura, outras desempenhando apenas atividades de beneficiamento, havendo ainda algumas realizando as duas operações. Em relação ao tipo de produto pescado, existem empresas que capturam somente camarão, outras, exclusivamente, peixe e, também, aquelas que pescam camarão e peixe, realizando captura e/ou beneficiamento de ambos. Em Belém, de acordo com informações do Sindicato da Indústria de Pesca dos Estados do Pará e Amapá (SINPESCA), existem atualmente vinte e oito (28) empresas que compõem o setor pesqueiro industrial local. Entre estas firmas, vinte e três (23) realizam somente atividades de captura, duas realizam apenas o beneficiamento do produto e três executam captura e beneficiamento da produção. Entre estas firmas, vinte e uma (21) trabalham exclusivamente com camarão, uma somente com peixe e seis (06) com peixe e camarão.

A frota de embarcações industriais que participa do processo de pesca é composta de barcos que são especializados na captura de peixes, conhecidos como "piramutabeiros", e outros que pescam somente camarão, denominados de "camaroneiros". De acordo com informações obtidas junto a um engenheiro de pesca do Setor de Tecnologia Pesqueira do CEPNOR, é prática comum das empresas utilizarem os barcos mais novos para a captura de camarão e, na medida em que estes barcos começam a ficar sucateados, ocorrer sua transformação para barcos de pesca de piramutaba.

Segundo o engenheiro entrevistado, essa transformação envolve adequações relativamente simples no equipamento de captura dos barcos, tornando essa prática muito atrativa para a empresa, pois apresenta menor custo quando comparada à compra de embarcações novas. O sucateamento da frota pesqueira no Pará, em que 68% dos barcos apresenta mais de quinze anos, 26% mais de dez anos e 6% mais de seis anos, de acordo com dados fornecidos pelo SINPESCA, o que pode sinalizar que, em relação ao processo de captura, pode não ter havido mudanças significativas em termos da introdução de inovações tecnológicas, pelo menos para a maioria das firmas, durante as décadas de 1980 e 1990.

A tripulação das embarcações é constituída, em média, por sete trabalhadores (MELLO, 1985): a) patrão de pesca, o mais qualificado da tripulação e exerce a atividade de comando do barco, sendo responsável pela produção pescada; b) motorista de pesca, que responde pela manutenção da parte mecânica da embarcação; c) guincheiro-gelador, que realiza as tarefas de controle do guincho

e congelamento do pescado capturado; d) cozinheiro, que responde pela alimentação da tripulação; e) três pescadores, os quais executam tarefas complementares para a realização da captura propriamente dita, selecionam os peixes ou camarões pescados e ajudam no processo de congelamento.

O processo de captura é feito com pesca pelo sistema de arrasto, através de barcos motorizados. Os navios dispõem de um equipamento que lhes permite localizar e medir o tamanho dos cardumes, bem como algumas informações sobre o ambiente marinho. Grandes redes são utilizadas, permitindo a obtenção de uma grande quantidade de peixes e camarões, incluindo não só espécies que serão utilizadas para fins comerciais como também as que apresentam pouco ou nenhum valor comercial (fauna acompanhante)<sup>4</sup>.

Algumas diferenças técnicas podem ser identificadas no processo de captura de peixe em relação ao camarão, as quais envolvem os locais em que são feitas as pescarias e a duração das viagens. Os barcos piramutabeiros realizam viagens que duram entre 10 e 12 dias, enquanto que as embarcações camaroneiras ficam entre 45 e 50 dias no mar, pois têm que se deslocar para locais mais distantes. As embarcações industriais precisam armazenar uma grande quantidade de piramutaba e camarão para que os custos da viagem sejam cobertos e a empresa tenha lucro.

A outra etapa do processo produtivo, constituída pelo beneficiamento, é realizada no interior da fábrica, através de uma organização do trabalho também parcelizada, com a utilização, da mesma forma, de trabalhadores com pouca qualificação. Existem algumas diferenças nas atividades de beneficiamento de peixe e camarão, havendo uma separação no interior das instalações das empresas que beneficiam os dois produtos. Essas diferenças estão associadas às necessidades específicas de industrialização de cada um deles, uma vez que precisam de máquinas de padrões diferentes para que o trabalho de manufatura seja efetuado, fazendo com que as atividades desempenhadas pelos trabalhadores sofram algumas modificações. Porém, a estrutura de organização e a forma como é realizado o trabalho não são modificadas profundamente, somente algumas tarefas executadas é que são diferentes.

---

<sup>4</sup> De acordo com o IBAMA (1999), para cada quilo de camarão capturado, mais de cinco quilos de outras espécies são devolvidas ao mar, já mortas.

No início de suas atividades, conforme destacado por Loureiro (1992), a pesca industrial estava direcionada exclusivamente para a captura do camarão. Entretanto, quando a frota industrial começou a enfrentar problemas relacionados ao aumento do preço do combustível utilizado nas embarcações durante as viagens de captura, pouco conhecimento sobre a localização dos cardumes de camarão e falta de experiência da mão de obra local em realizar atividades de pesca em alto mar, os empresários tiveram que inserir algumas mudanças em suas estratégias de exploração.

A aceitação de um tipo de peixe – piramutaba – para consumo por parte dos Estados Unidos contribuiu para a abertura de mais uma área em que os empresários da pesca industrial poderiam atuar. Assim, a partir desse momento as empresas passaram também a efetuar a pesca seletiva da piramutaba, eventualmente sendo aproveitados alguns peixes da fauna acompanhante durante a realização de sua captura, como a pescada amarela (*Cynoscion acoupa*), dourada (*Brachyplatystoma flavicans*), gurijuba (*Arius parkeri*) e uritinga (*Arius proops*) (LOUREIRO, 1992).

Em relação às áreas que estavam reservadas para o desenvolvimento da pesca artesanal e industrial, em 1976, através da Portaria 007/76 as empresas foram autorizadas a desempenhar suas atividades dentro de uma área do estuário. Após isso, segundo Loureiro (1992), as pescas artesanal e industrial começaram a disputar os recursos naturais de uma mesma área e iniciaram-se os conflitos, com clara desvantagem para os pescadores artesanais. Contudo, a Portaria nº 011, de 13 de janeiro de 1987, proibiu a pesca com qualquer tipo de arrastão por embarcações motorizadas a menos de 10 milhas da costa; todavia, os pescadores artesanais afirmam que as empresas de pesca frequentemente não cumprem essa legislação.

A despeito dos problemas enfrentados pelos pescadores, a pesca artesanal tem demonstrado condições de suprir o mercado interno. Neste sentido, permanece, então, a indagação sobre como a pesca artesanal, com seus métodos “primitivos e predadores” e não incentivada pelo Estado como a pesca industrial, continua a subsistir, tendo uma grande importância para a população local. Dados de CEPNOR (1998), para o ano de 1997, revelam que a pesca artesanal respondeu por 69,46% da produção total de pescado no estado do Pará, e a pesca industrial por 30,54%.

Esta situação mostra o problema da falta de articulação do Estado com as várias classes da sociedade, isto é, do não envolvimento de todos os segmentos da população local na realização de estudos para o conhecimento da realidade, o

que certamente faz com que haja problemas durante as intervenções e em seus resultados. Essas dificuldades talvez tenham influenciado os resultados que a implantação do parque industrial pesqueiro trouxe para a região e, mais especificamente, para o estado do Pará.

Em entrevista realizada com técnico do IBAMA que nas décadas de 70 e 80 participou de estudos realizados pela SUDEPE sobre a pesca artesanal e industrial, este revelou que desde aquela época os técnicos já tinham detectado que o principal problema da pesca industrial estava relacionado à tecnologia utilizada, que causava muitos danos ambientais. A resistência dos empresários a mudanças no processo produtivo em razão da ameaça de diminuição futura dos estoques explorados também era bastante intensa.

Neste mesmo período, o técnico do IBAMA ressalta as dificuldades existentes para a realização de pesquisas, uma vez que os órgãos governamentais não tinham condições de implementá-las e que houveram momentos em que interrupções nos estudos foram inevitáveis. O agravamento das dificuldades financeiras dos órgãos públicos trouxe impactos negativos para o direcionamento das pesquisas, pois os órgãos perderam a autonomia e os estudos passaram a ser direcionados pelos empresários. Além de convênios entre o governo e as empresas, em que estas garantiam parte importante dos recursos financeiros, os pesquisadores passaram também a viajar nas embarcações pertencentes aos empresários.

Grande parte das pesquisas passou, então, a ser realizada somente nas áreas de interesse dos empresários. Segundo o funcionário do IBAMA, muitos estudos começaram a ter problemas de amostragem e não refletiam a realidade de alguns dos recursos hídricos da região, especialmente os explorados industrialmente. As consequências deste fato são bastante sérias, pois se as pesquisas realizadas pelo Estado não refletiam a realidade, isto certamente teve impactos sobre as políticas públicas para o setor pesqueiro na região.

Ainda, de acordo com o entrevistado, deveria ter havido uma preocupação maior do Estado com o estudo sobre o dimensionamento dos estoques pesqueiros, para que não houvesse o risco de extinção de algumas espécies. Essas ações possibilitariam ao Estado ter uma base mais segura para a fiscalização sobre as atividades industriais.

Sobre o trabalho de fiscalização, o funcionário do IBAMA ressalta que, paralelamente ao fato de a vigilância do Estado apresentar muitas falhas, o governo

também enfrenta muitas dificuldades para implementá-la. A grande extensão de área a ser monitorada e o reduzido contingente de pessoas para essas funções inviabilizam uma fiscalização eficaz. Segundo o entrevistado, não há colaboração por parte dos empresários e pescadores artesanais para com os funcionários responsáveis pela fiscalização, principalmente na época do defeso de espécies.

Em relação às assessorias prestadas por órgãos governamentais, segundo informações obtidas no SINPESCA, algumas empresas estabeleceram um convênio com o CEPNOR, que perdurou por dois anos, onde as firmas forneceriam uma determinada quantidade de recursos financeiros e este centro de pesquisas, um barco para a realização de pesquisas e pessoal com a qualificação técnica necessária para a execução dos estudos. Todavia, de acordo com sindicato dos empresários, o barco ficou a maior parte do período no estaleiro e realizou poucas viagens; em consequência disso, o convênio não foi renovado.

A bordo do barco do CEPNOR, os técnicos fazem várias investigações, como, por exemplo, experiências sobre arrasto demersal para peixe e camarão e levantamento de crustáceos e peixes capturados, de acordo com o tipo de rede utilizado. O barco só é utilizado para estudos na costa marítima, tendo cada cruzeiro duração de 15 dias. Em 1999, só foram realizados três cruzeiros, por que a embarcação apresentou problemas, mas, em geral, segundo um técnico do CEPNOR, são efetuados dez cruzeiros por ano.

Além do barco pertencente ao CEPNOR, levantamentos de informações também são efetuados em barcos comerciais das empresas pesqueiras. Nestas viagens os técnicos observam como as indústrias agem durante o processo de captura, além de coletarem dados sobre os locais de pesca e espécies capturadas. Algumas pesquisas também são feitas pelo CEPNOR no interior das fábricas, onde a produção é beneficiada.

Todavia, não obstante os estudos realizados pelo CEPNOR, informações colhidas junto ao SINPESCA revelam que os empresários não identificam entre as pesquisas realizadas por este órgão respostas específicas para suas necessidades, embora os técnicos afirmem que a prioridade de suas ações é a pesca industrial. Os empresários queixam-se de que o CEPNOR já poderia ter dado retorno muito mais expressivo em termos de resultados de seus estudos, que possibilitassem ganhos econômicos para as empresas, do que o que foi feito até o momento (o CEPNOR foi criado em 1995, como já mencionado anteriormente). Assim, os empresários defendem que este órgão deva se dedicar mais intensamente e

exclusivamente à procura de soluções para os problemas enfrentados pelas indústrias, como a pesquisa sobre novas espécies a serem exploradas.

Neste contexto, um ponto a ser novamente destacado é o fato de que a maioria das pesquisas realizadas pelo CEPNOR está efetivamente direcionada para o setor industrial, apesar das dificuldades que o órgão enfrenta e que incluem, ainda, de acordo com um de seus pesquisadores, a pouca disposição dos empresários em fornecer informações sobre as atividades realizadas. O setor de tecnologia pesqueira do CEPNOR dispõe, no momento, de quatro projetos: a) Projeto Pargo (*Lutjanus purpureus*), que começou em 1999 e não tem prazo para terminar; b) Projeto Desenvolvimento Tecnológico para Captura na Costa Norte do Brasil – PROTUNA, que está em fase de aprovação; c) Projeto Gó (*Macrodon Ancylodon*), que iniciou em 1998, mas encontra-se paralisado; e d) Projeto Piramutaba, que vigorou durante o período de 1996 a 1998.

Segundo o técnico do CEPNOR, alguns empresários mostram-se, até certo ponto, receptivos aos projetos. Contudo, a maior dificuldade para a implementação das medidas é que os proprietários, por desejarem auferir lucros imediatos, em geral esperam que um empresário “se arrisque primeiro”, isto é, que adote a nova tecnologia ou aceite participar de um programa. Caso a experiência obtenha sucesso financeiro, os outros aceitam participar.

Ainda em relação aos convênios estabelecidos pelo CEPNOR, este órgão possui acordos firmados com o governo federal e alguns empresários; contudo, não trabalha em parceria com outras instituições de pesquisa da região, exemplificando a falta de articulação no interior da própria estrutura governamental para que estudos mais profundos e abrangentes sejam efetuados e a realidade seja mais amplamente conhecida. O intercâmbio entre instituições poderia fornecer melhores condições para o planejamento das ações a serem executadas, já que um maior número de pessoas participaria no processo de definição de ações de políticas públicas para a atividade de pesca.

## **Pesca industrial: contradições e problemas**

Isaac (1995) questiona, então, o que deve ser entendido por desenvolvimento pesqueiro no contexto das ações de políticas públicas. Destacando que a concepção tradicional de desenvolvimento pesqueiro, que sempre esteve ligada

empiricamente à implementação de projetos que permitissem o crescimento da oferta de pescado no mercado, precisa ser revista e enfatizada a importância das implicações sociais desse processo.

Os motivos do pouco envolvimento da população local na discussão sobre a compreensão e, também, sobre até que ponto é válida a implementação de um projeto de industrialização da pesca na região, nos moldes como tem sido executado até o momento presente, precisam ser objeto de reflexão. O balanço entre os benefícios e os problemas trazidos pelas ações governamentais deve ser feito para que se identifiquem dificuldades que surgiram, quais as formas de resolvê-las e que mudanças devem sofrer as ações do governo. Uma vez que o Estado busca promover o desenvolvimento, um maior estímulo à pesca artesanal, por exemplo, e/ou a formulação do desenvolvimento do setor pesqueiro industrial de uma maneira diferente podem surgir como alternativas a serem colocadas em prática.

De acordo com os empresários, a falta de pesquisas governamentais sobre tecnologia e estoques pesqueiros e de apoio financeiro por parte do Estado são os principais fatores responsáveis pelos problemas enfrentados pelo setor pesqueiro no Pará, ou seja, por sua situação de "atraso". Segundo os empresários, os investimentos para a compra de novos barcos são elevados – um barco novo com um padrão de tecnologia média, segundo o SINPESCA, custa em torno de US\$ 600 mil – e a dependência da natureza para a realização da atividade são muito grande, fazendo com que a incerteza seja bastante intensa em relação aos retornos financeiros que podem ser obtidos, dificultando, assim, o investimento por parte dos proprietários das firmas, tornando maior a necessidade, em sua opinião, da ajuda estatal.

Em relação às medidas governamentais, Mello (1985) cita dados do III Plano Nacional de Desenvolvimento da Pesca (1975-1979), mostrando que, além da isenção de impostos, os benefícios recebidos por órgãos estatais de financiamento tiveram grande peso na implantação dos projetos para o desenvolvimento da pesca industrial. Entre os cento e trinta e sete (137) projetos pesqueiros aprovados entre os anos de 1969 e 1974, 75% do dinheiro investido era proveniente de incentivos fiscais e somente 25% vinha de recursos próprios dos empresários, exemplificando assim a forte intenção do Estado em tornar atrativo para o capital o desenvolvimento de um setor pesqueiro industrial na Amazônia. Nesse sentido, a industrialização da atividade pesqueira representava um caminho para se chegar a estágios de desenvolvimento mais altos na Amazônia, tendo a indústria como base desse processo.

Apesar das ações governamentais, as dificuldades sempre estiveram presentes desde o início da implantação da pesca industrial. No Pará, entre 1970 e 1974, a produção de peixe aumentou 245,29%, ao passo que a de camarão elevou-se em 53,07%. Contudo, a capacidade ociosa da frota industrial paraense existente no ano de 1974 era de 77,58% para os barcos que capturavam peixe e 94,78% para os que pescavam camarão (BRITTO et al., 1975), mostrando a existência de obstáculos ao desenvolvimento das atividades durante o período.

Um dos principais entraves estaria relacionado à crise do petróleo (o primeiro choque do petróleo ocorreu em 1973), que encarecia muito o desenvolvimento da atividade pesqueira industrial, principalmente do camarão, em razão de seus locais de captura estarem mais distantes da costa e os barcos passarem um número maior de dias no mar. Contudo, dados para o ano de 1987 sobre a indústria pesqueira paraense mostram que o problema da elevada ociosidade dos equipamentos industriais continuava presente, pois naquele ano somente 32% da capacidade de processamento de pescado estava sendo utilizada (SUDEPE, 1988).

Neste contexto, o não cumprimento das normas legais pelas empresas, relacionadas, por exemplo, ao tamanho mínimo de captura, aos períodos de defeso, às áreas onde devem ser realizadas as pescarias são atitudes que põem em risco de extinção algumas espécies mais valorizadas pelas indústrias e, também, ameaçando a continuidade da atividade de exploração considerando um horizonte de tempo maior. Pressões políticas e empresariais, como no caso dos defesos, têm como consequência o favorecimento de alguns setores da sociedade em detrimento de outros, no caso trazendo prejuízos para a população que vive diretamente da pesca, os pescadores, e o abastecimento do mercado interno local. As principais medidas de ordenamento legal da atividade pesqueira existentes atualmente são mostradas no Quadro 1.

A diminuição dos estoques pesqueiros de piramutaba e camarão-rosa refletem os danos causados pela utilização de formas predatórias de captura por parte das empresas. Segundo dados do IBAMA, para a costa norte do Brasil, em 1977 a produção industrial de piramutaba atingiu seu maior índice, sendo de 28.829 toneladas, tendo diminuído em 1994 para 10.229 toneladas; a produção do camarão-rosa alcançou seu ponto máximo em 1987, quando registrou a marca de 10.039 toneladas, tendo, contudo, caído em 1994, para 6.325 toneladas. Dados mais recentes fornecidos pelo CEPNOR (1998), sobre o desembarque de camarão-rosa no Pará, confirmam a diminuição de sua captura: em 1996, foram desembarcadas 5.324,56 toneladas e 3.832,87 toneladas em 1997.

Quadro I. Medidas de regulamentação para a atividade pesqueira.

<p>1. Medidas de proteção de parte selecionada dos estoques</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) Fechamento de estações de pesca (defeso)</li><li>b) Fechamento de áreas de pesca</li><li>c) Proteção de reprodutores</li><li>d) Limite de comprimento e peso (tamanho mínimo de captura)</li><li>e) Restrição sobre aparelhos de pesca</li></ul> <p>2. Medidas de limitação de tamanho das capturas</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) Limitação da eficiência dos aparelhos de pesca</li><li>b) Controle do acesso à pesca (limitação do esforço de pesca)</li></ul>
--

Fonte: Elaboração da autora com base em informações do IBAMA (1999).

A diminuição dos principais estoques pesqueiros explorados industrialmente também pode ser verificada em outras regiões do Brasil. Nas regiões sudeste e sul, o camarão-sete-barbas (*Xiphopenaeus kroyeri*), a espécie de camarão mais capturada, também vem decrescendo. Em 1981 foram capturadas 15.580 toneladas, diminuindo em 1994 para 8.706 toneladas (PAIVA, 1997). A mesma situação de redução da quantidade pescada no momento atual pode ser verificada na captura da sardinha verdadeira (*Sardinella brasiliensis*), cuja exploração também ocorre nessas duas regiões. Em 1973, a pesca dessa sardinha atingiu 228.037 toneladas, sendo obtido, em 1994, 85.598 toneladas (PAIVA, 1997).

Embora projetos de pesquisa estejam sendo desenvolvidos pelo IBAMA, como o Programa de Avaliação do Potencial Sustentável de Captura dos recursos Vivos da ZEE – REVIZEE, o Projeto de Métodos Alternativos de Pesca na ZEE, o Programa Estatística Pesqueira e o Programa de Biologia e Pesca de Espécies de Valor Econômico dentre outros, os danos ambientais trazidos principalmente pelas explorações industriais continuam bastante intensos sobre algumas espécies. De acordo com Paiva (1997), a maior parte dos estoques objeto da exploração industrial nas áreas estuarina e marinha brasileiras está em situação de sobrepesca (declínio), com possibilidades bastante reduzidas de crescimento da produção.

Nesse contexto, em razão dos grandes danos ambientais e da não geração de emprego e renda para a maior parte da população local no montante esperado, segundo o SINPESCA, de janeiro a outubro de 1999 foram reduzidos 2.800 postos

de trabalho na indústria pesqueira, transformações nessa situação mostram-se necessárias. A introdução de mudanças nas formas de planejamento e de políticas públicas poderia representar uma tentativa de mudar a situação atual da atividade de pesca como um todo, dando-lhe condições de se tornar um fator viável de desenvolvimento.

## Conclusão

Ao se destacar alguns dos problemas trazidos pela forma como são implementados determinados processos de intervenção na realidade, procurou-se refletir sobre a necessidade de se discutir a maneira como se pensa o desenvolvimento de um país e as ações de políticas públicas executadas no interior desse processo. Ao se mostrar os principais elementos de três correntes teóricas sobre o processo de desenvolvimento, a teoria das etapas do desenvolvimento, a teoria da dependência e a que defende um desenvolvimento alternativo, buscou-se exemplificar as diferentes visões existentes sobre os processos de desenvolvimento dos países e sobre as intervenções governamentais a serem efetuadas para a melhora das condições de vida das populações.

A visão de que o desenvolvimento de uma região, no caso a Amazônia, deva estar baseado em produtos para a exportação, isto é, de que o Estado incentive a instituição de atividades na região voltadas para a exportação de produtos, como é o caso da indústria pesqueira, e não priorize na mesma magnitude o abastecimento do mercado interno, com o incentivo à pesca artesanal, por exemplo, deve ser objeto de crítica. Neste sentido, a análise da criação do setor pesqueiro industrial na Amazônia, com a defesa por parte do Estado, da industrialização das atividades produtivas na região como a alternativa de promoção do desenvolvimento, destacando dados para o Pará e o parque pesqueiro industrial de Belém, mostra-se importante para se entender a questão do debate sobre desenvolvimento e políticas públicas.

Neste contexto, pode-se observar que, ainda no momento presente, alguns dos elementos formulados pelas duas primeiras correntes teóricas, das etapas do desenvolvimento e da dependência, ainda persistem. Em relação à teoria do desenvolvimento alternativo, identificou-se a grande dificuldade existente na implantação de seus princípios. Esta problemática pôde ser detectada nas ações do IBAMA e CEPNOR.

O questionamento das razões pelas quais o governo federal preferiu incentivar o desenvolvimento da pesca industrial nos moldes como foi realizado – onde predominaram a pouca participação da população local e o limitado conhecimento das condicionantes específicas existentes na região em que se interviria – deve estar sempre presente, uma vez que os resultados, em termos de desenvolvimento para a região, englobando tanto a geração de emprego e renda, quanto a esfera ambiental, por exemplo, estão abaixo do esperado, a despeito da suposta “racionalidade na exploração dos recursos pesqueiros pela indústria”. Dessa maneira, identifica-se a necessidade de mecanismos que possibilitem a valorização da participação popular nas decisões em relação à pesca e o conhecimento mais profundo dos locais em que se realizarão as intervenções nas esferas econômica, social, política e ambiental, constituindo, assim, uma base sólida para a formulação de políticas públicas.

## Referências

- BAILEY, R. C. Promoting biodiversity and empowering local people in Central African forests. In: BAILEY, R. C.; SPONSEL, L. E.; HEADLAND, T. N. (Eds.). **Tropical deforestation: the human dimension**. New York: Columbia University Press, 1996, p.316-341.
- BARAN, P. Economia política do subdesenvolvimento. In: AGARWALA, A.; SINGH, S. P. (Orgs.). **A economia do subdesenvolvimento**. São Paulo: Forense, 1969, p.83-98.
- BARTHEM, R. B. Desenvolvimento da pesca comercial na Bacia Amazônica e conseqüências para os estoques pesqueiros e a pesca de subsistência. In: ARAGÓN, L. E. (Org.). **Desenvolvimento Sustentável nos Trópicos Úmidos**. Belém: UNAMAZ/UFPA, 1992, p.489-522 (Série Cooperação Amazônica, v. 13).
- BASTIDE, R. **Antropologia aplicada**. Buenos Aires: Amorrortu Editores, 1971, cap. 1 e 8.
- BECKER, B. K. A fronteira urbana e a mobilidade do trabalho. In: BECKER, B.K. **Amazônia**. São Paulo: Ática, 1990, p. 44-61.
- BOTELHO, A. T. **Considerações sobre a industrialização do pescado na Amazônia**. Belém: SPVEA, 1959. (Série Recursos Naturais I).
- BRASIL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA. **Direitos ambientais para o setor pesqueiro: diagnóstico e diretrizes para a pesca marítima**. Brasília: IBAMA/PNUD/MMA, 1999.
- BRASIL. Superintendência de Desenvolvimento da Pesca – SUDEPE. **O setor pesqueiro no estado do Pará: diagnóstico**. Belém: SUDEPE, 1988.

BRASIL.CENTRO DE PESQUISA E EXTENSÃO PESQUEIRA DA REGIÃO NORTE – CEPNOR. **Boletim estatístico da pesca extrativa marinha no estado do Pará nos anos de 1996 e 1997**. Belém: CEPNOR, 1998.

BRITO, R. C. C.; SANTOS, D. A. B.; TORRES, M. A. S. F.; BRAGA, M. S. **A pesca empresarial no Pará**. Belém: IDESP, 1975. 72 p. (Série Monografias 20).

CARDOSO, F. H.; FALETTTO, E. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**; ensaio de interpretação sociológica. 7 ed. Rio de Janeiro: Editora LTC, 1970. 234 p.

FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento econômico**. 4 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974, 89 p.

GARDNER, K.; LEWIS, D. Anthropogy, development and the crisis of modernity. In: GARDNER, K.; LEWIS, D. **Anthropogy, development and the pos-modern challenge**. London: Pluto Press, 1996, p.1-25.

ISAAC, V. J. **Reflexões sobre uma política de desenvolvimento da pesca na Amazônia**. Belém, 1995, 21p. (mimeo.).

LOUREIRO, V. R. Modernização e conflito na pesca do Pará (Amazônia). In: CUNHA, J. C. (Org.). **Ecologia, desenvolvimento e cooperação na Amazônia**. Belém: UNAMAZ/UFPA, 1992, p.193-219 (Série Cooperação Amazônica, v.11).

MELLO, A. F. **A pesca sob o capital**: a tecnologia a serviço da dominação. Belém: UFPA, 1985. 296 p.

MESCHKAT, A. **Considerações sobre a pesca na Amazônia**. Belém: SPVEA, 1959. 98 p. (Série Recursos Naturais II).

PAIVA, M. P. **Recursos pesqueiros estuarinos e marinhos do Brasil**. Fortaleza: EUFC, 1997. 286 p.

REDCLIFT, M. Sustainable development: the concept. In: REDCLIFT, M. **Sustainable development: exploring the contradictions**. London: Routledge, 1987, p.15-36.

ROSTOW, W.W. **Etapas do desenvolvimento econômico**. 5 ed. São Paulo: Forense, 1974. 274 p.

SIMONIAN, L.T.L. A missão numa perspectiva antropológica. In: JORNADAS INTERNACIONAIS SOBRE AS MISSÕES JESUÍTICAS: AS MISSÕES JESUÍTICAS DEL GUAIRÁ, 6, 1998, Cascavel. **Anais...**Cascavel: Edunioeste, 1998, p.391-416.

STAVENHAGEN, R. Etnodesenvolvimento: uma dimensão ignorada no pensamento desenvolvimentista. **Anuário antropológico/84**, 1985, p.11-44.

SUNKEL, O. **O marco histórico do processo desenvolvimento-subdesenvolvimento**. 5 ed. Rio de Janeiro: Unilivros, 1980. 51 p.

TAVARES, M. da C. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre economia brasileira**. 8 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1979. 263 p.

TORRES, M. F.; SILVA, M.L.; YUIMACHI, N.B. O gerenciamento de estoques pesqueiros: o caso da piramutaba. In: XIMENES, T. (Org.). **Políticas pesqueiras nos países amazônicos**. Belém: UNAMAZ/NAEA, 1996, p.279-361.

VERÍSSIMO, J. **A pesca na Amazônia**. Belém: UFPA, 1970. 206 p.