

# **POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O SETOR PESQUEIRO NO BRASIL: SUSTENTABILIDADE AMEAÇADA?**

*Vinícius Pagani de Melo*

*Luciana Togeiro de Almeida*

## **RESUMO**

O objetivo deste trabalho é o estudo sobre a relação entre políticas públicas e a sustentabilidade da atividade de extração pesqueira marinha no Brasil.

O interesse em tratar da sustentabilidade das atividades do setor de pesca se justifica pelo valor econômico do recurso natural em foco, no contexto de aumento da população humana mundial e a correlata elevação da demanda mundial por alimentos que contrasta com a tendência de redução do estoque pesqueiro. Essa incompatibilidade das dinâmicas biológica e econômica muitas vezes torna-se a principal causa do desaparecimento dos recursos renováveis, na medida em que sua taxa de extração excede de modo persistente a taxa de crescimento biológico.

As políticas de incentivo fiscal e de crédito para a promoção da indústria da pesca no Brasil tiveram início em 1960. Tais políticas incentivaram o investimento em bens de capital e geraram o aumento da capacidade de extração sem que fossem consideradas as questões relacionadas à sustentabilidade. No início da década de 1980, além da grande quantidade de crédito destinado ao setor, barreiras às importações foram erguidas e o país atingiu índices históricos de produção. Precisamente, em 1985, o país atingiu o ápice de 956 mil toneladas extraídas. Desde então, observou-se uma tendência de queda que durou até o final da década de 1990.

Segundo Abdallah e Sumaila (2006), houve pouco interesse do Governo Brasileiro que não considerou o potencial negativo dessas políticas de subsídios sobre a sustentabilidade. Ainda, segundo eles, nada foi investido em pesquisas de levantamento de dados sobre os estoques de pescados.

Nesse contexto, este trabalho adota a hipótese de que o problema da sobrepesca no Brasil tenha como causa o uso de políticas que a literatura reconhece como “maus subsídios” (Sumaila, 2002; Milazzo, 1998; Sumaila e Keith, 2006).

Segundo Sumaila (2002), “maus subsídios” incluem todas as formas de entradas de capital e investimentos de infra-estrutura que a partir de fontes públicas reduzem os custos ou fazem aumentar as receitas. Esses contribuem para a acumulação do excesso da capacidade de pesca comprometendo a sustentabilidade dos recursos marinhos. “Bons subsídios” são aqueles programas que levam ao investimento em bens de capital natural. Os que podem levar tanto à sobre-exploração quanto ao aumento do estoque são denominados “subsídios feios”.

O Brasil possui 8.500 quilômetros de costa de águas tropicais e subtropicais, com temperatura e salinidade elevadas de onde foram extraídas 800 mil toneladas de peixes em 2009. São 190 milhões de habitantes que consomem em média 7 kg/habitante/ano. Segundo previsões da FAO, até 2030 a demanda por pescado no mundo aumentará mais 100 milhões de toneladas e o Governo Brasileiro está atento a esta oportunidade de negócio (FAO, 2011; MPA 2010; EMBRAPA, 2009).

Com a criação do Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA) em 2009, o país vem reforçando sua política pesqueira e avançando em um plano cujo objetivo divulgado é a promoção do desenvolvimento sustentável do setor. Intitulado de “Plano mais Pesca e Aquicultura”, apresenta projetos de acompanhamento e fiscalização e subsídios que visam à proteção do capital natural. Entretanto, apresenta também políticas que, ao menos preliminarmente, podem ser consideradas “maus subsídios”. É o caso, por exemplo, do PROFROTA, da Subvenção Econômica ao Óleo Diesel e o Arrendamento de Embarcações Estrangeiras.

Essas políticas contribuem, ainda mais, para a sobre-exploração de espécies cuja captura já apresenta índices acima do nível sustentado como a sardinha, a lagosta e o cação (Abdallah e Sumaila, 2006; Guimarães, 2004).

Deste modo, a tendência de queda dos estoques pode se acentuar e gerar um colapso no estoque de diversas espécies exploráveis. Uma das preocupações deste estudo é descobrir se “maus subsídios” levam à exploração de espécies acima do nível máximo sustentável, sendo assim, fator principal da queda da produção extrativa.

Para isto, são coletados dados sobre a produção de pescados e as políticas para o setor de pesca nos três principais períodos das políticas pesqueiras no país, a saber, 1960-1985, 1986-2003, 2003-2010 (Abdallah e Sumaila, 2006). Com isto, verifica-se a relação entre o esforço de pesca e subsídios no Brasil. Os resultados alcançados por esta pesquisa são analisados à luz das discussões travadas na literatura internacional e brasileira sobre as relações entre subsídios e sustentabilidade da pesca.

# **PUBLIC POLICY FOR THE FISHING INDUSTRY IN BRAZIL: SUSTAINABILITY THREATENED?**

*Vinícius Pagani de Melo*

*Luciana Togeiro de Almeida*

## **ABSTRACT**

The objective of this paper is to study the relationship between public policy and sustainable extraction of marine fishery activity in Brazil.

The interest in addressing the sustainability of the fishing industry is justified by the economic value of this natural resource, in the context of global human population growth and related increase in global demand for food contrasting with the declining trend of fish stocks. This incompatibility of biological and economic dynamics often becomes the main cause of the depletion of renewable resources, to the extent that the rate of extraction of fish permanently exceeds the rate of its biological growth.

Fiscal and credit incentive policies for the promotion of the fishing industry in Brazil began in 1960. These policies encouraged investment in capital and generated an increase in extraction capacity not taking into account sustainability issues. In the early 1980s, besides the great public credit support for the sector, import barriers were erected and so Brazil reached records of fishing production. The peak of 956 million tons extracted was reached in 1985. Since then, there was a downward trend that lasted until the end of the 1990s.

According to Abdallah and Sumaila (2006), in fact the Brazilian government was not worried about the negative impacts of these subsidy policies on sustainability.

Besides that, no public financial support for survey researches on fish stocks was provided.

In this context, the hypothesis of this study is that overfishing in Brazil is linked to public policies classified as "bad subsidies" in the fishing literature (Sumaila, 2002; Milazzo, 1998; Sumaila and Keith, 2006).

According to Sumaila (2002), "bad subsidies" include all forms of capital provisions and infrastructure investments by public sources resulting on reduced costs or increased revenues for the fishing industry. So, these subsidies contribute to excess fishing capacity and threaten the sustainability of marine resources. "Good subsidies" are those that lead to investment in natural capital assets. Subsidies that may promote overfishing or increase fish stocks are called "ugly subsidies."

Brazil has 8,500 km of coastline of tropical and subtropical waters, with high temperature and salinity. In 2009, 800 thousand tons of fish were extracted. There are 190 million people in Brazil with an average fish consumption of 7 kg/inhabitant/year. According to FAO estimates, by 2030 the world demand for fish will be over 100 million tons and the Brazilian government is aware of this business opportunity (FAO, 2011, MPA 2010, EMBRAPA, 2009).

The Brazilian Ministry of Fisheries and Aquaculture (MPA), created in 2009, aims at promoting the fishing industry committed to the sustainable development of this sector as officially declared. Entitled "Plan for More Fisheries and Aquaculture," this policy package includes programs for monitoring and supervision and subsidies focused on protecting the natural capital. However, some kind of "bad subsidies" are also included in this package, for examples: "PROFROTA", Fossil Fuel Subsidy and Support for Rental of Foreign Vessels.

These policies can contribute further to the overexploitation of species for which capture is already at rates above the sustainable rate of extraction as sardines, lobster and dogfish (Abdallah and Sumaila, 2006; Guimarães, 2004). So, these policies can accelerate the downward trend resulting in a collapse of the stock of several exploitable fishing species.

One concern of this study is to determine whether "bad subsidies" lead to the exploitation of species above the maximum sustainable level declining the potential for fishing extraction.

This study is based on data of fishery production and policies for the three main periods of fishing policies in Brazil: 1960-1985, 1986-2003, 2003-2010 (Abdallah and Sumaila, 2006). Statistical and econometric tests are applied to verify the linkages between fishing effort and subsidies in Brazil. The results achieved by this research are reviewed in the light of discussions carried in the Brazilian and international literature on the relationship between subsidies and sustainable fishery.

## REFERENCES

ABDALLAH, P.R., SUMAILA, U.R. 2006. An historical account of Brazilian public policy on fisheries subsidies. *In* Sumaila, U.R., Pauly, D. (eds.), *Catching more bait: A bottom-up re-estimation of global fisheries subsidies*. Fisheries Centre Research Reports Fisheries Centre, the University of British Columbia, Vancouver, Canada.

EMBRAPA, 2010. "Conhecer SEBRAE- Aquicultura e Pesca. Brasil aposta na riqueza das águas". Número 11. Disponível em: [http://201.2.114.147/bds/BDS.nsf/6036054C7A8E66BC832576F20067682A/\\$File/NT00043D16.pdf](http://201.2.114.147/bds/BDS.nsf/6036054C7A8E66BC832576F20067682A/$File/NT00043D16.pdf), acessado em 04/04/2011. Brasília.

FAO, 2011. Disponível em: <http://www.fao.org/fishery/statistics/global-production/en>. acessado em 10/11/2011.

GUIMARÃES R.Z., 2004. Em Busca da Revolução Azul. Disponível em: [http://www.institutoaqualung.com.br/info\\_revolucao\\_azul\\_57.html](http://www.institutoaqualung.com.br/info_revolucao_azul_57.html). Acessado em: 10/11/2011.

MILAZZO, M. 1998. Subsidies in world fisheries: a re-examination. World Bank Technical Paper. No. 406. Fisheries series, The World Bank., Washington, DC.

MPA, 2010. Ministério da Pesca e Aquicultura. Disponível em: <http://www.mpa.gov.br>.

SUMAILA, U.R., 2002. "Achieving sustainable fisheries: The economic dimension. Paper presented at the UNEP Workshop on Fisheries Subsidies and Sustainable Fisheries Management, 26-27 April, 2001. UNEP, Geneva.

SUMAILA, U. R., KEITH, H. 2006." Regulating fisheries subsidies-A role for RFMOs". *In* Sumaila, U.R., Pauly, D. (eds.), *Catching more Bait: A bottom-up re-estimation of global fisheries subsidies*. Fisheries Centre Research Reports. Fisheries Centre, the University of British Columbia, Vancouver, Canada.