

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
PROGRAMA NACIONAL DE FORMAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

**Ederson Pinto da Silva**

**O PROGRAMA “RS PESCA E AQUICULTURA”: uma análise a partir  
do Ciclo de Política Pública**

**Pelotas – RS  
Maio de 2015**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
PROGRAMA NACIONAL DE FORMAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

**Ederson Pinto da Silva**

**O PROGRAMA “RS PESCA E AQUICULTURA”: uma análise a partir  
do Ciclo de Política Pública**

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública

Orientadora: Profª Drª Ana Mercedes Sarria Icaza  
Co-Orientadora: Tutora Tanise Dias Freitas

**Pelotas - RS  
Maio de 2015**

Dedico este trabalho a todos os pescadores e pescadoras artesanais que se mantêm firmes frente às agressões impostas pelo avanço do Capital e lutam para defender seus territórios tradicionais e seu modo de vida.

## **Agradecimentos**

Ao Presidente Lula por ter devolvido a esperança ao povo brasileiro e por ter criado as condições objetivas para o surgimento do PNAP.

A todos os companheiros e companheiras que tornaram tão especiais os dois anos em que estive integrando a equipe da SDR na condição de diretor do DPAQUI

À Direção e a todos os trabalhadores e trabalhadoras da Escola de Administração da UFRGS pela oportunidade concedida e pela dedicação desempenhada ao longo do curso.

A todos os tutores que ao longo destes meses estiveram na “frente de batalha” lidando com todos os desafios que lhes apresentamos.

Aos colegas que se mantiveram firmes até este momento.

À Professora Ana Mercedes Icaza e à Tutora Tanise Dias Freitas pela paciência e dedicação que tiveram comigo e com os demais colegas nestes meses de orientação.

Aos meus pais João e Zulma que serviram de inspiração nos momentos em que parecia difícil um filho de pescadores artesanais se tornar especialista.

Às minhas irmãs e suas famílias pela compreensão de minha ausência.

E, principalmente à minha companheira Ana Paula, que tem me aturado todos estes anos, que soube compreender meus momentos de stress e que não mediu esforços para me ajudar nesta caminhada.

*“podemos fazer a revolução, se interpretarmos corretamente a realidade histórica e se utilizarmos corretamente as forças que nela intervém, mesmo sem conhecer a teoria.”*

*Ernesto Che Guevara*

## RESUMO

O presente estudo buscou analisar uma política pública voltada ao desenvolvimento da pesca artesanal e da aquicultura familiar no Estado do Rio Grande do Sul, utilizando-se dos elementos do Ciclo de Política Pública. Tendo como objeto de análise o Programa RS Pesca e Aquicultura, desenvolvido desde o ano de 2011 pelo governo estadual, utilizou-se como recurso as fases do Ciclo de Política Pública, mais especificamente as fases de formação da agenda, formação das alternativas, tomada de decisão e a implementação. Em termos de procedimento, a pesquisa utilizou como recursos metodológicos a revisão bibliográfica e a análise de documentos. A revisão bibliográfica buscou discutir e situar conceitualmente algumas questões fundamentais para a análise mais específica proposta pelo estudo. Assim, referenciou-se o conceito de política pública para com ele discutir o Ciclo de Política Pública e as fases do seu processo político-administrativo. Também foram revisados os conceitos de pesca artesanal e de aquicultura familiar para, a partir deles, revisar alguns elementos importantes relacionados as políticas públicas direcionadas a cada um destes segmentos. A análise de documentos foi realizada com os documentos e relatórios do Programa e demais documentos públicos disponíveis. Os resultados foram demonstrados na forma de identificação dos processos político-administrativos ocorridos ao longo dos estágios do Programa. A análise concluiu que as fases de formação da agenda, formação das alternativas e tomada de decisão foram fundamentais no processo de formulação do programa e, juntamente com a fase de implementação, foram fundamentais para a compreensão dos resultados obtidos pelo Programa.

**Palavras-chave:** Política Pública. Pesca artesanal. Aquicultura familiar.

## ABSTRACT

This study aims to analyze a public policy for the development of artisanal fisheries and family aquaculture in the state of Rio Grande do Sul (RS), Brazil, based on the elements of the Public Policy Cycle. Having as the object of analysis the “RS Program of Fisheries and Aquaculture”, developed since 2011 by the state government, the phases of the Public Policy Cycle were used as a resource, particularly the phases of schedule preparation, building of alternatives, decision making, as well as implementation. In terms of procedure, the research used literature review and document analysis as methodological resources. The literature review aims to discuss and conceptually situate some fundamental questions for a more specific analysis as proposed by this study. Thus, the concept of public policy was brought up to discuss Public Policy Cycle and the steps of its political and administrative process. The concepts of artisanal fisheries and family aquaculture were also reviewed in order to review some important elements related to public policies addressed to each of these segments. The document analysis was performed with the documents and reports of the Program and other public documents available. The results are shown in the form of identification of political and administrative processes occurring throughout the Program stages. The analysis found that the phases of schedule preparation, building of alternatives and decision making played a key role in the Program elaboration process, all of which together with the implementation phase were essential for the understanding of the Program results.

**Keywords:** Public Policy. Artisanal fishery. Family aquaculture.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 Variedades de análise de política.....	34
Figura 2: Documentos disponíveis para download na página da SDR.....	66



## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Descrição das fases do Ciclo de Política Pública por Souza (2006), Rua (2009) e Howlett, Ramesh e Perl (2013) .....	36
Tabela 2 Síntese dos resultados obtidos pelo Programa RS Pesca e Aquicultura 2011 - 2014 .....	55
Tabela 3 Atores Políticos Governamentais no Programa RS Pesca e Aquicultura ...	57
Tabela 4 Atores Políticos Não Governamentais no Programa RS Pesca e Aquicultura .....	58
Tabela 5 Recursos conveniados com o MPA.....	64

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ATEPA – Assistência Técnica e Extensão Pesqueira e Aquícola

BANRISUL – Banco do Estado do Rio Grande do Sul

CEASA – Centrais de Abastecimento do Rio Grande do Sul S.A

COMIRIM – Conselho para as Ações nas Lagoas Mirim e Mangueira no Âmbito Pesqueiro

CONGAPES – Conselho Gaúcho de Aquicultura e Pesca Sustentáveis

DPAQUI – Departamento de Pesca, Aquicultura, Quilombolas e Indígenas

EMATER/ASCAR – Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural/Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural/RS Estabelecimentos Rurais

FAO – Food and Agriculture Organization of the United Nations

FEAPER – Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento dos Pequenos

FEPAGRO – Fundação Estadual de Pesquisa Agropecuária

FEPAM – Fundação Estadual de Proteção Ambiental

FETAG – Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Rio grande do Sul

FETRAF – Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar

FURG – Universidade Federal do Rio Grande

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

MAB – Movimentos dos Atingidos por Barragens

MMA – Ministério do Meio Ambiente

MPA – Ministério da Pesca e Aquicultura

MPA – Movimento dos Pequenos Agricultores

MPPA – Movimento dos Pescadores Profissionais Artesanais

MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

ONGs ambientais – Organizações Não Governamentais ambientais

ONGs de ATER – Organizações Não Governamentais de Assistência Técnica e Extensão Rural

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos

PANPA/RS RURAL – Programa de Apoio a Novos Produtos Agropecuários

PPM – Pesquisa da Pecuária Municipal

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

RGP – Registro Geral da Atividade Pesqueira

RS – Rio Grande do Sul

SDPI – Secretaria de Desenvolvimento e Promoção do Investimento

SDR/RS – Secretaria de Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo do RS

SEAP/PR – Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República

SEAPA – Secretaria da Agricultura e Pecuária

SEFAZ – Secretaria Estadual da Fazenda

SEMA – Secretaria Estadual de Meio Ambiente

SUDEPE – Superintendência do Desenvolvimento da Pesca

UFRGS/UAB – Universidade Federal do Rio Grande do Sul – Universidade Aberta do Brasil

# Sumário

<b>1</b>	<b>Introdução</b> .....	13
1.1	O problema de pesquisa .....	18
1.2	Justificativa .....	19
1.3	Objetivos .....	22
1.3.1	Geral.....	22
1.3.2	Específicos .....	22
<b>2</b>	<b>Procedimentos Metodológicos</b> .....	23
<b>3</b>	<b>Revisão teórica</b> .....	26
3.1	Política Pública.....	26
3.2	Ator político e recursos de poder.....	29
3.3	Tipos de políticas públicas .....	31
3.4	A Análise de Política.....	32
3.5	O Ciclo de Política Pública.....	34
3.5.1	Formação da Agenda .....	36
3.5.2	Formação das alternativas e tomada de decisão .....	37
3.5.3	Implementação.....	39
3.5.4	Avaliação .....	40
3.6	Pesca Artesanal e Aquicultura Familiar .....	41
3.7	Políticas públicas para a pesca artesanal .....	43
3.8	Políticas públicas para a aquicultura familiar .....	47
<b>4</b>	<b>Analisando o Programa RS Pesca e Aquicultura a partir das fases do Ciclo de Política Pública</b> .....	53
4.1	O Programa RS Pesca e Aquicultura.....	53
4.2	Atores Políticos Envolvidos com o Programa .....	57
4.3	A formação da agenda .....	59
4.4	A formação das alternativas e tomada de decisão.....	61
4.5	A Implementação do Programa RS Pesca e Aquicultura .....	62
<b>5</b>	<b>Considerações finais</b> .....	69
	<b>Referências</b> .....	72

## 1 Introdução

Em nível global, a pesca e a aquicultura formam um importante setor, tanto do ponto de vista econômico como social. Auzani, Redin e Höfler (2007) afirmam que juntas, a pesca e a aquicultura formavam em 2004 o maior agronegócio do mundo. Segundo informações da FAO (2014) a pesca e a aquicultura fornecem os meios de subsistência para aproximadamente 10% a 12% da população mundial empregando somente no setor primário, aproximadamente 58,3 milhões de pessoas no ano de 2012, sendo que neste ano a produção mundial foi de 158 milhões de toneladas de pescado.

No Brasil, a produção de pescado vem aumentando significativamente nos últimos anos, principalmente devido ao crescimento da aquicultura. Segundo informações do Ministério da Pesca e Aquicultura (2011) a produção de pescado nacional para o ano de 2011 foi de 1.431.974,4 t, registrando-se um incremento de aproximadamente 13,2% em relação a 2010, estimando-se uma geração de aproximadamente 3,5 milhões de empregos diretos e indiretos. No Registro Geral da Atividade Pesqueira, mantido pelo Ministério da Pesca e Aquicultura, no ano de 2015 estão cadastrados no sistema 1.064.382 pescadores; 2.853 armadores de pesca e industriais e 2.196 aquicultores. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2013), a Pesquisa da Pecuária Municipal – PPM, apontou que somente a produção da aquicultura gerou um valor total de R\$ 3,055 bilhões.

No Rio Grande do Sul, segundo dados do Ministério da Pesca e Aquicultura, estão cadastrados no RGP 16.870 pescadores, 136 armadores de pesca e 19 indústrias pesqueiras. Dados do Programa RS Pesca e Aquicultura (2011) indicam que a pesca está organizada em 31 colônias de pescadores, 09 cooperativas de pescadores artesanais, 06 fóruns regionais, diversas associações de pescadores, um sindicato de armadores, um sindicato de indústria e um movimento social vinculado aos pescadores artesanais, o Movimento dos Pescadores Profissionais Artesanais – MPPA. Por outro lado, articulados em algumas associações regionais e, principalmente, em um Polo de Aquicultura instituído na região Noroeste do Estado desde 1998, estão os aquicultores gaúchos, responsáveis pela produção de

47.533 toneladas em 2009 (MPA, 2010), a maior produção entre os estados da Federação.

No que se refere ao histórico das políticas públicas para a pesca no Brasil, as primeiras medidas remontam ao período do Império e foram concebidas com o objetivo de vigilância da costa e de defesa nacional. Em meados do século XIX o Império vivia o dilema de proteger os mais de 8000 km (oito mil quilômetros) de sua costa. Para tanto passou a enxergar os pescadores, distribuídos ao longo da costa, como importantes aliados no monitoramento da presença de possíveis navios inimigos. Dessa forma, era preciso estabelecer mecanismos de aproximação dos pescadores com o Estado. Um dos primeiros passos foi dado quando foi publicado o Decreto nº 447, de 19 de maio de 1846, o qual dividiu os pescadores em distritos de pesca e atribuiu à Marinha a responsabilidade administrativa pela pesca, determinando também a obrigatoriedade da matrícula na marinha para todos os pescadores, documento exigido até os dias atuais.

Porém, não resta dúvida de que os principais marcos em termos de políticas públicas nacionais para a pesca se deram na década de 1960 e no início dos anos 2000. O primeiro marco se deu em 1962, quando através da Lei Delegada nº 10, foi criada a Superintendência do Desenvolvimento da Pesca – SUDEPE, autarquia vinculada ao Ministério da Agricultura, com o objetivo do desenvolvimento da pesca. Ainda na mesma década, em 1967, foi promulgado o Decreto-Lei 221, que regulamentou a atividade pesqueira e implementou uma política de incentivos ao desenvolvimento da pesca industrial. As consequências negativas desta política para a sustentabilidade da pesca nacional são amplamente abordadas na literatura e em documentos públicos atuais. No ano de 2003, por meio da Medida Provisória nº 123, de 1º de janeiro de 2003, posteriormente convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, foi criada a Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República – SEAP/PR, órgão ligado à Presidência da República responsável por fomentar e desenvolver políticas voltadas ao setor da pesca e da aquicultura.

À Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca compete assessorar direta e imediatamente o Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes para o desenvolvimento e o fomento da produção pesqueira e aquícola e, especialmente, promover a execução e a avaliação de medidas,

programas e projetos de apoio ao desenvolvimento da pesca artesanal e industrial, bem como de ações voltadas à implantação de infraestrutura de apoio à produção e comercialização do pescado e de fomento à pesca e aqüicultura, organizar e manter o Registro Geral da Pesca previsto no art. 93 do Decreto-Lei no 221, de 28 de fevereiro de 1967, normatizar e estabelecer medidas que permitam o aproveitamento sustentável dos recursos pesqueiros altamente migratórios e dos que estejam subexplorados ou inexplorados, bem como supervisionar, coordenar e orientar as atividades referentes às infra-estruturas de apoio à produção e circulação do pescado e das estações e postos de aqüicultura e manter, em articulação com o Distrito Federal, Estados e Municípios, programas racionais de exploração da aqüicultura em águas públicas e privadas, tendo, como estrutura básica, o Gabinete, o Conselho Nacional de Aqüicultura e Pesca e até duas Subsecretarias. (BRASIL, 2003)

Em 2009, por meio da Lei nº 11.958 de 26 de junho de 2009, a SEAP/PR foi transformada no Ministério da Pesca e Aquicultura. No mesmo mês foi promulgada a Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009, que entre outras definições, “*dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca*” (BRASIL, 2009).

No que tange a aquicultura, informações fornecidas pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior indicam que no Brasil esta atividade teve início no século XVIII quando os holandeses invadiram o Nordeste, mas seu desenvolvimento como atividade produtiva se deu à partir dos anos 60, sendo que nos anos 90 esta atividade passou a ter um grande crescimento.

No Brasil, a piscicultura teve início no século XVIII, quando, durante a invasão holandesa ocorrida no Nordeste, os holandeses construíram os primeiros tanques de terra localizados em algumas regiões litorâneas do país. [...] A piscicultura, como modelo de produção, passou a ser desenvolvida a partir da década de 60, quando houve maior popularização da atividade. Na região Nordeste do país, em especial, inúmeros açudes públicos inicialmente construídos para armazenamento de água passaram a ser utilizados pelas populações ribeirinhas para criação de peixes. A criação de peixes em sistemas de tanques-rede também passou a ser uma prática bastante usual dentro da piscicultura brasileira. Na década de 90, o surgimento de diversos “pesqueiros” ou “pesquespague” disseminou ainda mais a atividade. Em pouco tempo vários empreendimentos se espalharam por diversas regiões do país, aumentando a demanda por peixe vivo e estimulando muitos investidores. Diversas espécies exóticas passaram a ser introduzidas no Brasil com a finalidade de desenvolver ainda mais a piscicultura. As principais espécies utilizadas foram as carpas e tilápias. (BRASIL, 2015).

Em termos de políticas públicas para o setor pesqueiro no Rio Grande do Sul, diversos trabalhos convergem para a identificação do início de uma ação mais organizada pelo Estado à partir do ano de 1999 quando principalmente os pescadores artesanais foram às assembleias públicas do Orçamento Participativo solicitar que o Governo do Estado desenvolvesse políticas para este setor. Em Silva et al. (2008), são identificadas ações como o Programa RS RURAL / Pesca Artesanal e o Programa de Apoio a Novos Produtos Agropecuários - PANPA/ RS RURAL como importantes políticas públicas desenvolvidas junto aos pescadores e aquicultores. Na verdade, diante das demandas apresentadas, o Governo adaptou programas existentes, possibilitando atender aos pescadores artesanais.

Entre os anos de 1999 a 2002, os investimentos do governo do estado atingiram algo em torno de R\$ 7.000.000 (sete milhões de reais), excluindo gastos com pessoal, veículos e custeio. Os investimentos se deram basicamente na produção, capacitação, industrialização, comercialização e manejo ambiental (PROJETO FUMIN, 2002 apud PIEDRAS et al. 2003).

Tanto pescadores como aquicultores identificam aquele momento como um importante passo para dar visibilidade ao setor e de obtenção de reconhecimento pelo governo do estado. Corroboram com esta afirmação as informações prestadas no sítio da EMATER/ASCAR sobre o aumento de trabalho da empresa junto aos pescadores e aquicultores que *“nos últimos anos em torno de 50 escritórios locais vem trabalhando com os pescadores, tanto na costa quanto em águas continentais. Já com piscicultura são em torno de 300 escritórios.”* (BARTELS, 2015).

Porém, mesmo que em nível nacional as ações da SEAP/PR e do MPA estivessem aquecendo política e economicamente o setor da pesca e da aquicultura e impulsionando o debate acerca das políticas públicas necessárias, no Rio Grande do Sul, os dois governos que sucederam a gestão 1999-2002, embasados em uma doutrina liberal, encarregaram-se de dismantelar as políticas existentes para o setor. O sucateando o serviço público de assistência técnica e extensão rural, o término dos espaços de discussão e das políticas que haviam iniciado, acabaram deixando pescadores e aquicultores à própria sorte. Contudo, o resultado das eleições de 2010 iria criar condições para que o governo estadual voltasse a desenvolver políticas direcionadas à pesca e a aquicultura. Corroboram com esta



afirmação a análise realizada pela Secretaria de Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo – SDR, quando da publicação do Manual Operativo do Programa RS Pesca e Aquicultura.

Em uma secretaria que levava a pesca em seu nome, coube ao setor apenas uma divisão em um de seus departamentos, sem nenhuma intervenção no sentido de fortalecer o setor, nem mesmo através de parcerias com o Governo Federal [...] as organizações dos pescadores artesanais e dos aquicultores passaram a desenvolver suas estratégias sem considerar a esfera estadual de governo, gerando um passivo socioambiental e econômico que atualmente demanda por uma intervenção urgente e substancial por parte do Governo do Estado, articulado com as demais esferas públicas. (RIO GRANDE DO SUL, 2011, p.3-4)

Neste contexto, a partir da reformulação da estrutura administrativa do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul por meio da Lei Ordinária nº 13.601, de 01 de janeiro de 2011, surge a Secretaria de Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo – SDR/RS, a qual, entre outras, têm a atribuição de *“promover, estimular e articular as atividades de produção pesqueira e aquícola, com a consequente formulação de políticas e a implantação de programas e ações para o desenvolvimento sustentável destas atividades”* (RIO GRANDE DO SUL, 2011a, p.17). A estrutura básica da SDR/RS foi definida pelo Decreto nº 48.012, de 01 de maio de 2011, que criou o Departamento de Pesca, Aquicultura, Quilombolas e Indígenas com a competência, entre outras, de *“formular e executar a Política Estadual de Pesca e Aquicultura”* (RIO GRANDE DO SUL, 2011b, p. 2).

Para dar conta de suas atribuições, vinculadas à pesca e aquicultura, estando ainda em consonância com seu “recorte de público” a SDR/RS focou sua ação no público amparado no âmbito da Lei Federal nº 11.326, de 24 de julho de 2006, criando o Programa de Desenvolvimento Sustentável da Pesca Artesanal e da Aquicultura Familiar – RS PESCA E AQUICULTURA, lançado durante a publicação do Plano Safra Gaúcho 2011-2012 e institucionalizado por meio do Decreto nº 48.407 de 29 de setembro de 2011, Decreto este precedido de diversas discussões com o setor. O objetivo do programa é *“promover o desenvolvimento da pesca artesanal e da aquicultura familiar no Estado do Rio Grande do Sul, mediante um conjunto de ações planejadas e articuladas entre si, considerando a sustentabilidade*

*em suas dimensões social, ambiental e econômica.*” (RIO GRANDE DO SUL, 2011c, p.1).

A partir da criação do Programa RS Pesca e Aquicultura, várias ações de fomento foram implementadas pelo governo do estado junto às comunidades de pescadores artesanais, incluindo ações de assistência técnica, crédito, apoio à comercialização, etc. Já para a aquicultura familiar as ações foram direcionadas no sentido de fomento à produção, apoio a regularização ambiental e apoio à comercialização. Bartels (2015), ao discorrer sobre o Programa no sítio da EMATER/RS-ASCAR, afirma que:

O Programa RS Pesca e Aquicultura, criado em 2011 pela Secretaria de Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo teve origem no acúmulo de demandas dos movimentos sociais ligadas à atividade da pesca artesanal e da aquicultura familiar. A EMATER-RS é a responsável pela execução desta política junto aos pescadores e aquicultores. As principais linhas de ação deste programa, que envolvem tanto a pesca quanto a piscicultura estão voltadas para capacitação de piscicultores e técnicos em piscicultura familiar, capacitação de técnicos extensão em pesqueira, em licenciamento da atividade de piscicultura, em licenciamento de unidades de beneficiamento de pescado, e técnicos e pescadores artesanais em boas práticas em serviço de alimentação. Estão também amparados por este programa a elaboração de projetos de viveiros para peixes e a orientação técnica por ocasião da construção dos mesmos. (BARTELS, 2015)

Em síntese, o Programa RS Pesca e Aquicultura vem se destacando como uma importante política pública direcionada aos pescadores artesanais e aos aquicultores familiares e, neste sentido, o presente estudo busca estudar o Programa RS Pesca e Aquicultura, tendo como referência o Ciclo de Política Pública e analisando como ocorreram as etapas de seu ciclo político-administrativo. A opção por uma concepção que desenvolva a análise de uma política a partir de seu processo de elaboração visa trazer uma abordagem que contribua para a superação das abordagens tecnicistas, hegemônicas nos estudos ligados a pesca e a aquicultura.

## **1.1 O problema de pesquisa**

O Programa RS Pesca e Aquicultura, desenvolvido pelo governo do estado do Rio Grande do Sul desde 2011 constitui-se em um esforço inovador por parte do estado no sentido de promover o desenvolvimento sustentável da pesca artesanal e da aquicultura familiar no Estado do Rio Grande do Sul. Com pouco mais de dois anos de implementação, vêm chamando a atenção de outros estados da Federação e até mesmo de outros países pelos resultados que vem alcançando. Assim, o presente estudo busca responder ao seguinte questionamento: quais etapas do Ciclo de Política Pública se apresentam como fundamentais para analisar o Programa RS Pesca e Aquicultura como uma política pública voltada para o fortalecimento da Pesca Artesanal e da Aquicultura Familiar e quais destas etapas se destacam para melhor compreensão dos seus resultados e desafios?

## **1.2 Justificativa**

Com o advento da criação da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República – SEAP/PR no ano de 2003, transformada no Ministério da Pesca e Aquicultura pela Lei nº 11.958, de 29 de junho de 2009, o setor da pesca e da aquicultura ganhou visibilidade e força. A existência de um órgão federal para tratar exclusivamente da pesca e da aquicultura, não só deu visibilidade ao setor, mas criou condições para que se (re) formulassem um conjunto de ações com vistas ao desenvolvimento da pesca e da aquicultura nacional.

Na “onda” da criação da SEAP/PR não foram poucos os municípios e estados que reformularam suas estruturas administrativas buscando entrar em consonância com a política desenvolvida em nível nacional. Contudo, a medida em que a política pública federal foi sendo implementada, as dificuldades e conflitos represados ao longo de décadas foram surgindo, tanto no que se refere à pesca, como no que se refere à aquicultura. Este processo foi desafiando gestores e estudiosos a compreender melhor os diferentes atores existentes neste “mundo” pesca e

aquicultura e a debruçarem seus esforços para desenvolver políticas públicas direcionadas a cada um dos segmentos existentes. Neste contexto, têm-se a pesca artesanal e a aquicultura familiar como dois segmentos da “pesca e aquicultura” que se caracterizam por estarem amparados pela Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabeleceu as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, e que vêm desafiando gestores na medida em que ao ganharem visibilidade pública, passaram a demandar políticas específicas, voltadas à sua realidade.

No esforço de responder as questões da pesca artesanal e da aquicultura familiar, gestores públicos vem buscando adaptar as políticas existentes ou mesmo até formulando novas políticas. Contudo, o que se tem percebido é que na hora de “saírem do papel” muitas destas políticas acabam apresentando dificuldades de atender aos pescadores artesanais e aquicultores familiares. Uma das questões que a atuação deste pesquisador, enquanto militante da pesca artesanal, têm levado a crer é que o problema está justamente no fato de que as políticas públicas que são ofertadas a estes segmentos, em sua maioria, não terem sido formuladas com eles e para eles. Daí as dificuldades de os pescadores artesanais acessarem o crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF; os programas habitacionais por, em sua maioria, estarem em terrenos da União e não possuírem os documentos oficiais de posse da terra; as políticas de seguridade, etc. Não diferentes são as dificuldades enfrentadas pelos aquicultores familiares que, não tendo as licenças ambientais, acabam por ficarem alijados de todas as políticas lançadas para a aquicultura.

Neste contexto, o Programa RS Pesca e Aquicultura parece ter apontado para a resolução de importantes questões que vinham se mostrando como gargalos ao desenvolvimento de uma política pública para a pesca artesanal e para a aquicultura familiar, principalmente no que se refere ao acesso por aqueles a quem ela se destina. Considerando que o pesquisador em questão coordenou todo o processo de formulação e implementação inicial do Programa, a ideia de desenvolver a análise desta política partindo da concepção do Ciclo de Política Pública, buscando analisar como se deram os processos nas diferentes fases do seu processo político-administrativo até seu atual estágio de implementação apresenta-se como uma

possível contribuição para a compreensão acerca da problemática que envolve as políticas públicas e os segmentos da pesca artesanal e da aquicultura familiar.

A análise a partir do Ciclo de Política Pública pode aportar importantes contribuições e trazer algumas respostas aos métodos tradicionais de análise da política pesqueira brasileira, focados prioritariamente no uso dos recursos pesqueiros e nos impactos das políticas públicas, como se as mesmas não surgissem como resultado de um processo político permeado por disputas de interesses entre os diversos atores que interagem em uma arena política. Também busca trazer um outro olhar para as análises realizadas acerca da aquicultura, na maioria dos casos focadas prioritariamente na produtividade e na indicação das “barreiras” ambientais ou tecnológicas como limitantes para o desenvolvimento da atividade, como se a mesma não fosse permeada, entre outras, por disputas de território e mercado.

Desta forma, o presente estudo se justifica à medida em que busca, partindo de uma experiência inovadora em termos de política pública para o setor pesqueiro, desenvolver uma análise com uma abordagem que contribua para a superação das abordagens tecnicistas, focadas prioritariamente na utilização dos recursos pesqueiros ou nos entraves tecnológicos para a pesca e aquicultura respectivamente. Ao se analisar as diferentes fases do ciclo, será possível identificar como os problemas da pesca artesanal e da aquicultura familiar entraram na agenda política e de que forma foram incorporados pela agenda de governo. Também será possível compreender como se deu o processo de formação de alternativas e tomada de decisão. Posteriormente será possível compreender como vem se dando o processo de implementação da política pública e quais os processos políticos, administrativos e jurídicos estão sendo desenvolvidos nesta fase de implementação. Obviamente que a contribuição do estudo poderá servir também para identificar as fragilidades do Programa, nesse caso, sendo de utilidade, tanto aos atuais gestores para que possam adotar medidas corretivas em seu curso, como para futuras análises em relação ao mesmo.

## **1.3 Objetivos**

### **1.3.1 Geral**

Utilizar o Ciclo de Política Pública para identificar quais fases do Programa RS Pesca e Aquicultura se apresentam como fundamentais para analisa-lo e quais destas fases se destacam para melhor compreensão dos seus resultados.

### **1.3.2 Específicos**

- Identificar os atores políticos envolvidos no Programa RS Pesca e Aquicultura;
- Identificar os resultados obtidos pelo Programa até o momento;
- Analisar as fases do Ciclo de Política Pública no Programa RS Pesca e Aquicultura, compreendendo os processos que se deram em cada uma destas fases;
- Analisar como estas fases se destacam para melhor compreensão do Programa RS Pesca e Aquicultura como uma política pública voltada ao desenvolvimento da pesca artesanal e da aquicultura familiar.

## 2 Procedimentos Metodológicos

A pesquisa teve como objeto de estudo o Programa de Desenvolvimento Sustentável da Pesca Artesanal e da Aquicultura Familiar – RS Pesca e Aquicultura, desenvolvido desde 2011 pelo governo do Rio Grande do Sul. Em termos metodológicos, optou-se pela abordagem qualitativa. No que se refere ao método de pesquisa qualitativa, ao apresentar as características básicas dos estudos denominados qualitativos, Godoy (1995) afirma que:

Os pesquisadores qualitativos estão preocupados com o processo e não simplesmente com os resultados ou com o produto. O interesse desses investigadores está em verificar como determinado fenômeno se manifesta, nas atividades, procedimentos e interações diárias. (GODOY, 1995a, p. 63)

Assim, utilizando o conceito do Ciclo de Política Pública, buscou-se compreender o processo de construção do Programa RS Pesca e Aquicultura analisando as diferentes fases de seu ciclo. Para tanto, tomou-se como referência o Ciclo de Política Pública, apresentado por RUA (2009), o qual é composto pelas fases de: a) formação da agenda; b) formação das alternativas e tomada de decisão; c) implementação; e) avaliação.

A análise foi feita partindo das reflexões sobre as experiências vivenciadas entre fevereiro de 2011 e dezembro de 2012, período este em que ocupou-se o cargo de diretor do Departamento de Pesca, Aquicultura, Quilombolas e Indígenas da Secretaria de Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo do Governo do estado do Rio Grande do Sul. Uma das atribuições exercidas quando da ocupação deste cargo foi a coordenação do processo de formulação e implementação do Programa nos seus dois primeiros anos (2011 e 2012). Em termos de procedimento a pesquisa, utilizou ainda como recursos metodológicos a revisão bibliográfica e a análise de documentos (documentos referentes ao processo de transição para a gestão 2011-2014; documentos e anotações referentes ao processo criação e planejamento da Secretaria de Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo; anotações referentes ao processo de planejamento do Departamento de Pesca, Aquicultura, Quilombolas e Indígenas; documentos e anotações referentes ao processo de formulação e planejamento do Programa; documentos referentes ao PPA 2012-2015; documentos públicos referentes ao Programa; relatórios anuais de atividades da EMATER/RS – ASCAR; relatório de gestão da SDR 2011 – 2014). Nestes casos, adotou-se o método de análise de conteúdo descrito por Godoy (1995).

Ela parte do pressuposto de que por trás do discurso aparente, simbólico e polissêmico, esconde-se um sentido que convém desvendar. [...] o pesquisador busca as características, estruturas e/ou modelos, que estão por trás dos fragmentos de mensagens tomados em consideração. O esforço do analista é, então, duplo: entender o sentido da comunicação, como se fosse o receptor normal, e, principalmente, desviar o olhar, buscando outra significação, outra mensagem, passível de se enxergar por meio ou ao lado da primeira. (GODOY, 1995, p.23b).

No que se refere a revisão bibliográfica, a mesma buscou inicialmente discutir as questões relacionadas às políticas públicas e ao seu ciclo. Posteriormente a revisão bibliográfica buscou delinear os conceitos de pesca artesanal e de aquicultura familiar para, a partir deles, discutir a evolução das políticas públicas para a pesca artesanal e para a aquicultura familiar. A análise de documentos foi realizada com documentos públicos acerca de políticas públicas para a pesca e aquicultura e com os documentos e relatórios do Programa. De posse dos



resultados, procedeu-se a descrição das fases do Ciclo do Programa, analisando os elementos que compõem cada uma de suas fases. Por fim, apresentou-se as conclusões obtidas através da pesquisa.

Para atender seus objetivos, a pesquisa foi organizada da seguinte sequência de capítulos:

- **Revisão teórica:**  
Inicialmente buscou-se trazer alguns conceitos e definições relacionados ao tema Política Pública.  
Posteriormente trouxe Ciclo de Política Pública e suas fases.  
Na sequência foram introduzidos os conceitos de pesca artesanal e de aquicultura familiar, para, a partir deles, fazer uma revisão acerca das políticas públicas direcionadas a estes dois segmentos.
- **Analisando o Programa RS Pesca e Aquicultura a partir das fases do Ciclo das Políticas Públicas**  
Inicialmente é apresentado o Programa RS Pesca e Aquicultura e os seus resultados obtidos até o final de 2014.  
Posteriormente são identificados os atores políticos envolvidos com o Programa.  
Na sequência são analisadas as fases de formação da agenda, formação das alternativas e tomada de decisão e de implementação.
- **Considerações Finais**  
Aqui foram realizadas as considerações a respeito da análise realizada

### **3 Revisão teórica**

Este capítulo busca fazer a revisão teórica necessária para a posterior realização das análises propostas. Neste sentido, inicialmente é apresentada uma revisão acerca dos conceitos e classificações relacionados as políticas públicas. Posteriormente é apresentado o Ciclo de Política Pública e suas fases. Na sequência são apresentados os conceitos de pesca artesanal e aquicultura familiar, seguidos de uma revisão acerca das políticas públicas direcionadas a cada segmento.

#### **3.1 Política Pública**

Inicialmente, torna-se necessário delinear o termo política como um processo existente na sociedade, que vai muito além do que ocorre nos períodos eleitorais quando partidos políticos disputam votos apresentando suas teses, promessas e planos de governo. Política aqui converge para a síntese apresentada por Rua (1998) como sendo *“um conjunto de procedimentos formais e informais que*

*expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica de conflitos quanto a bens públicos*” (RUA, 1998 apud RUA, 2009 p.17). Contudo, conforme afirma Lima (2012), na língua portuguesa, assim como em outras línguas latinas, o termo política pode assumir duas conotações principais, que a literatura busca diferenciar através dos termos *politics* e *policy*, utilizados pela língua inglesa.

Utilizando os termos da língua inglesa, Rua (2009) vai explicar que o termo *politics* está relacionado às atividades políticas, ou seja, “*o uso de procedimentos diversos que expressam relações de poder e se destinam a alcançar ou produzir uma solução pacífica de conflitos relacionados a decisões públicas*” (RUA, 2009, p.18). Já o termo *policy*, conforme explicam Rua (2009), Secchi (2010 apud Lima 2012) e Howlett, Ramesh e Perl (2013), está mais relacionado ao processo em que se dão as políticas públicas. Neste sentido, Rua (2009) vai dizer que

o termo *policy* é utilizado para referir-se à formulação de propostas, tomada de decisões e sua implementação por organizações públicas, tendo como foco temas que afetam a coletividade, mobilizando interesses e conflitos. Em outras palavras, *policy* significa a atividade do governo de desenvolver políticas públicas, a partir do processo da política. (RUA, 2009, p 19)

Partindo destes conceitos iniciais, chega-se então à discussão sobre política pública. Para introduzi-la, cabe levar em conta a consideração de Lima (2012), onde o Autor vai afirmar que “*inicialmente deve-se ter que política pública é um conjunto de decisões e não uma decisão isolada*” (LIMA, 2012, p. 50). No entanto, considerando-se a definição do termo “*policy*”, poderia se ter política pública como resultante de deste conjunto de decisões.

Levando-se em conta que “*não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública*” (SOUZA, 2006, p.24), entende-se como importante a observação feita por Serafim e Dias (2012). Ao fazerem uma revisão da literatura acerca da análise de política chamam a atenção para o fato de que

Frequentemente, compreende-se a política pública como uma ação ou conjunto de ações por meio das quais o Estado interfere na realidade, geralmente com o objetivo de atacar algum problema. Essa definição se mostra um tanto quanto simplista, uma vez que trata o Estado como um ator que opera de forma autônoma e beneficia a sociedade como um todo através de suas ações. (SERAFIM; DIAS, 2012, p. 124)

Serafim e Dias (2012) também reconhecem a importância da contribuição de Souza (2006) pela sistematização das contribuições de autores que se dedicaram ao estudo de temas relacionados às políticas públicas. Neste trabalho, ao introduzir a discussão sobre políticas públicas e a sua definição, a Autora sistematiza que

Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”<sup>1</sup>. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. (SOUZA, 2006, p. 24)

Em um outro esforço de conceituação, indo ao encontro das definições anteriores e aproximando-se com a discussão acerca da política pública, Castro e Oliveira (2014) vão apresentar o conceito de política pública, chamando a atenção para alguns importantes pontos. Para os Autores, política pública pode ser entendida como

[...] o conjunto de políticas, programas e ações do Estado, diretamente ou por meio de delegação, com objetivo de enfrentar desafios e aproveitar oportunidades de interesse coletivo. Tais políticas, programas e ações concretizam-se na oferta de bens e serviços que atendam às demandas resultantes das disputas políticas acerca do que é ou deveria ser de interesse público. O conceito de política pública pressupõe, portanto, o reconhecimento de que há uma área ou domínio da vida que não é privada ou somente individual. Independentemente da escala, as políticas públicas remetem a problemas que são públicos, em oposição aos problemas privados. Nas sociedades contemporâneas, cabe ao Estado prover políticas públicas que atendam aos anseios da sociedade. Para que as funções estatais sejam exercidas com legitimidade, é preciso haver planejamento e permanente interação entre governos e sociedade, de forma que sejam pactuados objetivos e metas que orientem a formulação e a implementação das políticas públicas. (CASTRO; OLIVEIRA, 2014, p. 22-23)

---

<sup>1</sup> “Há mais de 40 anos atrás, Bachrach e Baratz (1962) mostraram que não fazer nada em relação a um problema também é uma forma de política pública.” SOUZA, 2006, p. 24)

Estas definições vão ao encontro de uma observação colocada por Rua (2009) sobre um importante critério para a política ser considerada pública. A Autora alerta para o fato de que, para que uma política seja considerada pública, ela deve estar sempre amparada em decisões públicas.

Embora as políticas públicas possam incidir sobre a esfera privada (família, mercado, religião), elas não são privadas. Mesmo que entidades privadas participem de sua formulação ou compartilhem sua implementação, a possibilidade de o fazerem está amparada em decisões públicas, ou seja, decisões tomadas por agentes governamentais, com base no poder imperativo do Estado. (RUA, 2009, p.20).

Diante do exposto, tendo em vistas as definições apresentadas, é possível traçar algumas considerações que levam ao entendimento de política pública como sendo uma ação desenvolvida pelo Estado que tenha como objetivo responder a um problema público. Esta ação eventualmente pode ser implementada de forma compartilhada com atores não governamentais. O processo de inclusão do problema na agenda do governo e de formulação de alternativas para lidar com o problema é influenciado por agentes não governamentais e governamentais, sendo que só a estes últimos compete a tomada de decisão sobre como a política pública será implementada, embora esta decisão também sofra pressões de agentes políticos que estão fora do governo.

### **3.2 Ator político e recursos de poder**

Difícilmente se consegue discutir política pública sem que se faça referência aos atores políticos. Desta forma, torna-se necessário compreender quem é esse sujeito e como ele age no processo das políticas públicas. Para Howlett, Ramesh e Perl (2013), os atores políticos ou *policy actors*, são àqueles que interagem com o objetivo de determinar o conteúdo e o processo da política pública. Tais atores, que podem ser indivíduos, grupos ou organizações, buscam influenciar o processo

porque são afetados diretamente pelas políticas públicas. Para Rua (2009), os atores políticos são *“aqueles cujos interesses poderão ser afetados, positiva ou negativamente, pelo rumo tomado por uma determinada política pública [...] podem ser indivíduos, grupos ou organizações. São específicos e possuem características diferenciadas.”* (RUA, 2009, p.39).

Rua (2009) apresenta duas tipologias como os atores políticos podem ser classificados. Considerando suas posições institucionais, os atores políticos podem ser classificados como atores governamentais<sup>2</sup> e como atores não governamentais<sup>3</sup>. Já, considerando o seu grau de exposição pública, os atores políticos podem ser classificados como atores visíveis<sup>4</sup> e atores invisíveis<sup>5</sup>.

Porém, estes atores vão ter diferentes formas de pressão nos processos em que ocorrem as políticas públicas. Suas capacidades de pressão vão estar diretamente aos recursos de poder de que dispõem. Neste sentido, Rua (2009) explica que

Recursos de poder são capacidades que um ou vários atores podem utilizar para pressionar por decisões que sejam favoráveis aos seus interesses. Podem envolver desde reputação, posição social, contato com redes de influência, controle de dinheiro, de armas, capacidade de denunciar e chantagear, inserção internacional, poder de mobilização de grandes grupos (greves, manifestações sociais), controle de recursos tecnológicos (meios informatizados de operação de bancos de dados etc.), capacidade de infligir prejuízos (obstrução de estradas, de aeroportos, greves etc.). Os recursos

<sup>2</sup> [...] abrangem o presidente da República, altos burocratas e funcionários de carreira, diplomatas, políticos eleitos e nomeados, parlamentares, funcionários do Legislativo e membros do Judiciário, governadores de Estados e prefeitos, empresas públicas e organizações governamentais diversas. (RUA, 2009, p.67)

<sup>3</sup> Compreendem os grupos de pressão, instituições de pesquisa (como o CEBRAP – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento), acadêmicos, consultores, organismos internacionais (como a ONU, UNESCO etc.), sindicatos e associações civis de representação de interesses (como o Sindicato dos Metalúrgicos, o dos Professores, a Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior etc.), partidos políticos (como o PSDB, o PT etc.), empresas (como as Casas Bahia etc.) e organizações privadas de diversos tipos (como as Organizações Globo), organizações não governamentais (como a Anistia Internacional, o Greenpeace etc.), movimentos sociais (como o Movimento pela Cidadania contra a Fome e a Miséria etc.), empresários políticos. (RUA, 2009, p.67- 68)

<sup>4</sup> [...] aqueles que recebem significativa atenção da imprensa e do público: o presidente da República assessores de alto escalão, lideranças parlamentares, líderes dos partidos políticos de situação e de oposição, movimentos sociais, entidades e organizações civis de elevada visibilidade (MST, CUT, FIESP, FEBRABAN, CNI etc.). (RUA, 2009, p. 68)

<sup>5</sup> [...] que compreendem os burocratas de carreira, consultores especializados, acadêmicos, conselheiros presidenciais, assessores de ministros, assessores legislativos e outros funcionários parlamentares, além de **lobbies** e de funcionários que ocupam cargos de confiança nos governos devido aos seus vínculos com movimentos sociais ou com grupos de interesse específicos. (RUA, 2009, p. 68 - 69)

de poder são os elementos que sustentam as alianças e as barganhas ou negociações em torno de uma política pública. (RUA, 2009, p. 44)

Neste tópico, procurou-se identificar o conceito de ator político e as suas classificações de acordo com as duas tipologias apresentadas por Rua (2009). Também buscou-se introduzir o conceito de recurso de poder. Ambos conceitos buscam contribuir para o conjunto do estudo proposto.

### 3.3 Tipos de políticas públicas

Avançando um pouco mais sobre o entendimento de políticas públicas, existe ainda a possibilidade de caracterizá-las de acordo com sua tipologia. Neste sentido, o trabalho Theodor Lowi (1964; 1972 apud Souza 2006), apresenta uma tipificação que divide as políticas públicas em quatro formatos.

O primeiro é o das **políticas distributivas**, decisões tomadas pelo governo, que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo. O segundo é o das **políticas regulatórias**, que são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse. O terceiro é o das **políticas redistributivas**, que atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuro para outros; são, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento. O quarto é o das **políticas constitutivas**, que lidam com procedimentos. Cada uma dessas políticas públicas vai gerar pontos ou grupos de vetos e de apoios diferentes, processando-se, portanto, dentro do sistema político de forma também diferente (THEODOR LOWI, 1964; 1972 apud SOUZA 2006, p. 28, **grifos nossos**).

Teixeira (2002), utilizando-se de três critérios, vai apresentar uma tipificação um pouco mais detalhada. Desta forma, vai identificar os tipos de política pública quanto aos seguintes critérios:

**Quanto à natureza ou grau da intervenção:** a) *estrutural* – buscam interferir em relações estruturais como renda, emprego, propriedade etc. b) *conjuntural ou emergencial* – objetivam amainar uma situação temporária, imediata. **Quanto à abrangência dos possíveis benefícios:** a) *universais* – para todos os cidadãos b) *segmentais* – para um segmento da população, caracterizado por um fator determinado (idade, condição física, gênero etc.) c) *fragmentadas* – destinadas a grupos sociais dentro de cada segmento. **Quanto aos impactos que podem causar aos beneficiários, ou ao seu papel nas relações sociais:** a) *distributivas* – visam distribuir benefícios individuais; costumam ser instrumentalizadas pelo clientelismo; b) *redistributivas* – visam redistribuir recursos entre os grupos sociais: buscando certa equidade, retiram recursos de um grupo para beneficiar outros, o que provoca conflitos; c) *regulatória* – visam definir regras e procedimentos que regulem comportamento dos atores para atender interesses gerais da sociedade; não visariam benefícios imediatos para qualquer grupo. (TEIXEIRA, 2002, p.3)

Observando-se estas duas formas de tipificar as políticas públicas é possível perceber que a proposta de Teixeira (2002) complementa aquela apresentada por Lowi (1964; 1972 apud Souza 2006). Assim, para a tipificação do Programa analisado, tomou-se como referência a tipificação apresentada por Teixeira (2006), por ser ela a mais completa.

### 3.4 A Análise de Política

A literatura disponível aponta diversos conceitos e caminhos possíveis para a Análise de Política. Dagnino et al. (2002) apresentam alguns importantes conceitos, entre eles o de Wildavsky (1979).

Análise de Política recorre a contribuições de uma série de disciplinas diferentes, a fim de interpretar as causas e conseqüências da ação do governo, em particular, ao voltar sua atenção ao processo de formulação de política. Ele considera, ademais, que Análise de Política é uma sub-área aplicada, cujo conteúdo não pode ser determinado por fronteiras disciplinares, mas sim por uma abordagem que pareça apropriada às circunstâncias do tempo e à natureza do problema. (WILDAVSKY 1979, p. 15 apud DAGNINO ET AL, 2002)

Os Autores recorrem ainda a Wildavsky (1979) para apresentar o papel desempenhado pela análise de política.



[...] o papel da Análise de Política é encontrar problemas onde soluções podem ser tentadas, ou seja, “o analista deve ser capaz de redefinir problemas de uma forma que torne possível alguma melhoria”. Portanto, a Análise de Política está preocupada tanto com o planejamento como com a política (*politics*). (WILDAVSKY 1979, p. 17 apud DAGNINO ET AL, 2002)

Para Dagnino et all. (2002), a análise de política engloba diversas atividades que vão se dedicar a analisar as causas e consequências da ação do governo e que “*tem como objeto os problemas com que se defrontam os fazedores de política (policy makers) e como objetivo auxiliar o seu equacionamento através do emprego de criatividade, imaginação e habilidade*” (DAGNINO ET AL, 2002).

Sobre o tipo de análise a ser realizada, os Autores lembram que este vai ser definido pelo analista de acordo com “*sua perspectiva ideológica, objetivo, posição que ocupa no ambiente político, etc.*” (DAGNINO ET AL, 2002). Ainda no que se refere a esta tipologia, os Autores apresentam sete variedades possíveis: 1) estudo do conteúdo das políticas; 2) estudo da elaboração das políticas, 3) estudo do resultado das políticas; 4) avaliação de políticas; 5) informação para elaboração de políticas; 6) defesa do processo de elaboração de política; e 7) defesa de políticas.

VARIEDADES DE ANÁLISE POLÍTICA	
(1) Estudo do conteúdo das políticas	Os analistas procuram descrever e explicar a gênese e o desenvolvimento de políticas, isto é, determinar como elas surgiram, como foram implementadas e quais os seus resultados;
(2) Estudo da elaboração das políticas	Os analistas dirigem a atenção para estágios por que passam questões e avaliam a influência de diferentes fatores, sobretudo na formulação das políticas;
(3) Estudo do resultado das políticas	Procura explicar como os gastos e serviços variam em diferentes áreas, razão por que tomam as políticas como variáveis dependentes e tentam compreendê-las em termos de fatores sociais, econômicos, tecnológicos e outros;
(4) Avaliação de políticas	Procura identificar o impacto que as políticas têm sobre o contexto sócio-econômico, o ambiente político, a população;
(5) Informação para elaboração de políticas	O governo e os analistas acadêmicos organizam os dados, para auxiliar a elaboração de políticas e a tomada de decisões;
(6) Defesa do processo de elaboração da política	Os analistas procuram melhorar os processos de elaboração de políticas e a máquina de governo, mediante realocação de funções, tarefas e enfoques para avaliação de opções;
(7) Defesa de políticas	Atividade exercida por de grupos de pressão de fendendo idéias ou opções específicas no processo de elaboração de políticas.

Figura 1 Variedades de análise de política

Fonte: Dagnino et all. (2002)

Como pode ser observado na descrição apresentada na Figura 1, o estudo aqui proposto está mais próximo daquela tipologia considerada pelos Autores como **estudo do conteúdo as políticas**. Contudo há de se considerar que ao mesmo tempo em que apresentam esta tipologia, Dagnino et all. (2002) consideram a possibilidade de que ao longo do percurso da análise, o analista possa percorrer mais de uma variedade, podendo, inclusive, percorrer as sete variedades. Neste sentido, pode-se perceber que, em certa medida, o estudo realizado também aproxima-se da tipologia **estudo da elaboração das políticas**.

### 3.5 O Ciclo de Política Pública

A concepção do Ciclo de Política Pública compreende a política pública como resultante de um processo político. Sobre esta concepção, Rua (2009) apresenta que,

As políticas públicas (*policies*) ocorrem em um ambiente tenso e de alta densidade política (*politics*), marcado por relações de poder, extremamente problemáticas, entre atores do Estado e da sociedade, entre agências intersetoriais, entre os poderes do Estado, entre o nível nacional e níveis subnacionais, entre comunidade política e burocracia [...] Na concepção do ciclo de políticas, a política pública é considerada a resultante de uma série de atividades políticas que, agrupadas, formam o processo político. Essa visão conduz os estudiosos a examinar como as decisões são ou poderiam ser tomadas e permite identificar e analisar os processos político-administrativos, os mecanismos e estratégias definidas para a realização da política, e o comportamento dos diferentes atores envolvidos em cada etapa do processo de produção de políticas. (RUA, 2009, p.36-37).

Ainda sobre este ciclo, Howlett, Ramesh e Perl (2013) identificam algumas vantagens de sua utilização. Ao discorrerem sobre o contexto da política pública, os Autores afirmam que,

O estudo das interações de regimes dentro dos diferentes estágios do ciclo político-administrativo permite, assim, que os pesquisadores revelem não somente “instantâneos” estáticos do processo de *policy-making* em áreas particulares da atividade governamental, mas também a *dinâmica* de estabilidade e mudança da política pública. Esse arcabouço analítico oferece uma profundidade bem maior do que a intuição, os rumores e a conjectura refinada das muitas “fontes informadas” e dos “entendidos” da imprensa que defendem crenças comumente sustentadas sobre processos de *policy-making* nos Estados democrático-liberais e outros. (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 99)

Contudo, a concepção do Ciclo de Política Pública, não remete a uma abordagem padronizada. A própria descrição do ciclo é tratada de diferentes formas na literatura. Esta diferenciação de abordagem pode ser percebida através da observação da Tabela 01 que apresenta os trabalhos de Souza (2006), Rua (2009) e Howlett, Ramesh e Perl (2013) para mostrar diferentes formas de organizar as fases do ciclo político-administrativo.

**Tabela 1 Descrição das fases do Ciclo de Política Pública por Souza (2006), Rua (2009) e Howlett, Ramesh e Perl (2013)**

Souza (2006) <sup>6</sup>	Rua (2009) <sup>7</sup>	Howlett, Ramesh e Perl (2013) <sup>8</sup>
i. Definição de agenda ii. Identificação de alternativas iii. Avaliação das opções iv. Seleção das opções v. Implementação e avaliação.	i. Formação da agenda ii. Formação das alternativas e tomada de decisão iii. Implementação iv. Avaliação	i. Montagem da agenda ii. Formulação iii. Tomada de decisão iv. Implementação v. Avaliação

Fonte: Adaptado pelo Autor

Desta forma, cabe observar que o presente estudo está embasado no roteiro de ciclo descrito em Rua (2009). Assim, considerando este ciclo, torna-se importante compreender do que se constitui cada uma destas fases, conforme descrito pela Autora.

### 3.5.1 Formação da Agenda

A formação da agenda, compreende o estágio em que os problemas públicos passam a ser tratados como prioridades dos governos. Rua (2009) descreve que a formação da agenda *“ocorre quando uma situação qualquer é reconhecida como um problema político e a sua discussão passa a integrar as atividades de um grupo de autoridades dentro e fora do governo”* (RUA, 2009, p. 37). A Autora, ao definir esta fase, diz que

Uma agenda de políticas consiste em uma lista de prioridades inicialmente estabelecidas, às quais os governos devem dedicar suas energias e atenções, e entre as quais os atores lutam arduamente para incluir as questões de seu interesse. A agenda de políticas resulta de um processo pouco sistemático, extremamente competitivo, pelo qual se extrai, do conjunto de temas que poderiam ocupar as atenções do governo, aquelas questões que serão efetivamente tratadas. (RUA, 2009, p 66)

<sup>6</sup> Souza (2006) utiliza a denominação: estágios do ciclo da política pública.

<sup>7</sup> Rua (2009) utiliza a denominação: fases do ciclo.

<sup>8</sup> Howlett, Ramesh e Perl (2013) utilizam a denominação: estágios do ciclo político-administrativo.

A formação da agenda, além de sofrer influência dos atores políticos, também é influenciada pelos processos de evidenciação de temas<sup>9</sup>. É ainda importante considerar que nem tudo o que é levantado como problema político acaba originando política pública. Rua (2009) lembra que a passagem do problema político à próxima fase pode ser afetada pela **sobrecarga de demanda**<sup>10</sup> ou pela **não decisão**<sup>11</sup>.

### 3.5.2 Formação das alternativas e tomada de decisão

Esta fase se inicia quando, após o problema ter entrado na agenda e ter sido analisado pelos atores políticos, inicia-se o processo de apresentação e discussão de propostas para a sua resolução. Sobre esta fase, Rua (2009) diz que ela

---

<sup>9</sup> Variam de acordo com I) o reconhecimento da existência de problemas, a partir de eventos momentâneos, da forma de manifestação das demandas, das crises e das informações sobre os eventos (indicadores, estatísticas, pesquisas e outras fontes); II) a proposição de políticas, que é afetada pela ação dos atores visíveis, dos atores invisíveis e das comunidades políticas. Ou seja: nas organizações governamentais, no meio acadêmico, nos partidos políticos ou nas organizações da sociedade, costumam já existir propostas que viabilizam a solução de determinados problemas; III) o fluxo da política, que envolve o clima ou sentimento nacional com relação aos governos e aos temas, as forças políticas organizadas e a disputa interpartidária e eleitoral. (RUA, 2009, p. 69)

<sup>10</sup> Quando são acumuladas fortemente as demandas, e o sistema não consegue encaminhar soluções aceitáveis pelos atores envolvidos, pode ocorrer o que se denomina **sobrecarga de demandas**: uma crise que ameaça a estabilidade do subsistema político. Dependendo da sua gravidade e da sua duração, pode levar até mesmo à ruptura institucional. Mesmo que isto não ocorra, o subsistema passa a lidar com crises de governabilidade: pressões resultantes da combinação do excesso ou complexidade de demandas – novas ou recorrentes – com *withinputs* contraditórios e redução do apoio. (RUA, 2009, p.71)

<sup>11</sup> BACHRACH e BARATZ definem a não-tomada de decisão como sendo a prática de limitar o alcance real da tomada de decisão a questões seguras, através da manipulação de valores dominantes na comunidade, mitos, procedimentos e instituições políticas. A não-tomada de decisão existe quando os valores dominantes, regras do jogo aceitas, as relações de poder entre grupos e os instrumentos de força, separadamente ou combinados, efetivamente previnem que certas reclamações transformem-se em assuntos maduros que exijam decisão, diferindo de assuntos que não se devem tornar objeto de decisão (entrar na agenda de política). (DAGNINO et al, 2002)

ocorre quando, após a inclusão do problema na agenda e alguma análise deste, os atores começam a apresentar propostas para sua resolução. Essas propostas expressam interesses diversos, os quais devem ser combinados, de tal maneira que se chegue a uma solução aceitável para o maior número de partes envolvidas. Ocorre, então, a tomada de decisão. [...] A tomada de decisão não significa que todas as decisões relativas a uma política pública foram tomadas, mas, sim, que foi possível chegar a uma decisão sobre o núcleo da política que está sendo formulada (RUA, 2009, p. 37 – 38).

Este processo vai originar as expectativas<sup>12</sup> e dar origem às preferências<sup>13</sup> dos atores políticos em relação as alternativas de solução para o problema em questão. Geralmente estas preferências não são restritas e costumam ser ordenadas em uma sequência de prioridades, do tipo *“eu prefiro a alternativa “A”, mas se “A” não for possível, então eu gostaria que fosse adotada a alternativa “C”. Se nem “A” nem “C” forem possíveis, eu prefiro que seja adotada a alternativa “D”.*” (RUA, 2009, p. 75).

Assim, Rua (2009) afirma que *“para entender o processo de formulação (e também a implementação) é essencial definirmos quais são os issues<sup>14</sup> de uma política e identificarmos as preferências dos atores em relação a cada um deles.”* (RUA, 2009, p. 76). A Autora demonstra que estas preferências, associadas às expectativas de resultados para as alternativas apresentadas para cada problema e a estrutura de oportunidades vão determinar as alianças e disputas no processo e, desta forma, constituindo as arenas políticas<sup>15</sup>.

A tomada de decisão, ocorre quando as alternativas apresentadas são avaliadas e aprovadas por aqueles atores políticos que ocupam cargos no governo e

---

<sup>12</sup> Expectativas são suposições que os atores formulam sobre as consequências de cada alternativa, sobre os seus interesses. Obviamente, há atores que têm expectativas de obter vantagens com uma decisão e outros que acreditam que esta decisão vá lhes trazer desvantagens. A partir destas expectativas é que os atores se mobilizam, defendendo o seu **interesse**, expresso em preferências. (RUA, 2009, p. 74)

<sup>13</sup> Uma preferência é a alternativa (meio) de solução para um problema que mais beneficia um determinado ator. Assim, dependendo da sua posição, os atores podem ter preferências muito diversas uns dos outros quanto à melhor solução para um problema político. (RUA, 2009, p 74 – 75)

<sup>14</sup> Issue é um item ou aspecto de uma decisão, que afeta os interesses de vários atores. Por esse motivo, os issues mobilizam as expectativas dos atores quanto aos resultados da política e catalisam o conflito entre eles. (RUA, 2009, p. 75)

<sup>15</sup> As arenas políticas não são espaços físicos, mas sim contextos sistêmicos, interativos, que configuram a dinâmica de atuação dos atores, definem as suas alianças e mobilizam o conflito entre eles a partir dos *issues*, das preferências, das expectativas e da estrutura de oportunidades. (RUA, 2009, p. 77)

que têm legitimidade para tomar tais decisões. Howlett, Hamesh e Perl (2013), colocam este como sendo o momento em que as decisões são avaliadas e aprovadas pelos atores que têm a capacidade de tomar decisões públicas vinculativas, ou seja,

[...] o estágio de tomada de decisão da política pública em geral se concentra em torno daqueles que ocupam cargos formais no governo, estão excluídos virtualmente todos os atores não estatais, incluindo os de outros níveis governamentais, seja do âmbito doméstico ou internacional. (HOWLETT, HAMESH e PERL, 2013, p. 158)

Uma vez formuladas as alternativas e tomadas as decisões acerca de uma política, geralmente, conforme constata O'Sullivan e Down (2001 apud Howlett, Hamesh e Perl, 2013), ocorre uma declaração formal de intenção por parte dos atores públicos autorizados. Assim, a política pública está pronta a passar à próxima fase do seu ciclo.

### 3.5.3 Implementação

A implementação da política pública consiste no conjunto de medidas adotadas para que a decisão tomada “saia do papel”. Sobre este estágio da política pública, Rua (2009) vai dizer que:

a implementação consiste em fazer uma política sair do papel e funcionar efetivamente. Envolve os mais diversos aspectos do processo administrativo: desde a provisão de recursos no orçamento, formação de equipes, elaboração de minutas de projeto de lei autorizando realização de concurso para contratação de servidores, elaboração de editais para aquisição de bens ou contratação de serviços. (RUA, 2009, p. 95)

Wu et all (2014) consideram esta fase como uma das mais difíceis e críticas no processo de políticas públicas. Para os Autores, é nesta fase que deficiências na concepção ou vulnerabilidades relacionadas ao ambiente externo se tornarão visíveis. *“Gestores públicos experientes sabem que serão basicamente julgados pela*

*sua capacidade de dominar a “arte de fazer as coisas acontecerem” e não por suas boas intenções.”* (WU et all, 2014, p. 97). Pela sua importância no processo de políticas públicas, normalmente esta fase é acompanhada de mecanismos de monitoramento<sup>16</sup>, que permitem examinar de que forma a política está sendo implementada “na prática”, ou seja, se o que foi planejado para esta fase está se efetivando e se existe a necessidade de revisão de alguns procedimentos para garantir a implementação da política.

### 3.5.4 Avaliação

Segundo Rua (2009) a fase de avaliação dedica-se a julgar os resultados obtidos por uma política, utilizando critérios que expressam valores. Wu et all (2014) acrescentam que a avaliação de uma política busca estimar seu provável desempenho no futuro e ainda acrescentam que os resultados e recomendações da avaliação *“podem levar ao aprimoramento do desenho e da implementação de uma política pública, ou, raramente, à sua completa reforma ou revogação”*. (WU et all, 2014, p. 119).

Segundo Rua (2009) a avaliação de políticas públicas consiste em uma avaliação formal<sup>17</sup> e contém duas dimensões, sendo uma dimensão técnica, que caracteriza-se por *“produzir ou coletar, segundo procedimentos reconhecidos, informações que poderão ser utilizadas nas decisões relativas a qualquer política, programa ou projeto”* (RUA, 2009, p.109) e uma dimensão valorativa, que consiste

---

<sup>16</sup> O monitoramento é o exame contínuo dos insumos, atividades, processos, produtos (preliminares, intermediários e finais), efeitos ou impactos de uma intervenção, com a finalidade de otimizar a sua gestão, ou seja, obter mais eficácia, eficiência e, dependendo do alcance do monitoramento, efetividade. Implica a possibilidade de interferir no curso da implementação de uma política, programa ou projeto, caso se perceba que a sua concepção não é adequada à solução do problema, por equívoco de planejamento ou por mudança da própria realidade. (RUA, 2009, p. 111 – 112)

<sup>17</sup> [...] é o exame sistemático de quaisquer intervenções planejadas na realidade, baseado em critérios explícitos e mediante procedimentos reconhecidos de coleta e análise de informação sobre seu conteúdo, estrutura, processo, resultados, qualidade e/ou impactos. (RUA, 2009, p. 109)



*“no exame das informações obtidas, à luz de critérios específicos, com a finalidade de extrair conclusões acerca do valor da política, do programa ou projeto”* (RUA, 2009, p. 109).

Além da identificação e julgamentos dos resultados alcançados, esta fase tem importante papel ao contribuir com o aprimoramento da gestão pública<sup>18</sup>. Assim, é possível afirmar que a avaliação de políticas públicas têm relevante importância para o seu aprimoramento, mas também para orientar futuros processos que venham gerar novas políticas.

### **3.6 Pesca Artesanal e Aquicultura Familiar**

Ao se iniciar o estudo de uma política à partir de seu ciclo, uma das questões importantes é se ter claro a quem ela se destina. Quando se fala em “pesca e aquicultura” estão aí incluídos os pescadores artesanais, os armadores de pesca, os pescadores amadores, a indústria pesqueira, os grandes empreendimentos aquícolas, a aquicultura desenvolvida em comunidades ribeirinhas como forma de subsistência, etc. Neste sentido, para o estudo em questão, torna-se necessário o esforço delinear conceitualmente quem são os sujeitos à quem se destina a política pública, ou seja, quem são o Pescador Artesanal<sup>19</sup> e o Aquicultor Familiar<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Sobre esta importância, a Autora vai afirmar que a finalidade da avaliação não é classificar as intervenções “boas” ou “más”, “exitosas” ou “fracassadas”. Muito mais importante e proveitoso é apropriar-se da avaliação como um processo de apoio a um aprendizado contínuo, de busca de melhores decisões e de amadurecimento da gestão. (RUA, 2009, p. 110)

<sup>19</sup> No que se refere aos conceitos ligados à pesca artesanal, as contribuições do Professor Antônio Carlos Sant’Ana Diegues (1973, 1983, 1988) são as que vão influenciar todas as demais conceituações utilizadas no Brasil. Suas contribuições são tão importantes que passaram a ser aceitas pelo Estado e foram, de certa forma, incorporadas na legislação brasileira, culminando com a definição utilizada na Lei nº 11.959/2009, que no seu Artigo 8º define pesca artesanal como uma pesca comercial, caracterizada assim, *“quando praticada diretamente por pescador profissional, de forma autônoma ou em regime de economia familiar, com meios de produção próprios ou mediante contrato de parceria, desembarcado, podendo utilizar embarcações de pequeno porte”* (BRASIL, 2009).

<sup>20</sup> Pesquisas realizadas na base Scielo (<http://www.scielo.br/>) e no Portal de Periódicos da Capes (<http://www.periodicos.capes.gov.br/>), não encontraram resultados para “Aquicultor familiar” e para

No que se refere ao pescador artesanal, ganha destaque a definição apresentada por Diegues (1973) onde o Autor apresenta uma estratificação dos pescadores no litoral paulista, identificando o que seria o pescador artesanal profissional.

É aquele que na captura e desembarque de toda a classe de espécies aquáticas, trabalha sozinho e/ou utiliza mão-de-obra familiar ou não assalariada, explorando ambientes ecológicos limitados através de técnicas de reduzido rendimento relativo e que destina sua produção, total ou parcial, para o mercado [...] Ele é um profissional quando faz da pesca seu único meio de vida ou quando e da atividade pesqueira que retira seus rendimentos. (DIEGUES, 1973, p.111)

No que se refere à aquicultura familiar, a conceituação aqui necessária remete a uma breve revisão da legislação, onde ganha destaque a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabeleceu as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Esta Lei, trouxe importantes definições para a conceituação da aquicultura familiar ao situar a aquicultura no âmbito da agricultura familiar, incluindo ainda a limitação do porte do cultivo. Desta forma, o item II do § 2º do seu Artigo 3º diz que também são seus beneficiários:

II - aqüicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo e explorem reservatórios hídricos com superfície total de até 2ha (dois hectares) ou ocupem até 500m<sup>3</sup> (quinhentos metros cúbicos) de água, quando a exploração se efetivar em tanques-rede; (BRASIL, 2006)

O Caput do artigo citado estabelece os elementos para a definição de Agricultor Familiar e Empreendedor Familiar Rural, a saber:

I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida

---

“aquicultura familiar”. Assim, para sua identificação, tomou-se como referência, a definição legal existente.

pelo Poder Executivo; (Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011) IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família. (BRASIL, 2006)

Partindo destes elementos, a Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009, ao dispor sobre a política nacional de desenvolvimento sustentável da aquicultura e da pesca, classificou a aquicultura familiar como “*quando praticada por unidade unifamiliar, nos termos da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006.*” (BRASIL, 2009). Assim, no âmbito deste trabalho, aquicultura familiar pode ser entendida como a atividade de aquicultura desenvolvida, com o objetivo de complementação da renda familiar e ou autoconsumo, pelo público beneficiário da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006.

Como pode ser percebido, haveria a possibilidade de um aprofundamento maior tanto no que se refere à pesca artesanal e suas diferentes abordagens, como no que se refere à busca da construção de um conceito teórico para a aquicultura familiar. Contudo, dada a complexidade destes dois segmentos, seguir tal caminho, incorreria em uma série de desdobramentos que inevitavelmente desviariam o foco do trabalho proposto. Assim, acredita-se que a busca destas definições, apenas identificando quem são os sujeitos a quem se destina a política pública estudada, possibilitam a realização da análise aqui proposta.

### **3.7 Políticas públicas para a pesca artesanal**

Discutir a questão das políticas públicas para a pesca artesanal no Brasil é sempre um exercício complexo, que exige, antes de tudo, compreender os momentos históricos em que Estado voltou sua atenção para o setor. Pode-se considerar o Decreto nº 447, de 19 de maio de 1846 como a primeira política voltada ao setor pesqueiro. Dall’Oca (2004), ao resgatar a cronologia do histórico de organização dos pescadores no Brasil, faz perceber o viés utilitarista que historicamente as políticas públicas voltadas ao setor pesqueiro foram concebidas. O caráter utilitário de tais ações pode ser percebido tanto na obrigação aos pescadores

se matricularem na Marinha de Guerra, como na organização das colônias de pescadores, nas primeiras duas décadas do Século XX, como “braço do Estado”, que ao mesmo tempo que levavam serviços de assistência social às comunidades, condicionavam os pescadores a estarem “matriculados” para ter o acesso. Para Souza e Oliveira<sup>21</sup> (apud Dias Neto e Vasconcellos, 2006) o principal objetivo dos idealizadores destas colônias foi transformá-las em pontos de observação e fiscalização da pesca e das atividades desenvolvidas ao longo da costa, bem como serem pontos de recrutamento em eventuais necessidades de defender a costa.

Após o processo de criação das colônias, até os anos de 1950 a pesca foi desenvolvida basicamente por pescadores artesanais e a ação do Estado se resumiu a algumas mudanças de responsabilidades entre deus órgãos e intervenções na organização política e econômica dos pescadores artesanais. Pasquotto (2005) ao discutir a evolução da pesca no Rio Grande do Sul, ao mesmo tempo em que evidenciou a importância da pesca artesanal naquele período, identificou a inexistência de políticas públicas de estímulo ao setor.

A Indústria de pesca no Rio Grande do Sul, até meados de 1960, apresenta uma evolução lenta e gradual, em um período de ausência de políticas públicas de estímulo ao setor. Neste período, a pesca artesanal, praticada na costa litorânea próxima ao estuário da Lagoa dos Patos, constituía a principal fornecedora de matéria-prima para a indústria de processamento. Nas safras de 1945 e 1946, o desembarque médio alcançou 12.387 toneladas, oriundas exclusivamente da pesca artesanal (PASQUOTTO, 2005, p 55)

Contudo, são de amplo conhecimento os impactos negativos, especialmente à pesca artesanal, da política de desenvolvimento da pesca industrial implementada à partir da década de 1960. Com a criação da Superintendência de Desenvolvimento da Pesca – SUDEPE em 1962 e com a publicação do Decreto-Lei nº 221 de 1967, teve início uma política pública claramente orientada para o fomento à pesca industrial em detrimento da pesca artesanal. Vultuosos volumes de recursos aplicados, oriundos de incentivos fiscais e do sistema de crédito fizeram surgir rapidamente um parque industrial incompatível com a capacidade dos ecossistemas aquáticos, levando rapidamente ao colapso dos mesmos e dando início a conflitos

---

<sup>21</sup> Souza, A. C. C. de; Oliveira, J.C. (Org.). Plano Estratégico da Agricultura Capixaba: Estudo temático volume 14 – Pesca. Vitória: Governo do Espírito Santo, 2003

até então latentes entre a pesca industrial e a pesca artesanal. Diegues (1988), ao analisar a evolução dos sistemas pesqueiros no Brasil, sintetiza os resultados desta política para a pesca artesanal.

O resultado dessa política de incentivos maciços, com volumosa importação de tecnologia não foi animador: grande parte das empresas (muitas firmas fantasmas) depois de realizarem pesados investimentos em infra-estrutura da terra foram à falência, pois, como resultado da sobrepesca, os recursos pesqueiros procurados começaram a escassear. [...] Por outro lado, a pesca artesanal, ainda que responsável por uma parcela importante da captura, recebeu recursos escassos. Além disso, passou a sofrer as pressões da pesca empresarial-capitalista, cujos barcos pescavam em regiões interditas, dentro de baías e estuários, causando uma enorme devastação de recursos pesqueiros, representada, sobretudo pela "fauna acompanhante" (trash fish) do camarão, jogada ao mar. Inúmeros conflitos se verificaram entre as duas formas de organização da produção (DIEGUES, 1988, p. 6-7)

Os efeitos desta política, associados aos impactos da especulação capitalista sobre os territórios utilizados pelos pescadores artesanais, deram início a um período de profundas mudanças e crises na pesca artesanal. Pasquotto (2005), tomando como referência a realidade do Rio Grande do Sul, evidencia os resultados desta política para a pesca.

A partir de meados da década de 1970, este modelo extrapola a capacidade de suporte dos estoques naturais das principais espécies de pescado. Diante desse problema, a estratégia paradoxalmente adotada, na maioria dos casos, passa por uma intensificação ainda maior dos sistemas de produção na pesca. Aumentando a jornada de trabalho diminuindo as malhas das redes, adotando novas formas de localização de cardumes (sonda), implementando sistemas de partilha ainda mais desiguais, as parselhas artesanais e os barcos industriais asseguram uma produção maior por viagem, mas no conjunto consolidam um círculo vicioso entre aumento do esforço de pesca e degradação dos estoques de pescado, o qual ainda é potencializado pela poluição, de origem agrícola e industrial, dos cursos de água. (PASQUOTTO, 2005, p. 61).

Após duas décadas de exclusão da política de desenvolvimento, na década de 1990 iniciam a ser esboçadas algumas políticas públicas, ainda de cunho compensatório, para a pesca artesanal. Assim, a década de noventa, *“ainda sob os impactos sociais e ambientais do modelo de desenvolvimento no setor pesqueiro implementado durante a ditadura militar, é marcada por iniciativas de políticas*

*públicas voltadas especificamente para a pesca artesanal.*” (MOURA, 2009 p. 44). Pasquotto (2005) vai identificar como políticas direcionadas à pesca artesanal o Seguro Defeso<sup>22</sup> e o acesso dos pescadores artesanais ao PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar). No Rio Grande do Sul, no início dos anos 1990, foram concedidos financiamentos aos pescadores artesanais via Fundo Estadual de Apoio ao Pequeno Estabelecimento Rural – FEAPER, implementado de forma clientelista via as Colônias de Pescadores, com assessoria da EMATER/RS-ASCAR<sup>23</sup>.

Porém, com a implementação do Orçamento Participativo à partir do ano de 1999<sup>24</sup>, os pescadores artesanais do Rio Grande do Sul libertam-se das amarras históricas impostas pelo sistema oficial de representação e, participando das assembleias públicas do Orçamento Participativo, fizeram-se ouvir pelos agentes públicos e pela sociedade em geral. Em Silva et al (2008) são apresentados alguns dos avanços que este processo proporcionou às comunidades de pescadores artesanais, como a institucionalização dos pescadores artesanais como beneficiários do Programa RS Rural, a priorização dos pescadores artesanais como público da política de extensão rural implementada via EMATER e o consequente fortalecimento da organização dos pescadores artesanais em nível de comunidade, organizando-se em associações e cooperativas para fazer frente a nova realidade que se apresentava.

Em nível nacional, com a chegada do Partido dos Trabalhadores ao governo e a criação da SEAP/PR, diversas políticas orientadas para as questões sociais e econômicas da pesca artesanal passaram a ser formuladas e implementadas. Porém, este novo cenário apresentou-se como um desafio, tanto para lideranças políticas que assumiram cargos no governo, como para aqueles que militavam no

---

<sup>22</sup> Seguro desemprego pago ao pescador artesanal nos períodos em que as espécies de peixes estão protegidas para a reprodução.

<sup>23</sup> Esta afirmação está baseada na experiência vivida ao pertencer a uma família de pescadores artesanais que foi beneficiária do programa, conhecendo a forma esdruxula como o mesmo foi implementado e, inevitavelmente, ter ficado quase duas décadas inadimplente com os agentes financeiros. Na época a orientação dada às famílias era “que isso é um dinheiro do governo e depois não vai precisar pagar”.

<sup>24</sup> Com a vitória do Partido dos Trabalhadores em 1998, ao assumir o governo em 1999 o então governador Olívio Dutra implementa o Orçamento Participativo em nível estadual. É de conhecimento público a importância que estes espaços tiveram para dar visibilidade política aos pescadores artesanais do Rio Grande do Sul.

movimento social da pesca artesanal<sup>25</sup>. Considerando este contexto, Pasquotto (2005), observa que:

A consolidação dos “pescadores artesanais” como uma categoria social, objeto de políticas públicas, ao mesmo tempo que promoveu algumas conquistas, também gerou a demanda de conhecimentos mais aprofundados sobre esse grupo social. As definições e os critérios de enquadramento dessas políticas públicas assumem um caráter normativo, próprio da necessidade de se aplicar um “recorte” ao público-alvo, no sentido de definir, entre um universo de potenciais beneficiários, aqueles que terão acesso às políticas. (PASQUOTTO, 2005, p. 103)

Passada mais de uma década da criação da SEAP/PR, embora os pescadores artesanais tenham obtido muitas conquistas, percebe-se que ainda existem algumas barreiras a serem superadas para ampliar o acesso dos pescadores artesanais às políticas públicas. Algumas destas dificuldades podem ser percebidas no trabalho de Capellesso e Gazella (2013) que analisam a dificuldade dos pescadores artesanais do litoral centro-sul de Santa Catarina de acessarem as políticas públicas de crédito.

### **3.8 Políticas públicas para a aquicultura familiar**

Como já visto, o conceito de aquicultura familiar é relativamente novo. Discutir as políticas públicas para a aquicultura familiar, bem como trabalhos de análise sobre tais políticas requer o cuidado de analisa-la no contexto da aquicultura de uma

---

<sup>25</sup> Entre os diversos movimentos existentes em nível nacional, no ano de abril de 2003, devido ao acúmulo de forças políticas obtido entre 1999 e 2002, um grupo de lideranças ligadas à pesca artesanal, entre os quais este Autor, iria criar o Movimento dos Pescadores Profissionais Artesanais – MPPA, publicando um manifesto que em treze pontos apresentava como temas: **1)** Resgate e afirmação cultural; **2)** Incentivo a formas alternativas de organização (associações, cooperativas, grupos, etc.); **3)** Crédito específico para o(as) pescadores(as) profissionais artesanais e serviço de extensão pesqueira; **4)** Políticas de preços; **5)** Preservação dos recursos hídricos; **6)** Direitos aos estoques pesqueiros; **7)** Fiscalização educativa; **8)** Legislação adequada à pesca artesanal; **9)** Valorização da mulher pescadora; **10)** Legislação previdenciária e trabalhista específica para o(a) pescador(a) profissional artesanal; **11)** Seguro para frustração de safra; **12)** Manutenção do seguro desemprego nos períodos de defeso; **13)** Unificação do registro do(a) pescador(a) profissional artesanal.

forma geral, buscando identificar a aquicultura familiar, conforme se estuda o desenvolvimento da aquicultura no Brasil e sua relação com o Estado.

No que se refere à evolução da aquicultura brasileira e a sua relação com as políticas públicas, ganha destaque o trabalho de Boeger e Borghetti (2007), intitulado “*O papel do poder público no desenvolvimento da aquicultura brasileira*”. Neste texto, os Autores fazem um importante resgate sobre os principais eventos ocorridos na aquicultura nacional, relacionando-os com a atuação do Estado como fomentador destes eventos.

Após a experiência de piscicultura extensiva desenvolvida pelos holandeses no século XVIII no Nordeste do Brasil, a década de 1930 foi marcada por dois importantes acontecimentos. Um destes eventos foi a importação dos primeiros casais de Rã-touro (*Lithobates catesbeianus*), espécie esta que posteriormente escaparia ao ambiente, se consolidando como uma invasora principalmente no sul do país, conforme demonstra Grant et al. (2015). O outro evento que marcaria esta década foi o desenvolvimento da técnica de hipofisação, pelo pesquisador Rodolfo Von Hering<sup>26</sup>. Técnica essa que possibilitou a reprodução de peixes em cativeiro, criando condições para o que pode ser considerado como as primeiras iniciativas de políticas públicas ligadas à aquicultura, que foi o povoamento de peixes em açudes públicos na região Nordeste, destinados inicialmente ao armazenamento de água, possibilitando a exploração pesqueira pelas comunidades ribeirinhas.

A década de 1940 é identificada no estudo de Almeida (2006) como período da introdução da Truta no Brasil, por meio de uma ação governamental<sup>27</sup>. Já no que se refere a introdução da Tilápia no cenário da aquicultura nacional, Figueiredo Junior e Valente Junior (2008) identificam a introdução da espécie no período

---

<sup>26</sup> Na década de 1930, a piscicultura brasileira ganharia projeção internacional quando um pesquisador brasileiro, Rodolfo Von Hering, desenvolveu uma técnica para induzir os peixes reofílicos a desovar em cativeiro (a chamada hipofisação). Nessa mesma década, na região Nordeste, a piscicultura também começou a ganhar força a partir do povoamento de açudes públicos, construídos primariamente para armazenar água, mas que também se prestavam bem à exploração pesqueira pelas populações ribeirinhas. (BOEGER E BORGHETTI, 2007, p. 118-119)

<sup>27</sup> A data que consta em uma série de documentos é a de 1949, quando após efetuados estudos de viabilidade no Planalto da Bocaina e no Parque Nacional do Itatiaia (Shubbart, 1953), o médico veterinário Dr. Ascânio de Faria recebeu no aeroporto do Galeão, na cidade do Rio de Janeiro, 5.000 ovos embrionados de truta arco-íris, provenientes da Dinamarca (Faria, 1953a). (ALMEIDA, 2006, p. 27)



correspondente à meados do século passado, contudo afirmam que é nos anos de 1970 que vai existir uma política pública voltada ao desenvolvimento do seu cultivo.

Porém, foi na década de 1980 que as políticas públicas para a aquicultura iniciaram a tomar forma e força, tanto no que se refere ao fomento, como na pesquisa e extensão. Figueiredo Junior e Valente Junior (2008) vão identificar o início do cultivo empresarial da Tilápia nos anos 1980<sup>28</sup>. Aouzani (2013) ao fazer um histórico da aquicultura no Rio Grande do Sul, também destaca a década de 1980 como o período que teve grande importância para o crescimento da aquicultura no estado. Ao resgatar o processo de constituição do Polo de Aquicultura na Região Noroeste do Rio Grande do Sul<sup>29</sup>, o Autor afirma que:

a década de 1980 foi o início que representou o grande “boom” da piscicultura, na região Sul do Brasil, desencadeando num período de implantação e de adaptação dos produtores com técnicas de criação de peixes. Inicia-se, assim, o cultivo das águas. Para dar o suporte técnico necessário ao desenvolvimento da piscicultura, foi colocado em prática um programa mobilizador de formação, capacitação e de infraestrutura para pesquisa. (AUOZANI, 2013, p.39)

Bartels (2015) fazendo um breve resgate do trabalho da EMATER no acompanhamento dos produtores gaúchos envolvidos com a piscicultura também vai dar destaque à década de 1980 como o início mais organizado da extensão rural destinada à aquicultura.

O projeto de piscicultura foi iniciado, em 1979, através de um programa experimental de criação de peixes em açudes, no município de Uruguaiana, em uma conjunção de esforços com o Departamento de Pesca da Secretaria da Agricultura. Desde 1980 a extensão rural oficial vem prestando assistência técnica a produtores rurais interessados na criação de

---

<sup>28</sup> A tilapicultura firmou-se como atividade empresarial a partir da década de 1980, quando surgiram os empreendimentos pioneiros. Estes foram inicialmente limitados por vários tipos de restrições, como falta de pesquisas, conhecimento incipiente das técnicas de cultivo, inexistência de rações adequadas e baixa qualidade dos alevinos, entre outras. O Paraná foi o primeiro estado brasileiro a organizar de forma racional a atividade, inclusive com a implantação de frigoríficos especializados em beneficiamento de tilápia, com destaque para os municípios de Toledo e Assis Chateaubriand. (FIGUEIREDO JUNIOR; VALENTE JUNIOR, 2008, p. 2)

<sup>29</sup> O Polo de Aquicultura do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, surge como resultado do Programa de Aquicultura Polarizada, desenvolvido pelo Ministério da Agricultura e Abastecimento na segunda metade dos anos 1990. Surgiu com o objetivo de estruturar a cadeia produtiva do peixe cultivado (Boeger e Borghetti, 2007; Aouzani, 2013)

peixes tanto para consumo próprio como para a comercialização. Logo após, em 1983, os registros da EMATER-RS indicavam que existiam 43 produtores de alevinos assistidos no estado. (BARTELS, 2015)

As possibilidades de consorciamento com a criação de suínos e aves, mesmo que de forma extensiva, produzindo mais renda para as propriedades com pouco emprego de mão-de-obra e o forte incentivo público vão impulsionar a piscicultura desenvolvida em propriedades de agricultores familiares, constituindo o que mais tarde se conceituaria como piscicultura familiar ou aquicultura familiar, em um modelo de produção conhecido como “Policultivo de Carpas”<sup>30</sup>. Já a década de 1990, ao mesmo tempo em que deu início aos questionamentos ambientais acerca da aquicultura brasileira, também foi marcada pela forte expansão da carcinocultura, esta sim, via de regra, sob domínio de grandes empresas, muitas delas financiadas pelo Estado<sup>31</sup>. Nesta mesma década Estado também investiu pesado no desenvolvimento da aquicultura, principalmente no que se refere ao incentivo à pesquisa, à extensão e à organização do setor. No Rio Grande do Sul, após a experiência adquirida pela EMATER/RS-ASCAR na década anterior, teve-se início um processo articulado de extensão com vistas a difundir a piscicultura como alternativa de produção para a agricultura familiar. Assim, em 1995 foi publicado pela empresa um manual de cultivo intitulado: “*PISCICULTURA - Manual Prático*”. Esta publicação, com tiragem de 35.000 exemplares, em uma linguagem de fácil apropriação por parte dos produtores chegaria a todos os escritórios da EMATER/RS-ASCAR, possibilitando orientar os técnicos e agricultores sobre o modelo de cultivo proposto. Sobre esse processo, Cotrin (1995) afirma que:

Em 1993 a Extensão Rural oficial do estado iniciou os trabalhos estruturados na piscicultura. Em anos anteriores muitos técnicos fizeram

---

<sup>30</sup> Na década de 80 houve um trabalho inovador na região norte do RS na difusão de um sistema de criação chamado ‘Policultivo de Carpas’. Este sistema incorporava as carpas ‘húngara’ (*Cyprinus carpio var hungara*), ‘capim’ (*Ctenopharyngodon idella*), ‘cabeça-grande’ (*Aristichthys nobilis*) e ‘prateada’ (*Hypophtalmichthys molitrix*), utilizando um método de criação rústico e bem adaptado as condições climáticas do Sul do Brasil, espalhando-se por todo estado, sendo o embrião do atual estágio da piscicultura gaúcha. (COTRIM, 2008, p. 7)

<sup>31</sup> [...] por mais incrível que isso possa parecer, foi na gestão do IBAMA como órgão de frente da aquicultura brasileira que os cultivos de camarões – atual alvo da fúria de “ambientalistas” – popularizaram-se no país, transformando-se no principal produto de exportação da aquicultura nacional. Isso aconteceu em meados dos anos 90, com a propagação do uso da espécie exótica *Litopenaeus vannamei*, o camarão branco-do-Pacífico. (BOEGER E BORGHETTI, 2007, p 120)

experiências na área, porém não havia um planejamento estratégico para a atividade. O modelo de orientação técnica adotado pela EMATER/RS foi o 'Policultivo de Carpas', com base alimentar planctônica, sendo um sistema sustentável. O sistema prevê o uso de subprodutos da propriedade rural para servirem de alimentação aos peixes, a dependência externa de rações é nula, não há o uso de medicamentos e agroquímicos sendo o produto final um peixe orgânico. (COTRIN, 1995, p. 7)

No caso do Rio Grande do Sul, pode-se considerar este momento como fundamental para a criação da "identidade" do aquicultor familiar. Porém, na virada da década de 1990 para os anos 2000, um modelo de aquicultura empresarial integradora vai passar a fazer parte da agenda técnica e política do Rio Grande do Sul. Elementos da conjuntura econômica internacional, somados a facilidade com que os pesquisadores locais se "apaixonam" por um pacote tecnológico pronto, vão fazer do Catfish americano um verdadeiro cavalo de batalha entre agências de fomento e órgãos de meio ambiente. Agentes do alto escalão do governo do estado assumem a frende de batalha pró Catfish. O maior exemplo da defesa incondicional do governo sobre o modelo proposto pode ser percebido na Portaria 063/2003 da Secretaria Estadual de Meio Ambiente, órgão que deveria zelar pela defesa ambiental, onde em três artigos o Secretário da época "põe fim ao impasse ambiental do Catfish"<sup>32</sup>.

A forma como agiu o governo acabou levando o processo à judicialização incluindo também a Tilápia que foi citada na referida portaria e que por decisão liminar teve seu licenciamento caçado. Assim, os agricultores familiares que já estavam num estágio um pouco mais avançado de produção e que já dominavam o cultivo da Tilápia foram colocados na clandestinidade e a aquicultura familiar gaúcha, em que pese os esforços empreendidos pela SEAP/PR e depois pelo MPA, passou rapidamente de uma atividade promissora para uma atividade marginal.

Mesmo o Boletim Estatístico da Pesca e Aquicultura 2010 apontando o Rio Grande do Sul, "*sendo o maior pólo produtor de pescado do Brasil, com 55.066,4 t.*" (BRASIL, 2012, p. 64), a aquicultura familiar gaúcha vivia momentos de incertezas, principalmente no que se refere às limitações ambientais e à organização da cadeia

---

<sup>32</sup> Art. 1º - Fica autorizada a criação das espécies exóticas de tilápias e do catfish (*Ictalurus punctatus*), na Bacia do Uruguai, na forma da legislação federal e desde que atendido o disposto na Lei Estadual nº 11.520, de 08 de março de 2000, no que concerne ao licenciamento ambiental. Art. 2º - Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação. Art. 3º - Revogam-se as disposições em contrário. (RIO GRANDE DO SUL, 2003 doe de 13/10/2003, p 24)

produtiva, uma vez que, com a criminalização sofrida como consequência da “batalha do Catfish”, a atividade desenvolvida durante décadas por agricultores familiares passou a ser extremamente vulnerável perante aos órgãos ambientais.

Os governos em suas diferentes instâncias, infelizmente, mostravam-se incapazes de defender a aquicultura familiar gaúcha como atividade produtiva tradicional da agricultura familiar. As políticas públicas propostas, em vez de reafirmar o modelo familiar como atividade sustentável, apresentavam “alternativas” que não resolviam as questões centrais da aquicultura familiar. É neste contexto que surge o desafio de desenvolvimento de uma política pública capaz de reafirmar a aquicultura familiar como atividade importante para os agricultores familiares gaúchos.

## 4 Analisando o Programa RS Pesca e Aquicultura a partir das fases do Ciclo de Política Pública

Este capítulo busca apresentar os resultados da pesquisa e discuti-los com base naquilo que foi levantado na revisão teórica. Para tanto, inicialmente se apresentou uma descrição do programa e os resultados obtidos até o momento. Posteriormente se apresentou os atores políticos que interagem com o Programa, classificando-os entre governamentais e não governamentais. Na sequência foram analisadas as fases de formação da agenda, formação das alternativas e tomada de decisão e, posteriormente fase de implementação.

### 4.1 O Programa RS Pesca e Aquicultura

O Programa RS Pesca e Aquicultura, anunciado em julho de 2011 como um componente do Plano Safra Gaúcho 2011 – 2012<sup>33</sup> e institucionalizado pelo Decreto Estadual nº 48.407, 29 de setembro de 2011 vem sendo implementado pelo governo do estado do Rio Grande do Sul, sob responsabilidade da Secretaria de Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo – SDR. Tem como objetivo a promoção do desenvolvimento sustentável da pesca artesanal e da aquicultura familiar “[...] mediante um conjunto de ações planejadas e articuladas entre si, considerando a sustentabilidade em suas dimensões social, ambiental e econômica” (RIO GRANDE DO SUL, 2011c). É desenvolvido em observância às diretrizes e

---

<sup>33</sup> Plano lançado pelo governo do estado que articulava um conjunto de medidas e programas com vistas a apoiar o setor agropecuário gaúcho para a safra 2011-2012

requisitos constantes na Lei Federal nº 11.326, de 24 de julho de 2006<sup>34</sup>, estando seu público delimitado àqueles amparados pela referida Lei<sup>35</sup>.

Em pouco mais de dois anos após seu lançamento, o Programa vem sendo implementado de forma articulada com outros órgãos vinculados à Administração Pública Estadual, com Órgãos da União, Municípios, consórcios regionais de Municípios, Universidades e organizações da Sociedade Civil<sup>36</sup>. Através da articulação de arranjos institucionais, combinados com ações de fomento<sup>37</sup>, capacitação<sup>38</sup>, Assistência Técnica e Extensão Pesqueira e Aquícola – ATEPA e pesquisa, o Programa vem conseguindo obter importantes resultados que, inclusive, têm despertado interesse de países que buscam conhecer a experiência do governo gaúcho para desenvolver programas de apoio ao setor<sup>39</sup>. Neste sentido, cabe registrar a observação feita pelo coordenador do Movimento dos Pescadores Profissionais Artesanais.

“Todas as ações do programa, seja no que se refere à qualificação e capacitação dos pescadores, auxílio no licenciamento ambiental, apoio no armazenamento e comercialização dos produtos, qualificam nossas atividades. Tivemos muitas conquistas, como a compra de freezers, balanças, equipamentos para a modernização da atividade; tudo impacta positivamente na renda dos pescadores e na qualidade do produto que oferecemos aos consumidores gaúchos,” (HOFFMANN, 2014 apud RIO GRANDE DO SUL, 2015)

---

<sup>34</sup> Art. 1º Fica instituído, no âmbito da Secretaria de Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo – SDR, o Programa de Desenvolvimento Sustentável da Pesca Artesanal e da Aquicultura Familiar, em observância às diretrizes e requisitos constantes na Lei Federal nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. (RIO GRANDE DO SUL, 2011c)

<sup>35</sup> Art. 2º São beneficiários do Programa RS PESCA E AQUICULTURA os pescadores artesanais, aquicultores familiares, quilombolas, indígenas, assentados da reforma agrária, beneficiários do crédito fundiário, os novos produtores e as pessoas do meio rural em situação de extrema pobreza, que atendam os requisitos dispostos na Lei Federal nº 11.326/06. (RIO GRANDE DO SUL, 2011c)

<sup>36</sup> Sobre as parcerias, torna-se oportuno observar os atores políticos envolvidos no processo.

<sup>37</sup> Ações de apoio à produção, ao beneficiamento, à comercialização direta, à comercialização institucional, etc.

<sup>38</sup> Cursos, palestras e ações continuadas de apoio a gestão de empreendimentos coletivos (estas últimas desenvolvidas em articulação com o Programa Gaúcho do Cooperativismo Rural).

<sup>39</sup> A experiência do Programa já foi apresentada a representantes do Malawi (<http://www.rs.gov.br/conteudo/114644/embaixadores-do-malawi-conhecem-programas-do-rs-para-pequenos-produtores/>) e do Uruguai (<http://www.rs.gov.br/conteudo/15273/secretaria-apresenta-programas-gauchos-no-setor-da-pesca-e-aquicultura-no-uruguai>)

Para se apresentar os resultados obtidos pelo Programa cabe registrar que no seu arranjo institucional a EMATER/RS-ASCAR é a principal executora de suas ações. Por este motivo, a apresentação dos resultados obtidos até o final de 2014 tomou como base o documento “*RELATÓRIO FINAL (Gestão 2011 a 2014 – Governo Tarso Genro)*”<sup>40</sup>, o *Relatório de Ações do Departamento de Pesca, Aquicultura, Quilombolas e Indígenas da SDR*<sup>41</sup> e os Relatórios de Atividade elaborados pela EMATER/RS-ASCAR para os anos de 2011 a 2014<sup>42</sup>. Como algumas ações foram desenvolvidas em articulação com outros programas desenvolvidos pela SDR e, desta forma acabaram não aparecendo nos relatórios do Programa em estudo, eventualmente, recorreu-se ao último documento de monitoramento do Plano Plurianual Participativo 2012-2015 disponível<sup>43</sup>. Para a demonstração dos resultados, tomou-se como base a descrição das ações previstas no Plano Plurianual Participativo 2011-2015<sup>44</sup>.

**Tabela 2 Síntese dos resultados obtidos pelo Programa RS Pesca e Aquicultura 2011 - 2014**

<b>AÇÕES DESCRITAS NO PPA 2012 – 2015</b>	<b>RESULTADOS ATÉ 2014</b>
Fortalecer a cadeia produtiva da pesca artesanal, da aquicultura familiar e a organização social e produtiva de pescadores profissionais artesanais e aquicultores familiares por meio de assistência técnica e extensão pesqueira e aquícola.	490 profissionais (técnicos) envolvidos 29.227 famílias atendidas 61 organizações envolvidas com mercado institucional em 2014 (em 2011, zero) 98 associações e cooperativas assistidas em 2014
Regularização de empreendimentos coletivos para beneficiamento, estocagem e comercialização de pescado.	42 empreendimentos (RIO GRANDE DO SUL, 2014, p. 25).
Capacitar pescadores e aquicultores familiares	5.475 pescadores artesanais 8.516 aquicultores familiares
Formar agentes comunitários da pesca profissional artesanal e da aquicultura familiar	
Realizar cursos de formação para participantes dos fóruns regionais de pesca e	

<sup>40</sup> SCAPINI, Elton. **Relatório de Gestão**. [mensagem pessoal] Mensagem recebida por: <ederson.tga@gmail.com>. em: 29 abril 2015.

<sup>41</sup> GOMES, Ézio José. **Relatório DPAQUI**. [mensagem pessoal] Mensagem recebida por: <ederson.tga@gmail.com>. em: 29 abril 2015.

<sup>42</sup> Disponível em: <<http://www.emater.tche.br/>>. Acesso em: 01 abr. 2015

<sup>43</sup> RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Planejamento Gestão e Participação Cidadã. Governo do Estado do Rio Grande do Sul. **PLANO PLURIANUAL PARTICIPATIVO 2012-2015: RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO - EXERCÍCIO 2013**. Porto Alegre: Secretaria do Planejamento Gestão e Participação Cidadã, 2014. 130 p. Disponível em: <<http://www.seplag.rs.gov.br/>>. Acesso em: 10 maio 2015.

<sup>44</sup> Disponível em < <http://www.seplag.rs.gov.br/conteudo/2964/Plano-Plurianual-Participativo-2012-2015>>. Acesso em 05 de maio de 2015.

aquicultura.	
Estimular iniciativas de comercialização direta	Financiados 578 projetos de apoio aos pescadores, beneficiando 868 famílias, totalizando R\$ 2,9 milhões (subsídio de 80%). 3.112 Pescadores artesanais apoiados pela EMATER/RS-ASCAR 9088 Aquicultores familiares apoiados pela EMATER/RS-ASCAR
Construção de tanques e/ou açudes.	3.643 viveiros implantados, destinados à aquicultura familiar <sup>45</sup> 2.363 viveiros licenciados ou em processo de licenciamento <sup>46</sup>
<b>OUTROS RESULTADOS</b>	
Criado o Conselho Gaúcho de Aquicultura e Pesca Sustentáveis – CONGAPES.	
Inclusão dos Pescadores Artesanais como beneficiários do Cartão Emergência Rural <sup>47</sup> , beneficiando 2.287 famílias de pescadores artesanais da Lagoa dos Patos atingidas pela frustração da safra 2013/2014.	

Ainda que o Programa RS Pesca e Aquicultura já apresente resultados animadores, tanto do ponto de vista qualitativo como quantitativo, é importante considerar que o mesmo ainda encontra-se em um estágio bem inicial de sua implementação. Por este motivo, após a identificação dos atores políticos envolvidos com o Programa, serão descritas e analisadas as fases de **formação da agenda; formação das alternativas e tomada de decisão e implementação**. A fase de **avaliação** deverá ser objeto de estudos futuros que venham despertar interesse pelo estudo desta política pública.

<sup>45</sup> Os relatórios anuais da EMATER/RS-ASCAR mostram que entre os anos de 2011 e 2014, somando-se as categorias Implantação de açudes com entrada e saída de água, implantação de novos açudes e tanques (relatório de 2011), implantação de viveiros de peixe, implantação de viveiros (relatório de 2012), implantação de viveiros de peixe (relatórios de 2013 e 2014), foram implantados 3.643 viveiros destinados à aquicultura familiar

<sup>46</sup> “Em 2013, foi iniciado, com intensificação, um trabalho de orientação ao licenciamento ambiental da atividade. Participaram dessa atividade 430 produtores com aproximadamente 160 ha de espelho d’água compostos por 1.109 viveiros” (EMATER/RS – ASCAR, 2014, p. 23). Segundo dados da EMATER/RS – ASCAR (2015), no ano de 2014 o trabalho de licenciamento ambiental atendeu a 895 produtores, totalizando aproximadamente 232 ha e 1.254 viveiros.

<sup>47</sup> Recurso disponibilizado por meio do Fundo Rotativo de Emergência da Agricultura Familiar – FREAF



## 4.2 Atores Políticos Envolvidos com o Programa

Considerando as definições feitas em Rua (2009) e Howlett, Ramesh e Perl (2013), este tópico busca trazer a identificação dos atores políticos que interagem no ciclo do Programa RS Pesca e Aquicultura, desde os processos que levaram à montagem da agenda até a atual fase em que o Programa se encontra. Para, tanto adotou-se a categorização conforme suas posições institucionais, definindo-os como atores governamentais e atores não governamentais. A Tabela 3 mostra os atores políticos governamentais, subdividindo-os, de acordo com suas instâncias, em Federal, Estadual e Municipal.

**Tabela 3 Atores Políticos Governamentais no Programa RS Pesca e Aquicultura**

Federal	Estadual	Municipal
MPA	SDR - DPAQUI	Prefeituras
IBAMA	SDR – Outras diretorias e instâncias superiores	Escritórios Municipais da EMATER <sup>48</sup>
MMA	SEMA	-----
Universidades	SEAPA	
-----	SEFAZ	
	SDPI	
	FEPAGRO	
	CASA CIVIL	
	FEPAM	
	BANRISUL	
	CEASA	
	EMATER/RS-ASCAR	

Fonte: Elaborado pelo Autor

Como pode ser percebido, os atores políticos da instância Estadual que interagem com o Programa são em maior número. Assim, pode-se perceber que uma deliberação tomada pelo “centro” do governo estadual, mobilizando os agentes de suas secretarias e empresas vinculadas para defenderem a posição do governo, pode ter grande influência sobre os rumos da política pública. A Tabela 4 mostra os atores políticos não governamentais, subdividindo-os entre os representantes da

<sup>48</sup> Os escritórios locais da EMATER são mantidos através de parcerias com os municípios. Embora pertençam a uma empresa de abrangência estadual, a atuação local está diretamente relacionada ao governo municipal. Também são os escritórios municipais responsáveis pela implementação das ações “à campo”. Por isso foi considerado como um ator político importante.

aquicultura familiar, os representantes da pesca artesanal e outros que acabam interagindo com os dois segmentos.

**Tabela 4 Atores Políticos Não Governamentais no Programa RS Pesca e Aquicultura**

<b>Não Governamentais – Aquicultura Familiar</b>	<b>Não Governamentais – Pesca Artesanal</b>
Polo de Aquicultura da Região Macro Norte do Rio Grande do Sul	MPPA
Associações de Aquicultores	Federação dos Pescadores
Cooperativas de Aquicultores	Colônias de Pescadores
FETAG	Cooperativas de Pescadores
FETRAF	Associação de Pescadores
Via Campesina	Fórum da Pesca do Litoral Norte
MPA	Fórum da Pesca do Delta do Jacuí
MST	Fórum da Bacia Hidrográfica do Rio Uruguai
MAB	Fórum da Lagoa dos Patos
Movimento Quilombola	Federação dos Pescadores do Estado do Rio Grande do Sul
-----	Conselho para as Ações nas Lagoas Mirim e Mangueira no Âmbito Pesqueiro - COMIRIM
<b>Não Governamentais que lidam com a Pesca Artesanal e com a Aquicultura Familiar</b>	
Consórcios de Municípios	
ONGs de ATER	
ONGs ambientais	
Cooperativas de Crédito	

Fonte: Elaborado pelo Autor

Ao se visualizar a Tabela 4, considerando os atores políticos vinculados a cada segmento e considerando ainda as definições de pesca artesanal e aquicultura familiar já apresentadas, é possível se perceber o quanto diferentes são estes dois segmentos. Embora ambos estejam amparados no âmbito da agricultura familiar, uma breve observação sobre suas representações e seus atores políticos faz perceber as grandes diferenças existentes entre a pesca artesanal e a aquicultura familiar. Enquanto que a pesca artesanal se constitui como um “modo de vida”, a aquicultura familiar se constitui como uma atividade a mais na diversificação da agricultura familiar. Não é difícil perceber o porquê da necessidade de se tomar o

cuidado pra não misturar a pesca artesanal com a aquicultura familiar, considerando-as a mesma coisa.

### 4.3 A formação da agenda

De certa forma, a revisão acerca das políticas públicas para a pesca artesanal e para a aquicultura familiar, contribui para auxiliar na compreensão de como as demandas da pesca artesanal e da aquicultura familiar passaram a ser reconhecidas como um problema político no Rio Grande do Sul. No que se refere à pesca artesanal, a década de 1990 iria dar significativa contribuição para dar visibilidade ao setor. O processo de criação do COMIRIM e do Fórum da Lagoa dos Patos, associado ao desastre do Bahamas<sup>49</sup> e a chegada do Partido dos Trabalhadores ao Governo Estadual<sup>50</sup> se constituíram como importantes bases para tornar públicas as questões da pesca artesanal no Rio Grande do Sul.

Já no início dos anos 2000, com a chegada do PT ao Governo Federal e a criação da SEAP/PR, os processos das três conferências nacionais de aquicultura e pesca, realizadas entre 2003 e 2009 iriam se constituir como importantes mecanismos para que os pescadores artesanais e os aquicultores familiares lutassem para incluir suas questões na agenda política. Contudo, à medida que a política nacional de aquicultura e pesca foi sendo implementada, mesmo que com algumas contradições, foi se criando no Rio Grande do Sul um contexto favorável à inclusão das questões da pesca artesanal e da aquicultura familiar na agenda política. O fato de que neste período o Rio Grande do Sul estivesse sendo governado à partir de uma doutrina liberal que suspendeu em grande parte as

---

<sup>49</sup> Em 1998 um vazamento de ácido ocorrido no porto de Rio Grande com o navio Bahamas afetou diretamente todos os pescadores do estuário da Laguna dos Patos. Mesmo que não se comprovou nenhum impacto direto nos peixes do estuário, a comercialização foi interrompida devido ao receio dos consumidores. Assim milhares de famílias de pescadores artesanais ficaram sem nenhuma fonte de renda por um. Passados mais de 16 anos os pescadores artesanais ainda aguardam a tão prometida indenização pelos prejuízos sofridos.

<sup>50</sup> Na primeira gestão do PT no governo do Rio Grande do Sul, houveram diversas iniciativas voltadas ao fortalecimento da pesca artesanal. Em reconhecimento à experiência Gaúcha, alguns quadros políticos foram ocupar importantes cargos ligados à pesca com a chegada do PT ao Governo Federal.

políticas voltadas para a pesca artesanal e para a aquicultura familiar, inclusive sucateando o serviço de assistência técnica e extensão pública, não impediu que os pescadores artesanais e aquicultores familiares fossem ganhando visibilidade e força progressivamente.

Desta forma, questões como as dificuldades para comercialização do pescado e de inserção das cooperativas de pescadores artesanais e aquicultores familiares no mercado; a necessidade de se buscar soluções para o licenciamento ambiental da aquicultura familiar; a demanda crescente por assistência técnica e extensão; a necessidade de conclusão das agroindústrias iniciadas e não acabadas devido a falhas de projeto; a inclusão do pescado no mercado institucional; a dificuldade de acessar as linhas de crédito, tanto por pescadores artesanais como pelos aquicultores familiares, foram ganhando força e passaram a fazer parte da agenda política. Paralelamente, os conflitos enfrentados pela pesca artesanal com a pesca industrial e com a pesca amadora, iriam dar mais unidade política aos pescadores artesanais. Este conjunto de questões acabaram por dar origem ao problema político, que se evidenciava justamente na ausência de uma resposta do governo estadual às dificuldades por que passavam pescadores artesanais e aquicultores familiares.

Neste contexto, com a eleição de 2010 que resultou na vitória do Partido dos Trabalhadores e sua recondução ao governo estadual, criaram-se condições para que a formação da agenda governamental incorporasse os elementos da agenda política da pesca artesanal e da aquicultura familiar. Como bem lembra Rua (2009) a composição da agenda governamental depende *“da ideologia, dos projetos políticos e partidários, da mobilização social, das crises conjunturais e das oportunidades políticas.”* (RUA, 2009, p 60-61).

Diante do exposto, pode-se perceber que o processo de formação da agenda que antecede a criação do Programa RS Pesca e Aquicultura vai ao encontro do que é descrito, por Rua (2009). Sofrendo influência dos atores políticos e de processos de evidenciação de temas, a agenda política da pesca artesanal e da aquicultura familiar em determinado momento foi incorporada pela agenda governamental, passando suas questões para a próxima fase do ciclo de política pública.

#### 4.4 A formação das alternativas e tomada de decisão

A fase de formação das alternativas e tomada de decisão começou a ser desenvolvida juntamente com o processo de constituição da SDR. Neste processo, os atores políticos passaram a lidar com alguns *issues*, mesmo antes do início da gestão. Qual seria a estrutura necessária para tratar do problema político? Entre a diversidade de questões que compunham o problema, quais seriam priorizadas e de que forma seriam tratadas? A política seria de Pesca e Aquicultura, ou teria o recorte para a pesca artesanal e para a aquicultura familiar? Qual seria a proposta de trabalho para cada um dos públicos? Quem seria o executor da política. Enfim, sobre estes questionamentos, atores políticos ligados à pesca e a aquicultura, juntamente com agentes políticos que assumiriam os cargos de direção na secretaria, passaram a discutir, apresentando suas preferências e levantando opções.

Em que pese o governo que se iniciava ainda não tivesse feito o “recorte” de público para a pesca artesanal e para a aquicultura familiar, devido ao processo de discussão anterior à posse, os documentos iniciais já indicavam uma intenção clara de desenvolver políticas para a pesca e para a aquicultura. Esta intenção pode ser observada em uma mensagem enviada por Romero (2011), onde o tema da pesca e da aquicultura já aparece nas ações a serem planejadas pela Secretaria. A mensagem em questão, além de apresentar todo o acúmulo já existente para a estruturação da SDR, referia-se a um programa de apoio à pesca e aquicultura, composto por três projetos, sendo o primeiro de fomento e legalização de açudes, o segundo para aquisição de equipamentos para conservação, industrialização e comercialização de pescados e o terceiro que abordava a intenção de realização de um diagnóstico da cadeia produtiva da pesca e aquicultura.

Contudo, a medida que a Secretaria iniciou a se estruturar, começou a ser introduzida a ideia de focar sua ação na pesca artesanal e na aquicultura familiar. Esta necessidade de foco iria ser reforçada após diversas audiências realizadas com organizações de agricultores familiares e de pescadores artesanais, onde suas pautas de reivindicações eram entregues ao governo. Assim, já nos primeiros documentos elaborados pela equipe da SDR, começou a ganhar força a intenção do

recorte do público, focando a ação da Secretaria no público amparado pela Lei Federal nº 11.326, de 24 de julho de 2006, ou seja, pescadores artesanais e aquicultores familiares.

O fato de a equipe de direção da Secretaria, atores políticos com elevados recursos de poder, ser composta essencialmente por pessoas ligadas aos movimentos sociais da agricultura familiar e da pesca artesanal também iria ser elemento decisivo para a primeira tomada de decisão, quando decidiu-se então que o Programa seria uma política, segundo a tipificação de Teixeira (2002), de abrangência fragmentada, ou seja, seria destinada somente à pesca artesanal e à aquicultura familiar.

Esta decisão inicial, talvez a mais criticada e a mais acertada, para todo o futuro do Programa, acabou conseqüentemente influenciando todas as demais decisões que foram tomadas pela equipe de direção da Secretaria. Esta tomada de decisão por parte da SDR, acabou frustrando algumas expectativas, principalmente alguns poucos atores políticos que não se enquadravam nos critérios estabelecidos pela Lei Federal nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Contudo, mostrou-se fundamental para criar um apelo social, motivando atores políticos que seriam fundamentais no processo de implementação do Programa. Nota-se que este processo a tomada de decisão por parte da direção da SDR vai ao encontro do que dizem Howlett, Hamesh e Perl (2013).

Assim atores políticos foram tomando as decisões e moldando o que seria o Programa e quais as ações que seriam desenvolvidas. Como um todo, percebe-se que esta fase de formação de alternativas e tomada de decisão acerca do que seria o “núcleo” do Programa RS Pesca e Aquicultura, esteve de acordo com as questões colocadas por Rua (2009), possibilitando propostas aceitáveis para a maioria dos atores envolvidos. Inclusive as decisões tomadas foram importantes para ganhar o apelo de servidores de carreira que ocupavam cargos estratégicos em outros órgãos do governo.

#### **4.5 A Implementação do Programa RS Pesca e Aquicultura**

*“Gestores públicos experientes sabem que serão basicamente julgados pela sua capacidade de dominar a “arte de fazer as coisas acontecerem” e não por suas boas intenções.”* (WU et al, 2014, p. 97). Fazer com que a decisão tomada “saia do papel” conforme sintetiza Rua (2009), de fato é um processo complexo e que exige esforço contínuo da equipe responsável por sua implementação. Ainda mais se for levado em consideração, conforme postulam Wu et al (2014), que as boas intenções não bastam em se tratando de gestão pública.

Para a descrição desta fase, buscou-se seguir o roteiro dos processos administrativos descritos por Rua (2009), tentando, dentro do possível, obedecer a uma sequência cronológica dos processos. Neste sentido, cabe inicialmente destacar que o Programa surgiu junto com a Secretaria a qual ele está vinculado. Assim, a primeira questão a ser resolvida no processo de implementação foi a estruturação da equipe que seria responsável pela condução do mesmo. Porém, este era um problema geral na Secretaria e a discussão realizada no centro de governo definiu pela ampliação do convênio com a EMATER/RS-ASCAR, possibilitando a disponibilização de técnicos para atuarem nos processos de formulação e implementação dos programas desenvolvidos pela SDR. Este arranjo, possibilitou a composição da equipe com técnicos experientes, que além de conhecerem a realidade de como as políticas de fomento chegam “na ponta” e de conhecerem a realidade com que se deparam os extensionistas, tinham também experiências acumuladas em outras passagens por governos, o que veio a se configurar como uma grande força no processo de implementação do Programa.

A medida que a equipe foi sendo estruturada, a próxima tarefa envolveu o planejamento das ações que seriam executadas para atender ao que havia sido decidido na fase anterior. Assim, em um processo simultâneo iniciou-se a discussão e definição das ações que buscariam responder à proposta do Programa<sup>51</sup>. Paralelamente, a articulação com as instâncias superiores da Secretaria e desta com a Secretaria de Planejamento, possibilitou a inclusão do Programa RS Pesca e

---

<sup>51</sup> Cabe registrar que nesta discussão também foram envolvidos técnicos vinculados à diretoria técnica da EMATER/RS-ASCAR, bem como técnicos de outras secretarias que tomariam decisões relacionadas ao Programa. Esta mostrou-se uma importante estratégia para ganhar agilidade nos processos.

Aquicultura no sistema de monitoramento estratégico do governo<sup>52</sup>. Também paralelamente foram se definindo os processos, os critérios de acesso e a estrutura do Programa que seria lançado sete meses após a criação da Secretaria. Ainda neste processo de estruturação inicial, foram realocados os recursos existentes no orçamento de 2011 e incluídas as ações previstas no Plano Plurianual Participativo 2011-2015, que serviu de base para elaboração das LDOs e LOAs 2012, 2013, 2014 e 2015.

Ainda na fase de estruturação do arranjo político-administrativo do Programa, em setembro de 2011 foi proposto e assinado um Acordo de Cooperação Técnica com o Ministério da Pesca e Aquicultura, com o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável da pesca artesanal e da aquicultura no estado do Rio Grande do Sul. Este acordo serviu de base para a celebração de três convênios que vieram a ser assinados entre a SDR e o MPA buscando dar suporte às ações de ATEPA, estruturando as equipes e capacitando técnicos, pescadores artesanais e aquicultores familiares, buscando ainda apoiar as organizações dos pescadores artesanais e também fomentar o desenvolvimento da piscicultura em assentamentos de reforma agrária. A Tabela 5 mostra uma síntese destes convênios.

**Tabela 5 Recursos conveniados com o MPA**

<b>Numero</b>	<b>Objeto</b>	<b>Valor Conveniado</b>
772465	Apoio a piscicultura familiar no estado do Rio Grande do Sul em assentamentos rurais da Reforma Agrária.	1.068.975,00
777894	Apoio ao desenvolvimento e qualificação da gestão de formas associativas da cadeia produtiva da pesca artesanal no Estado do Rio Grande do Sul.	609.236,24
765060	Apoio a cadeia produtiva do pescado por meio da Assistência Técnica e Extensão Pesqueira e Aquícola mediante a estruturação dos serviços de ATEPA, capacitação de técnicos, pescadores artesanais e piscicultores familiares no RS.	1.118.086,80
<b>Recursos Conveniados</b>		<b>R\$ 2.796.298,04</b>

Fonte: MPA/ <http://www.portaltransparencia.gov.br/>

<sup>52</sup> Através deste sistema, implementado pela FGV, o desempenho dos programas e projetos era acompanhado diretamente pelo governador, possibilitando a adoção de medidas emergenciais, sempre que atrasos no cronograma eram identificados.



Estes convênios foram fundamentais para estruturar e capacitar as equipes da EMATER/RS – ASCAR, o que contribuiu significativamente para ampliar a adesão dos técnicos locais à proposta do Programa. Através das ações destes convênios, foi possível à equipe da SDR e do Escritório Central da EMATER/RS-ASCAR fazer cursos em todas as regiões, capacitando os técnicos, mas também discutindo os objetivos do Programa.

Para responder a necessidade de institucionalização do Programa, ainda em setembro de 2011 foi publicado o Decreto nº 48.407/2011, que instituiu o *“Programa de Desenvolvimento Sustentável da Pesca Artesanal e da Aquicultura Familiar – RS PESCA E AQUICULTURA, cria o Comitê Gestor e dá outras providências”*. Contudo, a proposta de criação do Comitê Gestor acabou sendo frustrada pela dificuldade de participação das lideranças dos pescadores artesanais, o que redirecionou os esforços da equipe para a criação de um conselho que custeasse a participação dos conselheiros nas reuniões. Assim, em 2014 seria publicada a Lei Complementar que criou o Conselho Gaúcho de Aquicultura e Pesca Sustentáveis – CONGAPES<sup>53</sup>. A criação de um Conselho *“como órgão colegiado de caráter consultivo, deliberativo, disciplinador da política pesqueira do Estado e com atribuição normativa sobre a execução e a fiscalização da aquicultura e da pesca”* (RIO GRANDE DO SUL, 2014), por meio da alteração de uma Lei Complementar é um bom indicativo da visibilidade dada ao setor, uma vez que a alteração de uma Lei Complementar exige uma intensa adesão por parte do Poder Legislativo. O CONGAPES fez duas reuniões no ano de 2014, sendo que na última foi estabelecido como desafio para 2015 a elaboração e aprovação do seu regimento interno.

No que se refere à execução das ações a definição do governo foi em ter a EMATER/RS-ASCAR como executora prioritária dos programas desenvolvidos pela SDR. Neste sentido, durante todo o processo de definição dos procedimentos, representantes da empresa tiveram participação efetiva. Esse fato garantiu que em todos os estágios anteriores, a preocupação de como a política chegaria “na ponta” fosse uma constante, ou seja, como aquilo que estava sendo discutido e planejado por um reduzido grupo de atores políticos baseados na cidade de Porto Alegre

---

<sup>53</sup> Instituído pela Lei Complementar nº 14.476, de 22 de janeiro de 2014

chegaria nos mais distintos municípios do Estado, via técnico do escritório municipal da EMATER/RS – ASCAR e como o técnico local faria essa política chegar aos pescadores artesanais e aquicultores familiares? Daí o fato de o Manual Operativo do Programa ter sido publicado no mesmo mês de publicação do Decreto que o instituiu.

A intenção deste Manual e de um conjunto de outros documentos disponibilizados a todos os técnicos dos escritórios regionais e escritórios locais, via sistema intranet da EMATER/RS–ASCAR e publicados na página da SDR foi justamente facilitar o processo de implementação da política. A Figura 01 mostra a relação de documentos disponíveis na página da Secretaria.

*download*

<b>PROGRAMA RS PESCA E AQUICULTURA- MANUAL OPERATIVO</b>	
Contextualização:	
A decisão do atual Governo pela criação da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo, que tem entre suas atribuições formular, coordenar e executar políticas dirigidas a públicos específicos (incluindo entre eles os pescadores artesanais e agricultores familiares), com a estruturação de um departamento de Pesca, Aquicultura, Quilombolas e Indígenas, não só representa uma valorização da importância deste setor, como também demonstra uma clara intenção da atual gestão de estar trabalhando no sentido de fortalecê-lo, através de um trabalho em sintonia com as demais esferas públicas. Neste sentido, é que é apresentada o Programa Estadual de Desenvolvimento Sustentável da Pesca Artesanal e Aquicultura Familiar.	
Arquivos para download	
MANUAL OPERATIVO PESCA E AQUICULTURA	(147 kb)
FICHA DE CADASTRO	(11 kb)
INSTRUÇÃO NORMATIVA CAGE Nº 01/06	(123 kb)
INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 6	(132 kb)
LEI MUNICIPAL	(142 kb)
INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 2	(205 kb)
ROTEIRO DE ELABORAÇÃO DO PROJETO TÉCNICO	(27 kb)
RESOLUÇÃO N.º 91	(32 kb)
NOVO - Informativo técnico 1 - TANQUES SEMI-ESCAVADOS PARA O POLICULTIVO DE PEIXES	(721 kb)

**Figura 2:**  
**Documentos disponíveis para na página da SDR**

Fonte: [www.sdr.rs.gov.br](http://www.sdr.rs.gov.br)

O processo de implementação também contou com esforços no sentido de capacitação dos técnicos da EMATER/RS–ASCAR, buscando garantir uma melhor

eficiência na implementação das ações junto aos pescadores artesanais e aquicultores familiares. Estes espaços também serviram para ganhar a adesão dos técnicos locais para as ações previstas no Programa. Cabe ainda destacar o conjunto de ações realizadas internamente na SDR, articulando o Programa RS Pesca e Aquicultura aos demais programas da SDR, desenvolvidos por outros Departamentos, bem como as articulações realizadas com o conjunto dos atores identificados ao longo do ciclo da política.

Não menos importante para a implementação da política foram os processos de monitoramento periódico sobre o atendimento das metas propostas, onde também se discutiam os ajustes necessários. Este processo contou fundamentalmente com informações prestadas pela EMATER/RS-ASCAR, extraídas de seu sistema de monitoramento interno.

Por meio de convênio firmado com a Universidade Federal do Rio Grande - FURG, foi desenvolvido o projeto *“Análise das Cadeias Produtivas do Pescado oriundo da Pesca Artesanal e/ou da Aquicultura Familiar no estado do Rio Grande do Sul”*. Este estudo foi realizado pela equipe técnica do Laboratório de Gerenciamento Costeiro da FURG e gerou um conjunto de informações acerca destas atividades que têm servido como subsídio para diversos tomadores de decisão. Embora tenha havido uma resistência inicial por alguns atores políticos com interesse na questão, à medida que os resultados foram sendo gerados e apresentados, estas resistências e críticas foram se dissolvendo.

Alguns resultados deste estudo iriam desconstituir alguns “mitos” que até então prevaleciam, tanto para a pesca artesanal como para a aquicultura familiar. Uma novidade deste projeto foi a geração de um Sistema de Informações Geográficas público que está disponível no sítio da Universidade, no link <http://trabalhocompescadores.furg.br/>. Neste sítio também estão disponíveis todas os relatórios e as publicações decorrentes do estudo.

A criação do Programa mediante um Decreto possibilitou à SDR encaminhar o licenciamento ambiental para desenvolver a aquicultura familiar no estado do Rio Grande do Sul. Este processo culminou com o Licenciamento do Programa, por meio da Licença Ambiental de Operação nº 2790 / 2012-DL, que autorizou o Estado do Rio Grande do Sul, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Rural, Pesca e

Cooperativismo a *“promover a operação: PROGRAMA RS PESCA E AQUICULTURA (DEC. 48.407 DE 29/09/11) - PISCICULTURA DE ESPÉCIES EXÓTICAS, SISTEMA SEMI-INTENSIVO”* (RIO GRANDE DO SUL, 2012). A Emater/Ascar foi incumbida de desenvolver as ações em nível de propriedade, orientando os aquicultores e encaminhando os processos de licenciamento ambiental. Mais uma vez, aqui foi decisiva a preocupação constante com os técnicos de campo, nos estágios de formulação e tomada de decisão acerca do Programa. A partir da obtenção da licença, vem se desencadeando um processo que conta com a capacitação de técnicos dos escritórios regionais e dos escritórios municipais para poderem lidar com o licenciamento ambiental da aquicultura familiar.

Como forma de incentivar a pesquisa com espécies nativas do Rio Grande do Sul, foi financiado o projeto *“Módulos familiares para cultivo intensivo de peixes na bacia da lagoa mirim - avaliação do uso de sistemas de gaiolas (aquáticos) e tanques de terra e circulares (terrestres)”*. O financiamento desta pesquisa, além de seus resultados imediatos, buscou também chamar a atenção da comunidade científica para a necessidade de se desenvolver pesquisas em piscicultura com as espécies nativas da região. A intenção do Programa ao financiar esta pesquisa também estava relacionada ao cumprimento das condicionantes de sua licença ambiental.

Como pode ser observado pela análise das fases apresentadas, nota-se que o Programa, embora esteja alcançando resultados importantes, ainda encontra-se na fase de implementação. Os arranjos políticos institucionais construídos até o momento tem sido de extrema importância para que os que o Programa “saia do papel” e chegue ao público a que se propõe atender. Com uma equipe reduzida em uma secretaria relativamente nova, a estratégia de articulação de convênios e parcerias para viabilizar a implementação de suas ações tem se demonstrado uma solução acertada.

## 5 Considerações finais

Analisar uma política pública, por si só já é uma tarefa que remete o analista a uma extrema responsabilidade com o “objeto” estudado, pois suas observações e conclusões irão dialogar diretamente com a forma e a intensidade que a ação do Estado incide na vida das pessoas. A proposta de fazer esta análise, tendo como objeto de estudo um programa que se iniciou quando de uma atuação pretérita como gestor público e agente político de uma gestão governamental, remeteu ainda a um conjunto de desafios e cuidados que tiveram de ser tomados ao longo de todo o estudo.

Assim, não se teve aqui a intenção de fazer a análise à partir da utópica ciência neutra. Aliás, como bem já disse Paulo Freire, *“quem fala de neutralidade são precisamente os que temem perder o direito de usar a ineutralidade em seu favor”* (FREIRE, 1977, p 77). A preocupação maior que permeou esse trabalho desde suas primeiras linhas foi de estudar o processo político-administrativo em que o Programa surgiu e iniciou a ser implementado, sempre tendo em mente que é a correlação de forças existente na sociedade que irá determinar sua continuidade ou não enquanto política pública.

Desta forma, considerando o caráter inovador do Programa estudado e o curto espaço temporal desde que o mesmo iniciou a ser implementado, desenvolver uma análise economicista apenas focada em seus resultados, sem considerar o que de mais rico ele tem, que é seu “processo”, certamente levaria a conclusões do tipo “teve ou não sucesso”, mas pouco contribuiria enquanto compreensão acerca de como o mesmo surgiu e quais os ensinamentos que pode dar para futuros estudos e processos políticos. Assim, a proposta de analisar em sua totalidade o processo que envolve o objeto estudado utilizando para isso a concepção do Ciclo de Política

Pública, além de oportunizar o exercício acadêmico no contexto do curso de especialização em gestão pública oferecido pela UFRGS/UAB, apresentou-se como uma importante ferramenta para a teorização acerca da atuação política do militante que se desafia refletir acerca de sua prática.

Uma primeira questão que se levanta, remete a dificuldade de se conduzir um estudo abordando estes dois segmentos que revelam-se tão distintos, não só no momento da análise teórica, mas também na forma como tem de serem tratados pela política pública e até mesmo na expressão dos resultados obtidos. Foi tratado aqui de dois grupos muito próximos no que se refere as posições que ocupam na sociedade, mas ao mesmo tempo muito distantes nas demandas, necessidades e resultados obtidos com as políticas públicas. É inevitável o questionamento de que se, somente entre estes dois grupos existem tantas diferenças, quem ganha e quem perde quando se trata “pesca e aquicultura” como uma coisa só, inclusive colocando-os na mesma condição que os grandes empreendedores capitalistas da “pesca e aquicultura”. Deste primeiro, decorre um segundo questionamento sobre qual a motivação para juntar tanta diversidade em uma coisa só.

Desta forma, a análise do Programa RS Pesca e Aquicultura, a partir das fases de seu ciclo, fundamentalmente as de formação da agenda; formação das alternativas e tomada de decisão; bem como da fase de implementação, levou a uma melhor compreensão acerca do processo político-administrativo em que o mesmo surgiu e vem sendo implementado. Ao se analisar as fases do ciclo do programa, pôde-se verificar a importância do processo de formação da agenda e como ele foi influenciado pela ação dos atores políticos, mas também pelo que Rua (2009) destaca como os processos de evidenciação de temas.

Também pôde-se perceber como decisiva a fase de tomada de decisão, uma vez que se optou pelo recorte de público, limitando a agenda do governo aos pescadores artesanais e aos aquicultores familiares. Não menos importante têm sido sua fase de implementação que ao fazê-lo “sair do papel” o tem tornado uma referência até mesmo para outros países.

Contudo, como já demonstrado ao longo deste estudo, para que se tenha os resultados das políticas públicas, é necessário que elas aconteçam e a sua existência, formato e direcionamento vão estar diretamente relacionados à

correlação de forças existentes na arena política em que tais políticas acontecem. Este estudo, na medida em que, tentando responder ao problema enunciado inicialmente, utilizou o Ciclo de Política Pública para analisar o Programa RS Pesca e Aquicultura, buscou contribuir para fortalecer esta compreensão.

Por fim, buscando responder questionamento enunciado para este estudo, pela análise realizada, considera-se que as três fases aqui utilizadas - formação da agenda, formação de alternativas e tomada de decisão, e implementação, foram fundamentais para a análise do Programa RS Pesca e Aquicultura e que a compreensão dos resultados só pode ser obtida a partir da análise destas três fases conjuntamente.

## Referências

ALMEIDA, Henrique Lazzarotto de. **Introdução da Truta Arco-Íris *Onchorhynchus Mykiss* (Walbaum, 1972) no Rio Macaé, Nova Friburgo (RJ): Histórico, estrutura populacional, reprodução e dieta.** 2006. 101 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ecologia, Instituto de Biologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

AUOZANI, Laudir Luiz. Aquicultura no Sul do Brasil: aspectos históricos e políticas públicas. In: BARCELLOS, Leonardo José Gil; FAGUNDES, Michele; FERREIRA, Daiane (Org.). **WORKSHOP SOBRE JUNDIÁ: História e Perspectivas.** Passo Fundo: Universidade de Passo Fundo, 2013. p. 27-42.

AUOZANI, Laudir Luiz; REDIN, Evani; HÖFLER, Cláudio Edilberto (Org.). **Plano estratégico de desenvolvimento da aqüicultura e pesca 2007-2017.** Ijuí: Unijuí, 2007. 136 p.

BARTELS, Henrique. **Pesca Artesanal Profissional.** Disponível em: <<http://www.emater.tche.br/>>. Acesso em: 01 abr. 2015.

BOEGER, Walter Antônio; BORGHETTI, José Roberto. O papel do poder público no desenvolvimento da aquicultura brasileira. In: OSTRENSKY, Antonio; BORGHETTI, Jose Roberto; SOTO, Doris. **ESTUDO SETORIAL PARA CONSOLIDAÇÃO DE UMA AQUICULTURA SUSTENTÁVEL NO BRASIL.** Curitiba: Grupo Integrado de Aqüicultura e Estudos Ambientais, 2007. p. 118-138.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. **Produção da Pecuária Municipal.** Brasília: Ibge, 2013. 108 p. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 30 mar. 2015

BRASIL. **Lei nº 11.958, de 26 de junho de 2009.** Altera as Leis nºs 7.853, de 24 de outubro de 1989, e 10.683, de 28 de maio de 2003; dispõe sobre a transformação da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República em Ministério da Pesca e Aquicultura; cria cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS e Gratificações de Representação da Presidência da República; e dá outras providências. Lei Nº 11.958, de 26 de Junho de 2009. Brasília, DF.

BRASIL. **Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009.** Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, regula as atividades pesqueiras, revoga a Lei no 7.679, de 23 de novembro de 1988, e dispositivos do Decreto-Lei no 221, de 28 de fevereiro de 1967, e dá outras providências. Lei Nº 11959, de 29 de Junho de 2009. Brasília, DF.



BRASIL. **Lei nº11.326, de 24 de junho de 2006**. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Lei nº 11.324, de 24 de Junho de 2006. Brasília, DF.

BRASIL. Medida Provisória nº 103, de 01 de janeiro de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Medida Provisória Nº 103, de 1º de Janeiro 2003**. BRASÍLIA, DF,

BRASIL. MINISTÉRIO DA PESCA E AQUICULTURA . **BOLETIM ESTATÍSTICO DA PESCA E AQUICULTURA 2011**. Brasília: Mpa, 2011.

BRASIL. MINISTÉRIO DA PESCA E AQUICULTURA. . **BOPETIM ESTATÍSTICO DA PESCA 2010**. Brasília: Mpa, 2012. 129 p.

BRASIL. MINISTÉRIO DA PESCA E AQUICULTURA. **BOLETIM ESTATÍSTICO DA PESCA E AQUICULTURA: 2008 - 2009**. Brasília: Mpa, 2010. 101 p.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. **APRENDENDO A EXPORTAR**. 2015. Disponível em: <[http://www.aprendendoaexportar.gov.br/\\_pescados/](http://www.aprendendoaexportar.gov.br/_pescados/)>. Acesso em: 01 maio 2015.

CAPELLESSO, Adinor José and CAZELLA, Ademir Antonio. **Os sistemas de financiamento na pesca artesanal: um estudo de caso no litoral Centro-Sul Catarinense**. *Rev. Econ. Sociol. Rural* [online]. 2013, vol.51, n.2, pp. 275-294. ISSN 0103-2003.

CASTRO, Jorge Abrahão de; OLIVEIRA, Márcio Gimene de. **POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO**. In: MADEIRA, Ligia Mori (Org.). **AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014. Cap. 1. p. 20-48. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/cegov/files/livros/gtaval.pdf>>. Acesso em: 07 maio 2015.

COTRIM, Décio. **PISCICULTURA: MANUAL PRÁTICO**. Porto Alegre: Emater, 1995. 46 p.

DAGNINO, Renato Peixoto et al (Org.). **Gestão Estratégica da Inovação: metodologias para análise e implementação**. Taubaté: Cabral, 2002. 350 p. Disponível em: <<http://www.oei.es/salactsi/rdagnino1.htm>>. Acesso em: 05 abr. 2015.

DALL'OCA, Aidar Vagner. **ASPECTOS SOCIOECONÔMICOS, DE TRABALHO E DE SAÚDE DE PESCADORES DO MATO GROSSO DO SUL**. 2004. 72 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Saúde Coletiva, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2004. Disponível em: <<http://www.nrcomentada.com.br/>>. Acesso em: 04 abr. 2015.

DIAS NETO, José; VANCONCELLOS, Marcelo Cunha (Org.). **RELATÓRIO DO ESTUDO DE CASO SOBRE A APLICAÇÃO DO ENFOQUE ECOSSISTÊMICO PARA A GESTÃO DA PESCA NO ESTUÁRIO DA LAGOA DOS PATOS E ZONA COSTEIRA DO RIO GRANDE DO SUL**. Rio Grande: Fao/ibama, 2006. 152 p.

DIEGUES, A. C. **Pescadores, camponeses e trabalhadores do mar**. São Paulo: Ed. Ática, 1983.

DIEGUES, Antônio Carlos Santana. FORMAS DE ORGANIZAÇÃO DA PRODUÇÃO PESQUEIRA NO BRASIL: ALGUNS ASPECTOS METODOLÓGICOS. In: ENCONTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E O MAR NO BRASIL, 2. 1988, São Paulo. **Coletânea de trabalhos apresentados**. São Paulo: USP, 1988. p. 1 - 35. Disponível em: <<http://nupaub.fflch.usp.br/biblioteca>>. Acesso em: 04 abr. 2015.

DIEGUES, Antônio Carlos. **PESCA E MARGINALIZAÇÃO NO LITORAL PAULISTA**. 1973. 190 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós Graduação em Sociologia, Departamento de Ciências Sociais, Usp, São Paulo, 1973.

EMATER/RS-ASCAR (Porto Alegre). **Relatório de Atividades 2011**. Porto Alegre: Emater, 2012. 156 p. Disponível em: <<http://www.emater.tche.br>>. Acesso em: 01 maio 2015.

EMATER/RS-ASCAR (Porto Alegre). **Relatório de Atividades 2012**. Porto Alegre: Emater, 2013. 131 p. Disponível em: <<http://www.emater.tche.br>>. Acesso em: 01 maio 2015.

EMATER/RS-ASCAR (Porto Alegre). **Relatório de Atividades 2013**. Porto Alegre: Emater, 2014. 141 p. Disponível em: <<http://www.emater.tche.br>>. Acesso em: 01 maio 2015.

EMATER/RS-ASCAR (Porto Alegre). **Relatório de Atividades 2014**. Porto Alegre: Emater, 2015. 175 p. Disponível em: <<http://www.emater.tche.br>>. Acesso em: 01 maio 2015.

FIGUEIREDO JÚNIOR, Carlos Alberto; VALENTE JÚNIOR, Aírton Saboya. CULTIVO DE TILÁPIAS NO BRASIL: ORIGENS E CENÁRIO ATUAL. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 46. 2008, Rio Branco. **Anais**. Rio Branco: Sober, 2008. p. 1 - 9. Disponível em: <<http://www.sober.org.br/palestra/9/178.pdf>>. Acesso em: 28 abr. 2015.

FREIRE, Paulo. **Extensão ou Comunicação**. 10. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1977. 93 p.

GODOY, Arilda Schmidt. **INTRODUÇÃO À PESQUISA QUALITATIVA E SUAS POSSIBILIDADES: uma revisão histórica dos principais autores e obras que refletem esta metodologia de pesquisa em Ciências Sociais**. São Paulo – SP, v. 35 n. 2, p 57-63, Mar/Abr 1995.

GODOY, Arilda Schmidt. **PESQUISA QUALITATIVA: Tipos Fundamentais**. São Paulo – SP, v. 35 n. 3, p 20-29, Mai/Jun 1995.

GRANT, Taran et al. **RÃ-TOURO NO BRASIL**. Disponível em: <[http://www.ib.usp.br/grant/Ra-touro\\_no\\_Brasil/Pagina\\_Inicial.html](http://www.ib.usp.br/grant/Ra-touro_no_Brasil/Pagina_Inicial.html)>. Acesso em: 26 maio 2015.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. **Política Pública: Seus Ciclos e Subsistemas: uma abordagem integral**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. 305 p. Tradução de: Francisco G. Heidemann.

LIMA, Waner Gonçalves. Política pública: discussão de conceitos. **Interface**, Porto Nacional, v. 1, n. 5, p.49-54, out. 2012. Disponível em: <<http://revista.uft.edu.br/index.php/interface/about/editorialPolicies>>. Acesso em: 07 maio 2015.

MOURA, Gustavo Goulart Moreira. **Águas da Coréia: pescadores, espaço e tempo na construção de um território de pesca na Lagoa dos Patos (RS) numa perspectiva etnoceanográfica**. 2009. 265 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestre em Ciência Ambiental, Programa de Pós-graduação em Ciência Ambiental, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA (Itália). **El estado mundial de la pesca y la acuicultura: Oportunidades y desafíos**. Roma: Fao, 2014. 253 p. Disponível em: <<http://www.fao.org/>>. Acesso em: 29 mar. 2015.

PASQUOTTO, Vinicius Frizzo. **PESCA ARTESANAL NO RIO GRANDE DO SUL: OS PESCADORES DE SÃO LOURENÇO DO SUL E SUAS ESTRATÉGIAS DE REPRODUÇÃO SOCIAL**. 2005. 166 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestre em Desenvolvimento Rural, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 48.012 de 1º de maio de 2011**. Dispõe sobre a estrutura básica da Secretaria de Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo, e dá outras providências. Decreto nº 48.012 de 1º de maio de 2011. Porto Alegre, RS.

RIO GRANDE DO SUL. Fepam. Secretaria Estadual de Meio Ambiente. **Licença de Operação**. 2012. Disponível em: <<http://www.fepam.rs.gov.br/Licenciamento/area3/detalheDocproc.asp?area=3&buscar=2&tipoBusca=documento&processo=27902012&codigo=120>>. Acesso em: 10 maio 2015.

RIO GRANDE DO SUL. GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Governo investe em programa para pesca e aquicultura**. 2014. Disponível em: <[http://www.rs.gov.br/conteudo/195397/governo-investe-em-programa-para-pesca-e-aquicultura/termosbusca=\\*](http://www.rs.gov.br/conteudo/195397/governo-investe-em-programa-para-pesca-e-aquicultura/termosbusca=*)>. Acesso em: 04 maio 2015.

RIO GRANDE DO SUL. GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **PLANO PLURIANUAL PARTICIPATIVO 2012 - 2015**. 2012. Disponível em: <<http://www.seplag.rs.gov.br/>>. Acesso em: 01 maio 2015.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei Complementar nº 14.476, de 22 de janeiro de 2014.** Dispõe sobre o Conselho Gaúcho de Aquicultura e Pesca Sustentáveis – CONGAPES – e revoga a Lei Complementar n.º 9.677, de 2 de julho de 1992. Lei Complementar nº 14.476, de 22 de janeiro de 2014. Porto Alegre, RS.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 13.601, de 29 de 1º de janeiro de 2011.** Dispõe sobre a estrutura administrativa do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. Lei nº 13.601, de 29 de 1º de janeiro de 2011. Porto Alegre, RS.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Desenvolvimento Rural Pesca e Cooperativismo. Governo do Estado do Rio Grande do Sul. **PROGRAMA RS PESCA E AQUICULTURA.** Porto Alegre: Sdr, 2011. 13 p. Disponível em: <<http://www.sdr.rs.gov.br>>. Acesso em: 30 mar. 2015.

ROMERO, Nicolas. **Subsídios para seminário de planejamento.** [mensagem pessoal] Mensagem recebida por: <ederson.tga@gmail.com>. em: 04 fev. 2011. RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas.** Florianópolis: Departamento de Ciências Administrativas/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009. 136 p.

SERAFIM, Milena Pavan; DIAS, Rafael de Brito. ANÁLISE DE POLÍTICA: UMA REVISÃO DA LITERATURA. **Cadernos de Gestão Social**, Salvador, v. 3, n. 1, p.121-134, jun. 2012. Disponível em: <<http://www.periodicos.adm.ufba.br/index.php/cgs/index>>. Acesso em: 07 maio 2015.

SILVA, E. P.; PEREIRA, M. O. R.; GRELLERT, A. P.; MORALES, M. M. G. . OFICINAS DE SAÚDE E SEGURANÇA OCUPACIONAL: UM RELATO DE EXPERÊNCIA, UMA REFLEXÃO POSSÍVEL. Revista Eletrônica do Mestrado em Educação Ambiental, v. 21, p. 422-433, 2008.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 16, n. 8, p.20-45, 01 dez. 2006. Semestral.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade. **AATR-BA**, Salvador, v. 1, n. 1, p.1-11, 2002. Disponível em: <[http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a\\_pdf/03\\_aatr\\_pp\\_papel.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf)>. Acesso em: 07 maio 2015.

WU, Xun et al. **Guia de políticas públicas:** gerenciando processos. Brasília: ENAP, 2014. 160 p. Tradução de: Ricardo Avelar de Souza.