

Área: Agronegócio | **Tema:** Temas Emergentes em Agronegócio

**AMBIENTE INSTITUCIONAL NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO DA PISCICULTURA DO
RIO GRANDE DO SUL**

**INSTITUTIONAL ENVIRONMENT ON THE DEVELOPMENT PROCESS OF PISCICULTURE IN RIO
GRANDE DO SUL**

Marco Aurélio Alves De Souza

RESUMO

A diminuição do número de indústrias pesqueiras, a partir dos anos 80, está relacionada à diminuição do volume de produção do pescado, visto que as políticas governamentais aplicadas para o desenvolvimento industrial da pesca levaram, a princípio, ao crescimento do volume de produção pesqueira nas décadas de 1960 e 1970, com tendência decrescente nos anos seguintes e, em contrapartida, houve acréscimo da demanda pesqueira (SOUZA, 2010). Diante da realidade de desequilíbrio no mercado pesqueiro a piscicultura torna-se potencialmente importante para aumentar a oferta pesqueira.

Palavras-Chave: Piscicultura; Instituições; Sustentabilidade

ABSTRACT

A partir do exposto e tendo em vista que a alocação eficiente das atividades econômicas depende, em parte, dos arranjos institucionais existentes, surge a questão base da pesquisa: o hiato existente entre a produção e o consumo, refletem as falhas no ambiente institucional e a falta de instituições consolidadas na atividade piscícola? Diante da falta da oferta de pescado, objetiva-se caracterizar a evolução e a realidade da piscicultura como atividade econômica, identificando e caracterizando a importância das instituições no surgimento e no processo evolutivo dessa atividade no Estado gaúcho.

Keywords: Fish-farming; Institutions; sustainability

Área: Agronegócio | **Tema:** Temas Emergentes em Agronegócios

AMBIENTE INSTITUCIONAL NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO DA PISCICULTURA DO RIO GRANDE DO SUL

1 INTRODUÇÃO

A pesca é uma das atividades econômicas mais antigas do Brasil, fazendo-se presente desde o período colonial. Porém, até os anos 60, do século XX, a atividade pesqueira no Brasil era predominantemente artesanal e sua produção estava voltada basicamente para atender o mercado interno. A partir de então, através da política de incentivos fiscais à pesca, desenvolve-se a pesca industrial, voltada, preferencialmente, para o mercado externo (SOUZA, 2004).

Todavia, a evolução do parque industrial pesqueiro foi irregular, com período de crescimentos nas décadas de 1960 e 1970 e decrescente a partir da década de 1980 e, sobretudo, na década de 1990 (SOUZA, 2010).

A diminuição do número de indústrias pesqueiras, a partir dos anos 80, está relacionada à diminuição do volume de produção do pescado, visto que as políticas governamentais aplicadas para o desenvolvimento industrial da pesca levaram, a princípio, ao crescimento do volume de produção pesqueira nas décadas de 1960 e 1970, com tendência decrescente nos anos seguintes (SOUZA, 2009).

Apesar do decréscimo da captura pesqueira houve acréscimo da demanda pesqueira o que possibilitou no crescimento da importação do pescado para atender o mercado interno, já no decorrer das décadas de 1970 e 1980. (SOUZA, 2010)

Diante da realidade de desequilíbrio no mercado pesqueiro a piscicultura torna-se potencialmente importante para aumentar a oferta pesqueira, mas para isso é necessário de instituições, como políticas de incentivo ao desenvolvimento da piscicultura capazes de regular as interações entre os agentes (produtores e consumidores), de modo a possibilitar o ganho econômico ao produtor e a disponibilidade de um produto com quantidade e qualidade ao consumidor.

Portanto, a necessidade de maior oferta do pescado, via piscicultura, será possível com políticas de incentivo ao desenvolvimento pesqueiro capazes de gerar renda ao produtor, pois conforme Ostrom (1990; 1994) o desenvolvimento sustentável depende, em boa medida, das normas e regras estabelecidas, ou seja, de instituições existentes.

A partir do exposto, pode-se afirmar que, como hipótese, que o hiato existente entre a produção (oferta) e o consumo (demanda), refletem as falhas no ambiente institucional e a falta de instituições consolidadas na atividade piscícola, tendo em vista que a alocação eficiente das atividades econômicas depende, em parte, dos arranjos institucionais existentes. Conforme a realidade da oferta de pescado, objetiva-se realizar uma revisão bibliográfica sobre o tema objeto do estudo, buscando caracterizar a evolução e a realidade da piscicultura como atividade econômica no Rio Grande do Sul, identificando e caracterizando a importância das instituições no surgimento e no processo evolutivo da atividade piscícola.

2 REVISÃO TEÓRICA

Para a Nova Economia Institucional (NEI), as instituições entendidas como normas e procedimentos de conduta humana, são responsáveis por diminuir as incertezas para os indivíduos e a sociedade, tornando o ambiente social mais favorável para que esses indivíduos sejam estimulados a tomarem decisões (econômicas, políticas, administrativas) gerando continuidade no processo produtivo.

Nessa percepção da NEI, o crescimento econômico precisa ser compreendido como resultado da progressiva introdução de novas instituições e tecnologias sociais, ou seja, são necessários novos modos de organização do trabalho, novos tipos de mercados, novas leis, novas formas de ação coletiva (NELSON, 2002).

Na NEI, instituições podem ser consideradas mecanismos sociais que têm por objetivo controlar o funcionamento da sociedade e dos indivíduos e são organizadas sob a forma de regras e normas que visam à ordenação das interações entre os indivíduos e suas respectivas formas organizacionais. (MAFUD et al., 2007).

Para Burfisher (2007), as instituições são o centro da atividade econômica, sendo consideradas as regras que dão sustentação aos mercados e aos arranjos organizacionais estabelecidos dentro de um ambiente institucional. Portanto, como as instituições se comportam, como se relacionam e de que maneiras elas estão arranjadas na sociedade é o que caracteriza a eficiência, ou não, do sistema econômico.

Com base nisso, North (1994) destaca que o desenvolvimento econômico é a evolução das instituições, entendidas como normas e procedimentos de conduta humana, são responsáveis por diminuir as incertezas, tornando o ambiente social mais favorável para que os indivíduos sejam estimulados a tomarem decisões econômicas e políticas.

Porém, como salienta North (1993), no desenvolvimento econômico as chamadas limitações formais e informais são responsáveis pela evolução de dada matriz institucional. As limitações formais constituem regras políticas e jurídicas, regras econômicas e contratos, leis e direito de propriedade e um conjunto de regras codificadas em legislações e garantidas pelo Estado. Dessa forma, pode-se dizer que a matriz institucional é o conjunto de regras formais que conduzem o comportamento dos indivíduos em sociedade.

Nesse sentido, para Azevedo (2000), a porção mais evidente das instituições são as regras formais, como constituição, legislações complementares, conjunto de políticas públicas, as quais têm efeitos sobre os negócios e têm importância não somente pelo seu desenho (qual regra), mas também pelo modo com que os agentes percebem sua perpetuidade (estabilidade das regras), pelo seu eventual conflito com as demais regras formais e, sobretudo, pelas restrições informais, pois o comportamento humano não está condicionado às regras formais, devido às regras informais, que não são escritas, nem explícitas e tampouco são resultados de uma escolha deliberada dos membros da sociedade, mas são constituídas de valores, tabus, costumes, religiões, códigos de ética, laços étnicos e familiares, que restringem o comportamento dos agentes.

As regras informais não podem ser facilmente manipuladas, por exemplo, por ações estratégicas ou políticas públicas, as quais podem tornar-se sem efeito. Entretanto, as instituições podem ser ineficientes quando os custos de transação dos mercados políticos e econômicos, juntamente com o modelo subjetivo dos atores, não induzem o sistema econômico a caminhar em direção a resultados mais eficientes (NORTH, 1990).

Nesse contexto, as instituições surgem como resposta para solucionar conflitos e/ou controvérsias entre indivíduos ou grupos, mas o governo é quem fica encarregado por seu

desenho e operacionalização. Assim, para Espino (1999), segundo sua origem, as instituições podem ser sociais e estatais. As primeiras são as convenções que se estabelecem em determinada sociedade e de criação espontânea, observadas de forma simultânea pelos indivíduos, ou seja, sem a necessidade de o poder público forçar de forma coercitiva o seu cumprimento. As segundas são impostas e seu cumprimento é forçado coercitivamente pelo Estado. Relacionando com a piscicultura, pode-se citar, por exemplo, os programas (políticas públicas) de promoção (desenvolvimento) a essa atividade, como os financiamentos e a assistência técnica; ou os regulamentos impostos pelo governo, como ocorre com as normativas de implantação da piscicultura em propriedades rurais.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Com relação aos procedimentos operacionais, para verificar como as instituições influenciaram na evolução do crescimento econômico da atividade piscícola do Rio Grande do Sul estabeleceu-se, para esta investigação, uma orientação baseada na identificação do arcabouço institucional e sua influência sobre o desempenho econômico dessa atividade.

Para detectar a totalidade das instituições presentes na piscicultura e, nisso, entender o ambiente institucional, percebendo as influências das instituições sobre essa atividade foi utilizado, conforme Monteiro e Caldasso (2005), o instrumental oferecido pela Nova Economia Institucional, por meio dele, foi possível averiguar a ação do governo com suas políticas setoriais para gerenciar a atividade piscícola e, assim, descobrir a capacidade (comportamento) de atuação do setor público por meio do diagnóstico da formação do aparato institucional utilizado pelo governo, no que diz respeito às políticas de promoção para gerar o desenvolvimento da atividade piscícola (por exemplo, o crédito rural) e as políticas de regulamentação do setor (por exemplo, as legislações estabelecidas, normativas e decretos).

Desse modo, com a utilização do enfoque institucionalista para compreender os fatores que afetam o desenvolvimento da piscicultura, tornando possível interpretar o papel do arranjo institucional, das regras que influenciam no funcionamento do sistema produtivo piscícola, bem como a relação do processo de desenvolvimento pesqueiro com a evolução e realidade da piscicultura.

Foi utilizada também a pesquisa exploratória-descritiva, pois, como o objetivo desta pesquisa consiste na descrição do ambiente institucional e organizacional que influencia o processo evolutivo da piscicultura, dessa forma, com a pesquisa exploratória-descritiva foi possível identificar, em nível exploratório, as instituições (regras) ligadas ao funcionamento da atividade piscícola.

Assim, o uso da pesquisa exploratória para identificar o papel das instituições no processo de desenvolvimento da piscicultura é justificado ao possibilitar descrever e esclarecer conceitos e ideias sobre a relação das instituições piscícolas no surgimento e evolução da atividade piscícola. E para a realização da pesquisa exploratória foram necessários alguns procedimentos operacionais, como o levantamento bibliográfico e documental, com base em dados secundários, que proporcionou informações necessárias acerca da atividade piscícola do Rio Grande do Sul (GIL, 1991).

4 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS E DISCUSSÕES

Na década de 1960, teve início a formação do complexo industrial pesqueiro, devido as estimativas sobre o potencial favorável para o crescimento da produção pesqueira no Brasil (ABDALLAH, 1998).

Portanto, conforme Pasquotto (2005), somente na década de 1960, mediante políticas públicas, por parte do Estado, para a modernização da atividade pesqueira, houve plena formação do complexo industrial pesqueiro, sendo o estímulo à atividade industrial via isenções e subsídios fiscais e a disponibilização de crédito para investimento em novos equipamentos as principais formas escolhidas pelo Estado para intervenção na atividade pesqueira, possibilitando a modernização de algumas indústrias existentes e o surgimento de novas indústrias com frotas particulares para a pesca oceânica.

A crescente demanda de recursos pesqueiros das indústrias de transformação do pescado, que surgiram no final da década de 1960 e durante toda a década de 1970, ocasionaram, juntamente com a precária avaliação do potencial de captura dos recursos pesqueiros, o crescimento do volume de produção (SOUZA, 2010).

Para Neto e Dornelles (1996), o crédito liberado para a pesca industrial até 1973 foi realizado sem um plano de desenvolvimento para melhor alocação dos recursos. Contribuindo, portanto, na distorção entre a capacidade produtiva industrial e o potencial estoque dos recursos naturais gerando maior esforço de pesca.

O crescente esforço de pesca e, conseqüentemente, a despreocupação com a reprodução natural do pescado pode ser constatada, segundo Moraes (1989), no aumento da frota industrial. Em 1961, havia, no Estado, 20 arrasteiros simples e 5 parelhas; aumentando, em 1989, o número de parelhas para 79; conforme Martins (2002), o número barcos industriais gaúchos também aumentou, passando para 315, além dos barcos de outros Estados, atuantes no litoral gaúcho.

Portanto, essas respostas positivas da captura pesqueira à maior disponibilidade de crédito ao custeio acabaram contribuindo para aumentar o esforço de pesca e diminuir o estoque pesqueiro causada pelo aumento da demanda gerada pelo crescimento do número de indústrias de transformação pesqueira (SOUZA, 2001).

E ainda, conforme observa Cotrim (2008), essas políticas formam permeadas por um total desconhecimento da realidade pesqueira local e elaboradas de forma centralizadora, desconsiderando a especificidade de uso dos recursos pesqueiros da região, que resultaram em modelos e inovações tecnológicas à região, provocando impacto nas relações sociais e no uso mais intensivo dos recursos naturais, pois os pescadores passaram a conviver com novos valores e a privilegiá-los em um ritmo de trabalho (captura) mais intenso.

Nesse sentido, Pasquotto (2005) na década de oitenta, a redução da captura do pescado provocou a quebra de grande parte das indústrias de beneficiamento e as que permaneceram ampliam ainda mais o esforço de pesca, caracterizando a crise econômica e socioambiental do setor.

As políticas, desde a década de 1990, foram insuficientes, para resolver a situação atual da pesca extrativa no que tange à sobrepesca e à falta de matéria-prima para atender a demanda interna, pois a produção da pesca extrativa continuou a declinar na década de 1990, mostrando, assim, a necessidade de conciliar pesquisa biológica, econômica e social para encontrar as alternativas voltadas ao desenvolvimento da pesca no Estado do Rio Grande do Sul (SOUZA; ABDALLAH, 2002).

E devido a tendência de aumento da demanda por pescado, ocasionando um déficit na oferta de pescado, só seria atendida em função do crescimento da produção advinda da aquicultura, visto que a pesca extrativa alcançou seu limite produtivo (DIAS NETO, 2003).

Portanto, devido a diminuição da produção via captura do pescado e à crescente demanda por pescado, a aquicultura torna-se a atividade capaz de atender a demanda por produtos pesqueiros.

Esta possibilidade de atender a demanda do pescado via a piscicultura é justificado devido, em escala global, aos índices médios anuais de crescimento de 9,2% que essa atividade em nível mundial vem apresentando a partir de 1970, comparados com apenas 1,4% da pesca extrativa e 2,8% da produção de animais terrestres (IBGE, 2001).

Nesse sentido, surge a disponibilidade para a piscicultura de crédito do PRONAF, na década de 1990, bem como a manutenção de crédito do SNCR, que já havia iniciado em 1985 para a piscicultura. Esses dados traduzem alguma preocupação do governo, com relação ao esforço pesqueiro na pesca extrativa ao incentivar o aumento da oferta dos recursos pesqueiros (SOUZA, 2001).

Além dos recursos do PRONAF e do SNCR, também houve, conforme Souza (2001), recursos financeiros para a pesca e aquicultura vindos do BNDES nos anos 1990, para promover o desenvolvimento da pesca artesanal e da piscicultura e minimizar, por consequência, os problemas sociais e ambientais, causados pela sobrepesca.

Outra política pública, em nível estadual, que ajudou no crescimento da piscicultura, segundo Cotrim (2002), foi o programa de planejamento estruturado na piscicultura e orientação técnica, adotado pela EMATER-RS ainda nos anos 1990,

E em 1998, o Departamento de Pesca e Aquicultura do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) é estruturado, principalmente para atender ao Decreto nº 2.869, de 1998, que regulamenta a cessão de águas públicas para exploração da aquicultura e concede a esse Ministério a competência para autorizar e monitorar os empreendimentos aquícolas, representando uma tendência do Governo Federal de que a aquicultura poderá ser, de fato, uma alternativa para aumentar a oferta pesqueira e diminuir o esforço de pesca na atividade extrativa.

A preocupação com a realidade de diminuição dos estoques pesqueiros e a necessidade de aumentar a oferta do pescado continuou e, em 2003, o Governo editou a Medida Provisória 103, posteriormente transformada em Lei 10.683, na qual foi criada a Secretaria Especial da Aquicultura e Pesca (SEAP), ligada à Presidência da República. A SEAP/PR tinha *status* de Ministério e atribuições para formular a política de fomento e desenvolvimento para a aquicultura e pesca no Brasil, permanecendo a gestão compartilhada do uso dos recursos pesqueiros com o Ministério do Meio Ambiente (SOUZA, 2010).

A gestão estatal da pesca ficou a cargo da SEAP, com a preocupação da ampliação da oferta do pescado para comercialização, modernizando a capacidade produtiva da aquicultura por meio de melhorias em sua infraestrutura, tais como construções de indústrias modernas, apoio à comercialização do pescado, ou seja, a SEAP foi criada com marcos de uma nova política de gestão e ordenamento do setor ao manter o compromisso com a sustentabilidade ambiental.

Para alcançar esses objetivos, conforme Ostrensky et. al. (2008), em 15 de setembro de 2004 foi criado o Conselho Nacional da Aquicultura e Pesca (CONAPE), cujo objetivo é servir de fórum para o setor da aquicultura e da pesca no âmbito do Governo Federal, acompanhando a formulação de políticas públicas voltadas para o setor, sendo um órgão consultivo da SEAP, bem como um espaço onde a sociedade civil e o Governo discutem os problemas do setor e

suas soluções, ou seja, o CONAPE auxilia a SEAP na formulação das políticas públicas para o setor, sendo composto por representações de pescadores, aquicultores, empresários, armadores, pesquisadores e Ministérios que têm intersecção com a área da aquicultura e pesca.

Além das iniciativas governamentais para impulsionar a produção piscícola, o Rio Grande do Sul, em especial, tem naturalmente uma situação privilegiada para aumentar a oferta do pescado cultivado, pois apresenta reservatórios naturais de água doce (Laguna dos Patos, Lagoas Mirim e Mangueira) e artificiais (4.000 açudes e cerca de 15 barragens), dispendo ainda de mais de 2.000.000 de hectares de terras de várzeas sistematizadas para o arroz irrigado, dos quais aproximadamente 1.000.000 são cultivados anualmente, além da fauna ictiológica apresentar espécies potencialmente promissoras para a piscicultura (CAMARGO; POUÉY, 2005).

Com essas potencialidades naturais de produção, juntamente com as ações políticas, sobretudo das décadas de 1980 e 1990, o Rio Grande do Sul começa a ter um papel importante na oferta do pescado ao conseguir mais que dobrar a produção pesqueira de 1996 a 2008, onde em 1996, foi representada por 74% da pesca extrativa e 26% da aquicultura, já no ano de 2008 56% da produção pesqueira era decorrente da aquicultura e 44% da pesca extrativa. Pode-se, por conseguinte, destacar que a aquicultura estava ajudando a diminuir o esforço pesqueiro e atendendo a crescente demanda, além de gerar crescentes ganhos, dado que o valor da produção aquícola acompanhou a crescente evolução da produção, indicando sua viabilidade socioeconômica e ambiental (SOUZA, 2010).

Todavia, apesar dos resultados apresentados no fomento da produção via aquicultura, existem argumentos que destacam que a SEAP agiu contrário aos seus objetivos iniciais, ao ter um caráter desenvolvimentista pelos objetivos de modernização da frota pesqueira e de instalação de novas indústrias de processamento, incentivando o aumento da captura, com concessão de licenças a embarcações industriais, além de burocratizar o sistema artesanal ao exigir novos documentos para o exercício da atividade, em contrapartida o IBAMA permanece com o objetivo conservacionista dos recursos pesqueiros, indicando claramente o conflito de objetivos por parte do governo na regulamentação dos recursos pesqueiros. (CALDASSO, 2005).

Posteriormente, já no final da primeira década do século XXI, na perspectiva de desenvolvimento dos setores de pesca e aquicultura, de forma sustentável, com autonomia jurídica, administrativa e financeira na área pesqueira e com foco no aumento de produção do pescado, especialmente proveniente da aquicultura, através da Lei nº 11.958, publicada em 26 de junho de 2009, o governo cria o Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), o qual fica responsável pelas atribuições da SEAP, que, por sua vez, assumiu as responsabilidades que eram do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA).

Um dos objetivos básicos do governo com a criação desse Ministério foi estimular a atividade econômica do pescado relacionado diretamente com a exploração indiscriminada do estoque pesqueiro natural, com a crescente diferença entre oferta e a demanda de pescado capturado, tornando a aquicultura uma das alternativas mais viáveis economicamente, mas ainda tinha apesar de teoricamente bem estruturada na prática ainda tinha os vícios da SEAP ao ter um caráter desenvolvimentista no que tange a liberação de recursos financeiros para a pesca extrativa (SOUZA, 2010).

Em 2016, o MPA, por meio da Lei n.º 13.266, de 5 de abril de 2016, foi extinto e a atividade pesqueira voltou a integrar o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e, ainda, em 2017 houve a transferência da Secretaria de Aquicultura e Pesca (SAP) do MAPA para o Ministério da Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), por meio do Decreto

n.º 9.004, de 13 de março de 2017, e em 2018, novamente, a SAP foi transferida, agora, para a Secretaria Geral da Presidência da República por meio do Decreto n.º 9.330 de 2018, representando essas mudanças dos responsáveis pelo setor pesqueiro, por parte do governo, uma falta de gestão e ações políticas concretas e confirmam a ideia de vulnerabilidade do setor pesqueiro para atender ao mercado (MIRANDA, et al., 2021).

Apesar da pouca atuação do governo através de políticas consistentes com resultados práticos para atender a crescente demanda do pescado, houve uma tendência, em nível nacional, de crescimento do consumo do pescado cultivado, devido as ações do próprio setor produtivo do pescado, através da divulgação dos benefícios nutricionais do consumo de peixe, aos ganhos econômicos no cultivo do peixe e à consciência social dos benefícios ambientais ao diminuir o esforço da pesca extrativa, existindo, como consequência, aumento da demanda, mas, por produtos da aquicultura em detrimento da pesca extrativa.

A afim de dar mais transparência política ao setor pesqueiro, em 2019, ocorreu a reestruturação do MAPA e a criação da Secretaria de Aquicultura e Pesca/SAP/MAPA por meio do Decreto n.º 9.667, de 2 de janeiro de 2019 em nível nacional.

Todavia, conforme Zimmermann et al. (2020), em nível estadual, os números atuais de produção aquícola são basicamente os mesmos registrados na virada do milênio, sendo a estagnação produtiva da piscicultura no Rio Grande do Sul causada pela dificuldade de atualização do modelo produtivo dentro da própria estrutura de governo, incluindo questões relacionadas ao meio ambiente, licenciamento da atividade para espécies comerciais como a tilápia e camarão, e a extensão rural pública.

Além disso, a profissionalização da cadeia produtiva é baixa e não apresenta alternativas comerciais ao policultivo extensivo de carpas, cujos produtos seguem limitados às feiras locais, já que deixaram de ser comercializados em supermercados desde o início dos anos 90, bem como, os órgãos oficiais dificultam ou inviabilizam o licenciamento das espécies exóticas em prol das espécies nativas, beneficiadas com formatos simplificados, isenções ou até dispensa de licenciamento, mas essas espécies não têm participação significativa no mercado gaúcho, acarretando um total desestímulo para a piscicultura comercial no Estado (ZIMMERMANN et al., 2020).

Ciente da realidade da piscicultura o governo gaúcho cria a Lei Nº 15647 de 01/06/2021, a qual visa promover o aumento da oferta aquícola e assim atender a demanda crescente por meio:

- da melhoria da cadeia produtiva da aquicultura que apresenta vários gargalos;
- do fomento de linhas de pesquisa direcionadas sobretudo aos segmentos da cadeia produtiva que apresentam dificuldades de crescimento; e
- da promoção de segurança jurídica as instituições públicas que realizam o licenciamento ambiental aos produtores aquícolas de forma ágil e rápida.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Existiu uma relação direta entre crédito do SNCR e volume de captura do pescado no Rio Grande do Sul, pois o grande volume de recursos disponibilizados no final dos anos 1960 e durante a década de 1970, resultou em crescimento da produção, mas culminou na exploração irracional do recurso pesqueiro e na consequente redução dos estoques, sobretudo, na década de 1980, não sendo confirmado o potencial natural estimado e a natureza não suportou o nível de exploração previsto.

Pode-se afirmar que o processo de industrialização da atividade pesqueira acarretou a degradação ambiental, agravando a pobreza dos ecossistemas, ou seja, com o surgimento das indústrias de transformação, aumentou a necessidade de recursos pesqueiros para atender o potencial produtivo dessas indústrias e, uma vez que, houve diminuição desses recursos ocasionou a falência de inúmeras indústrias pesqueiras e acabou prejudicando não apenas a pesca industrial, mas, de maneira significativa, as comunidades litorâneas, historicamente vinculadas à pesca artesanal.

Enfim, quanto às políticas e estratégias desenvolvimentistas, que defendiam a transferência de recursos financeiros para as empresas pesqueiras, o governo tinha por objetivo aumentar a produção pesqueira nacional, porém, essas políticas setoriais desconsideravam os fatores sociais, culturais e ambientais que interagem no seu desenvolvimento.

O Governo Federal ciente da realidade do setor pesqueiro que apresentava um quadro de falência de inúmeras indústrias pesqueiras e um crescente esforço de pesca foi responsável, no decorrer da década de 1990, com um processo de criação e/ou mudança das regras formais para gerar/levar o processo de crescimento sustentável da atividade pesqueira.

Neste processo de buscar um novo modelo de gestão para o uso dos recursos pesqueiros, em 2003 o Governo cria a Secretaria Especial da Aquicultura e Pesca (SEAP), com marcos de uma nova política de gestão e ordenamento do setor ao ter o compromisso com a sustentabilidade ambiental.

E ainda, na perspectiva de desenvolvimento dos setores de pesca e aquicultura, de forma sustentável, com autonomia jurídica, administrativa e financeira na área pesqueira e com foco no aumento de produção do pescado, especialmente proveniente da aquicultura o governo cria, em 2009, o Ministério da Pesca e Aquicultura.

Porém, estas ações políticas ficaram mais no papel do que em ações claras e consistentes ao setor, bem como, essas políticas e as regras de regulamentação da atividade piscícola, que surgiram, no decorrer do século XXI, não representam um instrumento de política de incentivo ao setor, devido ao baixo aporte financeiro disponibilizado à piscicultura, se comparado com o setor pesqueiro da pesca extrativa.

E apesar do conhecimento dessa realidade de atender a demanda crescente, de buscar uma ação política com desenvolvimento sustentável, o governo extinguiu o MPA, em 2016, e pode-se afirmar que não foi traçada uma linha política consistente que atendesse às necessidades básicas e aos anseios dos produtores, gerando assim uma falta de política de fomento a atividade pesqueira.

Somente em 2019, via governo federal, a política aquícola torna-se transparente com relação ao uso dos recursos e, em nível estadual o governo, em 2021, regulamenta a atividade piscícola a fim de tornar a piscicultura gaúcha mais atraente economicamente.

De qualquer forma, apesar da falta de uma política governamental consistente, a oferta do pescado vem crescendo no Brasil, vinculado este crescimento a capacidade de organização e ação dos agentes que fazem parte da cadeia produtiva do segmento pesqueiro. Já no Rio Grande do Sul a falta de regramentos adequados ao setor a produção piscícola ficou estagnada desde os primeiros anos do novo milênio.

6 REFERÊNCIAS

AZEVEDO, P. **Nova Economia Institucional: referencial geral e aplicações para a agricultura**. Revista Agricultura. São Paulo, SP, v. 47. n. 1. p. 33-52, 2000.

- BURFISHER, M. E. **The Institutional Environment for Agricultural Trade in the FTAA**. 2007. Disponível em www.farmfoundation.org/maroon.burfisher.pdf Acesso em: 28 jul. 2021.
- CAMARGO, S. G. O.; POUEY, J. L. O. F. Aquicultura - um mercado em expansão. **Revista Brasileira Agrociência**, Pelotas, v. 11, n. 4, p. 393-396, out./dez. 2005.
- COTRIM, D. **Piscicultura: manual prático**. Porto Alegre: EMATER-RS, 2002.
- COTRIM, D. **Agroecologia, Sustentabilidade e os Pescadores Artesanais: o caso de Tramandaí RS**. Tramandaí/RS. Porto Alegre: Programa de Pós-Graduação em Economia Rural, UFRGS, 2008 (Dissertação em Desenvolvimento Rural).
- DIAS NETO, J. **Gestão do uso dos recursos pesqueiros marinhos no Brasil**. Brasília: IBAMA, 2003.
- ESPINO, J. A. **Instituciones y Economía: Una introducción al neoinstitucionalismo económico**. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.
- GIL, A.C. **Técnicas de pesquisa em economia**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 1991.
- IBAMA. **Desembarque de Pescado no Rio Grande do Sul**. Rio Grande, IBAMA, 2001.
- MAFUD, M. et al. Não-conformidade na cadeia produtiva do leite: problemas institucionais. In: Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, 45, 2007, Londrina. **Anais**. Londrina – PR, SOBER, 2007.CD-ROM.
- MARTINS, C. A. No trabalho dos pescadores artesanais a Lagoa dos Patos vive e dá vida. In: **Scripta Nova - Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**. Barcelona, v. 6, n. 119, 2002.
- MIRANDA, E. et al. A legislação brasileira sobre a pesca: repetição de padrões. In: **Revista DI@LOGUS**, Cruz Alta, v. 10, n. 1, p. 3-24, jan./abr. 2021.
- MONTEIRO, S; CALDASSO, L. **Análise institucional da pesca artesanal no município do Rio Grande/RS**. 2005 Disponível em: <www.furg.br/ceema>. Acesso em: 02 ago. 2021.
- MORAES, A. S. **Dimensionamento econômico da frota industrial de arrasto de fundo do Rio Grande do Sul. Porto Alegre – RS**. Dissertação (Mestrado em Economia Rural) - Programa de Pós-Graduação em Economia Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1989.
- NELSON, R. Bringing institutions into evolutionary growth theory. **Journal of Evolutionary Economics**, v. 12, p. 17-28, 2002
- NETO J.; DORNELLES L. **Diagnóstico da pesca marítima do Brasil**. Brasília: IBAMA, 1996.
- NORTH, D.C. **Institutions, institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- NORTH, D.C. **Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico**. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- NORTH, D. **Custos de transação, instituições e desempenho econômico**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1994.
- OSTRENSKY, A.; BORGHETTI, J.; SOTO, D. **Aquicultura no Brasil: o desafio é crescer**. Brasília: Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), 2008.
- OSTROM, E. **Governing the Commons. The evolution of Institutions for collective action**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- OSTROM, E. **Rules, Games, and Common-pool Resources**. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1994.
- PASQUOTTO, V. F. **Pesca artesanal no Rio Grande do Sul os pescadores de São Lourenço do Sul e suas estratégias de reprodução social**. 2005. 166p. Dissertação

(Mestrado em Desenvolvimento Rural), Programa de Pós-Graduação em Economia Rural, UFRGS, Porto Alegre, 2005.

SOUZA, M. A. A. **Política e evolução da atividade pesqueira no Rio Grande do Sul: 1960 a 1997**. 2001. 109p. Dissertação (Mestrado em Economia Rural), Programa de Pós-Graduação em Economia Rural, UFRGS, Porto Alegre, 2001.

SOUZA, M. A. A.; ABDALLAH, P. Políticas públicas voltadas ao desenvolvimento da atividade pesqueira no estado do Rio Grande do Sul no período de 1960 a 1997. In: Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, 40, 2002, Passo Fundo. **Anais**. Passo Fundo: SOBER, 2002. CD-ROM.

SOUZA, M. A. A. Formação, desenvolvimento e realidade da atividade pesqueira artesanal no Rio Grande do Sul. In: Encontro de Economia Gaúcha. 2, 2004, Porto Alegre. **Anais**. Porto Alegre: 2004. CD-ROM

SOUZA, M. A. A. Análise institucional da atividade pesqueira artesanal no Rio Grande do Sul. In: Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, 45, 2007, Londrina. **Anais**. Londrina – PR, SOBER, 2007. CD-ROM.

SOUZA, M. A. A. Instituições e o desenvolvimento da atividade pesqueira artesanal do Rio Grande do Sul. In: Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, 47, 2009, Porto Alegre. **Anais**. Porto Alegre, SOBER, 2009. CD-ROM.

SOUZA, M. A. A. **Influência do ambiente institucional na atividade pesqueira do Rio Grande do Sul**. 2010. 222p. Tese (Doutorado em Economia), Programa de Pós-Graduação em Economia, UFRGS, Porto Alegre, 2010.

ZIMMERMANN, S.; BERTOLINI R.M.B.; DE SÁ, F.T.C.; HAASE-MÖLLMANN, M.E. Tilapicultura Gaúcha: conseguirá o gigante adormecido finalmente acordar? In: **Panorama da Aqüicultura**, Panorama da Aqüicultura Ltda., Rio de Janeiro, v. 32, n. 180, p. 31-41, 2021.