

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO RURAL**

**LUCIANA VALENTIM SIQUEIRA**

**AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A PISCICULTURA E SUA IMPLEMENTAÇÃO  
EM CONTEXTOS LOCAIS DISTINTOS:  
UM ESTUDO COMPARATIVO ENTRE O RIO GRANDE DO SUL E O CEARÁ.**

**Porto Alegre**

**2016**

**LUCIANA VALENTIM SIQUEIRA**

**AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A PISCICULTURA E SUA IMPLEMENTAÇÃO  
EM CONTEXTOS LOCAIS DISTINTOS:  
UM ESTUDO COMPARATIVO ENTRE O RIO GRANDE DO SUL E O CEARÁ.**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Rural.

Orientador: Prof. Dr. Edson Talamini  
Co-orientador: Prof. Dr. Glauco Schultz

**Porto Alegre  
2016**

CIP - Catalogação na Publicação

Siqueira, Luciana Valentim

As políticas públicas para a piscicultura e sua implementação em contextos locais distintos : um estudo comparativo entre o Rio Grande do Sul e o Ceará. / Luciana Valentim Siqueira. -- 2016.  
86 f.

Orientador: Edson Talamini.  
Coorientador: Glauco Schultz.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Porto Alegre, BR-RS, 2016.

1. Políticas públicas. 2. Aquicultura. 3. Piscicultura. I. Talamini, Edson, orient. II. Schultz, Glauco, coorient. III. Título.

**LUCIANA VALENTIM SIQUEIRA**

**AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A PISCICULTURA E SUA IMPLEMENTAÇÃO  
EM CONTEXTOS LOCAIS DISTINTOS:  
UM ESTUDO COMPARATIVO ENTRE O RIO GRANDE DO SUL E O CEARÁ.**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Rural.

Aprovada em: Porto Alegre, 13 de maio de 2016.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Edson Talamini – Orientador  
UFRGS/PGDR/CEPAN

---

Prof. Dr. José Geraldo Wizniewsky  
UFSM/PPGExR

---

Prof. Dr. Danilo Pedro Streit Jr.  
UFRGS/PPGZ

---

Prof. Dr. Leonardo Xavier da Silva  
UFRGS/PGDR/CEPAN

## RESUMO

A consolidação da aquicultura brasileira foi acompanhada por uma série de mudanças no cenário institucional que permeia a atividade, culminando na criação do Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), no ano de 2009. Com o MPA, uma série de políticas públicas voltadas à aquicultura surgiram, formuladas por esse órgão e difundida nos diversos estados brasileiros. O objetivo dessa pesquisa foi compreender como se deu o processo de implementação de políticas públicas, que foram formuladas de forma homogênea, em dois estados brasileiros em que a piscicultura é praticada de maneiras distintas: o Rio Grande do Sul (RS) e o Ceará (CE). Os estudos de caso foram realizados a partir de entrevistas com os gestores públicos envolvidos com as questões da piscicultura nos dois estados e os dados foram tratados a partir de descrição qualitativa do conteúdo, baseada na interpretação do pesquisador, buscando evidenciar as diferenças no tratamento do pacote de ações do MPA em cada um dos casos analisados. Os resultados demonstraram que a piscicultura no RS apresenta caráter de subsistência e os órgãos locais trabalham de forma concentrada e integrada. Já no CE, a piscicultura tem caráter empresarial e os órgãos públicos são polarizados, sendo que alguns atendem grandes produtores de peixes e outros, os piscicultores familiares e pescadores. O processo de implementação ocorre de maneira diferenciada nos dois estados e sofre forte influência das organizações locais em ambos os casos. Assim, conclui-se que o papel dos agentes locais contribui significativamente para que a implementação das políticas públicas ocorra de maneira a atender às demandas locais da piscicultura.

**Palavras-chave:** Políticas públicas. Aquicultura. Piscicultura.

## **ABSTRACT**

The consolidation of Brazilian aquaculture was followed by a series of changes in the institutional scenario that permeates the activity, culminating with the creation of the Ministry of Fisheries and Aquaculture (MPA), in 2009. The MPA created a series of public policies for aquaculture that spread throughout several Brazilian states. The aim of this study was to understand how was the process of implementing public policies, which were formulated homogeneously, in two Brazilian states where fish farming is practiced in different ways: the Rio Grande do Sul (RS) and Ceará (CE). The case studies were conducted through interviews with public officials involved with the issues of fish farming in the two states and the data were analyzed from qualitative description of the content, based on the interpretation of the researcher, seeking to highlight the differences in the treatment of the MPA's package of actions in each of the studied cases. The results showed that fish farming in RS presents a subsistence feature and local authorities work in a focused and integrated manner. In the CE, the fish farming presents a business feature and public agencies are polarized, and some give support to large fish producers, whereas others give support to family fish farmers and fishermen. The implementation process occurs differently in the two states and is strongly influenced by local organizations in both cases. According to the results, the role of local organizations contributes significantly to the implementation of public policies in order to meet local demands of the fish industry.

**Keywords:** Public policies. Aquaculture. Fishfarming.

## AGRADECIMENTOS

O mestrado é uma construção solitária que nos ensina que ninguém é capaz de chegar sozinho a lugar algum. Assim, esse trabalho é o resultado de dois anos de aprendizados, dificuldades e imensa gratidão. Meu agradecimento é dirigido a Zambi, o Grande Espírito Criador, que permitiu que eu trilhasse esse caminho e nele evoluísse intelectual, pessoal e espiritualmente. A Ele agradeço por permitir que, nessa caminhada, eu contasse com a proteção, o carinho e a força das falanges de luz de Umbanda, às quais agradeço de todo o coração, e pela presença constante do meu Guia Espiritual e dos anjos guardiões. Agradeço a Zambi por ter colocado em meu caminho muitas pessoas especiais que me ajudaram a persistir e chegar até o fim desse processo e que contribuíram diretamente para a construção do trabalho. A essas pessoas, Deus concedeu o livre arbítrio, dando a elas o direito de ir embora quando bem entendessem. Mesmo assim, elas decidiram ficar e, por isso, a elas serei eternamente grata.

À minha família de sangue, especialmente aos meus pais, Paulo e Madalena, à minha irmã, Patrícia – pelo apoio incondicional em todas as etapas – e à minha tia, Rosa, que foi minha inspiração profissional e a quem dedico este trabalho. À minha família espiritual, aos quais estou ligada por laços de forças que não sei explicar: a família que é nordestina e que me acolheu com carinho em Porto Alegre e em Fortaleza; à família de Santa Cruz do Sul que me ajudou a enfrentar os momentos mais difíceis desses dois anos e de tantos outros; a segunda mãe que encontrei em Porto Alegre (Dona Marli); aos amigos que já vinham de outras aventuras e aos que encontrei no PGDR e levarei para a vida, em especial aos “irmãos” Conceição e Eduardo.

Ao professor João Radünz Neto e aos eternos “chefes” Cátia Aline Veiverberg e Giovani Taffarel Bergamin, que acompanharam minha trajetória durante a iniciação científica e foram fundamentais em toda a minha caminhada profissional até aqui, por me apresentarem o “mundo” da piscicultura.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior pela concessão de bolsa de estudos.

Aos gestores e técnicos da EMATER-RS, SDR, EMATERCE, SDA, IDACE, SEAPA e DNOCS por dedicarem seu tempo e atenção à participação nesta pesquisa. Registro um agradecimento especial ao senhor Airton Rebouças Sampaio

e ao Audízio Xavier pelo convite e disponibilidade em me acompanhar na visita técnica ao açude Castanhão e proporcionar um contato com a cultura e a piscicultura cearenses.

Ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural e a toda excelente equipe de funcionários e docentes, agradeço pela oportunidade de fazer parte dessa história e, assim, ampliar minha trajetória profissional.

A todos os colegas das turmas de mestrado e doutorado do PGDR do ano de 2014 agradeço pela oportunidade de discutir ideias, trocar conhecimentos, risadas e partilhar a mesa do bar nos momentos de tensão.

Ao professor Glauco Schultz, o co-orientador sem o qual essa pesquisa não passaria de uma ideia que eu jamais executaria, por ter acreditado em mim e na minha proposta de trabalho quando nem eu mesma acreditava e por me proporcionar a vivência em um grupo de pesquisa na UFRGS e infinitos aprendizados.

Ao orientador, professor Edson Talamini, pela dedicação com que conduziu esse trabalho, por me permitir e me incentivar a fazer aquilo que me traz satisfação e cuja postura enquanto orientador é uma inspiração que eu pretendo seguir quando estiver exercendo a carreira de professora.

MUITO OBRIGADA!

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>8</b>
<b>2</b>	<b>OBJETIVOS</b> .....	<b>11</b>
2.1	OBJETIVO GERAL .....	11
2.2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS:.....	11
<b>3</b>	<b>JUSTIFICATIVA</b> .....	<b>12</b>
<b>4</b>	<b>O ESTUDO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....	<b>15</b>
<b>5</b>	<b>ASPECTOS DA AQUICULTURA BRASILEIRA</b> .....	<b>22</b>
5.1	ASPECTOS TÉCNICOS DA PRODUÇÃO DE PEIXES .....	26
5.2	A PISCICULTURA NO RIO GRANDE DO SUL.....	29
5.3	A PISCICULTURA NO ESTADO DO CEARÁ.....	31
<b>6</b>	<b>A TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AQUICULTURA: DO IBAMA AO MPA</b> .....	<b>34</b>
6.1	POLÍTICAS E AÇÕES DO MPA .....	39
<b>7</b>	<b>PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b> .....	<b>46</b>
<b>8</b>	<b>RESULTADOS E DISCUSSÃO</b> .....	<b>51</b>
8.1	A PISCICULTURA NO RIO GRANDE DO SUL: UMA ATIVIDADE COM CARÁTER DE SUBSISTÊNCIA EM ESTRUTURAÇÃO.....	51
8.2	A ORGANIZAÇÃO LOCAL PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E AS INICIATIVAS DE FORMULAÇÃO DE PROGRAMAS DE FORTALECIMENTO DA PISCICULTURA NO RS .....	53
8.3	A PISCICULTURA NO CEARÁ: CONFLITOS DE INTERESSES E A CONVIVÊNCIA COM A SECA.....	57
8.4	A ORGANIZAÇÃO LOCAL PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E AS INICIATIVAS DE FORMULAÇÃO DE PROGRAMAS DE FORTALECIMENTO DA PISCICULTURA DO ESTADO DO CEARÁ.....	61
8.5	AS AÇÕES DO MPA NO CONTEXTO LOCAL: SUPERINTENDÊNCIAS TRABALHANDO EM CONJUNTO COM OS ESTADOS .....	64
8.6	ANÁLISE COMPARATIVA DAS REALIDADES GAÚCHA E CEARENSE .....	68
<b>9</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>74</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>79</b>
	<b>APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTAS</b> .....	<b>85</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O poder público, através de suas ações, exerce influência sobre todas as atividades desenvolvidas na sociedade, o que não exclui a atividade agrícola. Essas ações são concretizadas através de políticas formuladas por órgãos públicos competentes que têm como principal objetivo atender as demandas da sociedade e são denominadas políticas públicas. Assim, políticas públicas são instrumentos através dos quais o governo interfere nos arranjos econômicos e sociais, influenciando em toda a organização do setor ao qual a política se destina.

Assim como se percebe em diversos setores da sociedade que carecem de consolidação ou organização, também na aquicultura<sup>1</sup> evidencia-se a ação do poder público visando a contribuição para o desenvolvimento da atividade. Ao longo dos anos, a aquicultura, de forma geral, passou a consolidar-se no cenário nacional como atividade de importância econômica que apresenta grande potencial de crescimento, porém ainda se encontra em estágio inicial de organização dos elos da cadeia produtiva, sendo que os envolvidos no setor apontam como uma das dificuldades para tal organização, o delineamento de ações do poder público que visem a beneficiar essa cadeia produtiva (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL – CNA, 2010).

Verifica-se uma tendência de aumento na produção de peixes e, ao mesmo tempo, a diminuição do pescado proveniente de atividade extrativista, a pesca, registrando aumento na produção de pescado e uma participação mais expressiva da aquicultura como fornecedora de organismos aquáticos (FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS – FAO, 2010). Fruto desse novo papel que a produção de organismos aquáticos passa a desempenhar, ações políticas são reordenadas no sentido de fortalecer a atividade. Pode-se dizer que a criação da Secretaria Especial da Pesca e Aquicultura, em 2003, marcou o momento em que as instituições governamentais passam a considerar a aquicultura como relevante para a produção de pescado. A Secretaria viria a adquirir o caráter de Ministério no ano de 2009, demonstrando, mais uma vez, o interesse das

---

<sup>1</sup> A aquicultura é a produção de organismos aquáticos em um espaço confinado e controlado. Seu surgimento data de tempos remotos, sendo mencionada, até mesmo, em hieróglifos egípcios (OLIVEIRA, 2009).

instituições políticas em promover a aquicultura, bem como a relevância que a atividade assume, seja dos pontos de vista econômico, social ou ambiental.

A criação do Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA) trouxe consigo a formulação de um pacote de políticas públicas cujo objetivo é explícito: os diversos documentos organizados pelo ministério demonstram a preocupação com a modernização da cadeia produtiva da aquicultura em primeiro plano. Os discursos inflamados de ativistas da aquicultura passam a utilizar, cada vez mais, o termo “Revolução Azul”, em uma alusão à Revolução Verde em que a ideia é realizar na aquicultura o processo de modernização que ocorreu na agricultura na década de 1940. Dessa forma, em linhas gerais, o MPA buscou alternativas para ampliar os canais de comercialização, implementar tecnologias à criação de organismos aquáticos visando a modernizar o processo, bem como investir na construção de unidades de beneficiamento de pescado, para melhor atender às demandas dos consumidores.

Esse pacote de políticas formulado pelo MPA foi destinado a todo o território brasileiro e, por sua conformação, provocou a emergência de antigas questões já antes debatidas em outros setores que sofrem ações de políticas públicas: como lidar com a diversidade do país valendo-se de um modelo único de ação. Assim como ocorre nas diversas atividades agrícolas, a aquicultura não é praticada da mesma forma em todo o Brasil, pois as diferenças climáticas, ambientais e até mesmo culturais estão intimamente relacionadas ao processo de produção de alimentos. Ao estudar a aquicultura, engloba-se ao termo uma série de atividades (piscicultura, carcinocultura, malacocultura, etc.) e dentro de cada uma delas, uma infinidade de espécies que podem ser criadas em cativeiro e que apresentam diferentes exigências para a criação. Além disso, a importância da aquicultura para a comunidade varia de região para região e esse fato, unicamente, já é suficiente para levar à reflexão de como uma ação do poder público pode contemplar as diferentes aquiculturas praticadas no Brasil.

Para melhor compreensão das razões que motivam debates como esse, deve-se considerar o processo através do qual as políticas públicas nascem, o qual foi dividido em fases para fins de estudo (agenda, formulação, implementação e avaliação) que podem ocorrer separadamente, mas também podem acabar sobrepondo-se em alguns momentos. Tão importante quanto formular esses instrumentos, a concretização das ações propostas é um processo que deve ser

conduzido com cautela. Admitindo-se que as políticas públicas não são processos estáticos e que sofrem influência de fatores externos a elas (BARRET, 2004), tais como os conflitos políticos, os interesses e a conjuntura política organizada em âmbito local são fatores fundamentais para que se compreenda como as ações de políticas públicas se desenvolvem.

As políticas públicas em questão são formuladas em âmbito federal, no Ministério da Pesca e Aquicultura, e são implementadas por órgãos estaduais, os quais também são responsáveis pela execução das ações. A forma como esses órgãos trabalham dentro desse processo são decisivas para o pleno funcionamento de uma política pública, uma vez que há um distanciamento entre o órgão formulador (federal) e a realidade local a que se aplica a ação formulada. Essa relação, no contexto da aquicultura, norteia a problemática deste estudo.

De forma simples e sintética, a implementação é a política pública em ação. Após a definição das demandas e das metas que se busca atingir, as políticas são formuladas e implementadas. A etapa da implementação é, portanto, fundamental para o adequado funcionamento e dela depende o resultado gerado pela política pública. Esse processo sofre influência e pode ocorrer de formas variadas para uma mesma ação do poder público, pois é executado por diferentes atores e em diferentes realidades, cada uma delas exercendo algum tipo de força que virá a delinear a implementação.

Buscando contemplar as políticas públicas para a aquicultura sob duas óticas diferentes, o presente estudo baseia-se em uma análise comparativa na qual as pisciculturas do Rio Grande do Sul (RS) e do Ceará (CE) foram estudadas a partir da visão dos gestores públicos de ambos os estados. A criação de peixes ocorre nesses dois estados de diferentes formas, o que está atrelado às condições climáticas, à relevância que piscicultura tem em cada uma das realidades e, conseqüentemente, às perspectivas em relação à atividade.

Ao avaliar os dois casos em questão, o presente estudo busca investigar se as diferenças na organização da piscicultura, enquanto atividade de produção, resultam em diferenças nos processos de implementação das políticas públicas. Nesse contexto, considera-se que, além das diferenças nas pisciculturas desses estados, do ponto de vista técnico, existem diferentes estruturas gestoras envolvidas diretamente com as questões da pesca e aquicultura e que essas estruturas e suas formas de atuação influenciam a concretização das ações do MPA em nível local.

## 2 OBJETIVOS

O presente estudo apresenta os seguintes objetivos.

### 2.1 OBJETIVO GERAL

Descrever os processos de implementação de políticas públicas para a piscicultura em diferentes realidades do Brasil a partir da percepção dos gestores públicos e técnicos.

### 2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Os objetivos específicos deste estudo são:

- a) compreender como se dá o processo de implementação de políticas públicas formuladas em âmbito federal nos estados estudados;
- b) descrever a organização dos órgãos públicos locais frente ao processo de implementação de políticas públicas em âmbito estadual, bem como o papel dos gestores públicos nesse processo;
- c) discutir, comparativamente, os processos de implementação de políticas públicas.

### 3 JUSTIFICATIVA

A aquicultura passou a ter considerável relevância, do ponto de vista econômico, apenas recentemente, pois a pesca extrativista era a principal fonte de pescado para a população. Com a ameaça dos estoques pesqueiros, a criação de peixes e organismos aquáticos em geral passa a apresentar importância no cenário nacional. Esse fato resultou em uma mudança no direcionamento das políticas públicas e da legislação que rege a atividade, visando incentivar a produção de organismos aquáticos no Brasil. Por ser um setor em franca expansão, a necessidade de estudos que contemplem a aquicultura também cresce e, dado o cenário institucional atual, com expressivo incentivo à produção de pescado, pensar as políticas voltadas ao setor é um campo de pesquisa vasto a ser explorado.

Com a criação do Ministério da Pesca e Aquicultura, as políticas públicas direcionadas ao setor passaram a ser de responsabilidade desse órgão, que criou um pacote de políticas com o objetivo de modernizar a cadeia produtiva e promover o desenvolvimento do setor (BRASIL, 2014a). Esse pacote destina-se a todos os estados brasileiros, de forma que sua conformação pode atender ou não às demandas das diversas realidades, comprometendo a contribuição desse para o setor a que se destina. Em um contexto em que se ampliam os investimentos por parte do governo federal na aquicultura, é importante a mobilização de esforços acadêmicos no sentido de verificar como se delineiam as políticas públicas federais em diferentes realidades da aquicultura brasileira, buscando compreender as relações entre os órgãos envolvidos nas diferentes fases de uma política pública.

Para o adequado desenvolvimento do trabalho, algumas delimitações foram necessárias a este estudo. O olhar sob a implementação foi delimitado tendo em vista a importância desses momentos para a efetiva concretização dos resultados das políticas públicas. Nessas fases ocorrem as tomadas de decisões e a delimitação dos caminhos que percorrerá a política pública, que são os responsáveis maiores pelo resultado final (HECLO, 1974).

A escolha dos estados do Rio Grande do Sul e do Ceará está relacionada à possibilidade de verificar o andamento de ações do MPA em duas realidades antagônicas do ponto de vista de organização social, econômica, quantidade produzida, hábitos de consumo e fatores ambientais, além de diferenças geográficas, como clima, regime de chuvas, hidrografia, entre outros. Tal contraste

permitirá a reflexão acerca do andamento de um pacote de políticas públicas, redigido e formulado para atender ambas as regiões, levando em consideração a percepção dos atores locais envolvidos com a implementação das políticas para a pesca e aquicultura na região.

Dentre as variadas atividades que constituem a aquicultura, optou-se por delimitar a piscicultura (criação de peixes de água doce) como o foco do estudo. A importância dessa atividade está relacionada à sua contribuição para a produção de pescado, cerca de 390 toneladas, sendo a atividade aquícola de maior expressividade no Brasil. Além disso, representa um papel relevante em propriedades rurais gaúchas, uma vez que consiste em uma forma complementar de renda. No Ceará, a piscicultura ganha destaque de produção, uma vez que este estado apresenta expressiva produção de tilápias, o peixe de água doce produzido em maior quantidade no país (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE, 2014).

A fim de possibilitar uma leitura ampla da implementação das políticas públicas nos dois casos, a pesquisa de campo contemplará os gestores e técnicos que estão envolvidos com a piscicultura nas regiões. A percepção desses atores traz uma visão holística da realidade e aplicação das políticas públicas do MPA nos estados analisados. Além disso, por se tratar de um esforço no sentido de compreender processos para a implementação das políticas públicas, e não uma avaliação de seus resultados, os gestores públicos e técnicos são os atores que melhor se enquadram no fornecimento das informações necessárias ao desenvolvimento da dissertação.

O momento atual da aquicultura no Brasil demonstra a crescente importância da atividade para o país, porém ainda existe a necessidade de organização da cadeia produtiva no sentido de estruturar os mercados da aquicultura, trazendo benefícios a todos os atores envolvidos no setor. Apesar do esforço despendido para estruturar políticas de desenvolvimento da aquicultura, as limitações institucionais ainda são vistas como um dos principais problemas para o setor, especialmente em relação à falta de informações técnicas e econômicas, dificuldade de acesso ao crédito, licenciamento ambiental e escassez de programas de estímulo ao consumo de pescado (CNA, 2010).

Nesse contexto, o presente trabalho apresenta-se como contribuição para o preenchimento de uma lacuna apontada pelo setor, uma vez que visa explorar a

compreensão das políticas públicas para a aquicultura do ponto de vista do desenvolvimento das ações em diferentes realidades no país. Os investimentos na aquicultura são sinônimos de gastos públicos cujas finalidades e resultados devem ser estudados para possibilitar novos caminhos que contribuam para o aproveitamento dos recursos públicos.

## 4 O ESTUDO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O presente capítulo tem como objetivo proporcionar ao leitor uma visão dos estudos conduzidos acerca das políticas públicas que foram norteadores da construção teórica/conceitual deste trabalho. Inicialmente, aborda-se o que é uma política pública, explorando sua conceitualização e, em seguida, apresenta-se um breve histórico do surgimento das políticas públicas como objeto de estudo. Por fim, discutem-se as fases que constituem o processo de uma política pública e os instrumentos analíticos utilizados para abordar tal processo, com enfoque na fase de implementação, que é objeto deste estudo.

Muito se debate sobre o conceito de políticas públicas. Pode-se sintetizar a ideia central desse conceito a partir de duas definições: “O que os governos fazem e por que fazem” (SIMEON, 1976, p. 548) e o que os governos “escolhem fazer ou não fazer” (DYE, 1984, p. 1). Definir o que é uma política pública, porém, não é simples, uma vez que o conceito de política pública não é estático e pode variar, inclusive, de acordo com o setor da sociedade a que ela se destina. Além da dinâmica do processo em si, a dinâmica do público beneficiado e das mudanças sociais influenciam diretamente a ação do poder público.

Assim, o termo política pública tornou-se, ao longo dos anos, cada vez mais complexo. Para Teixeira (2002), são princípios norteadores de ação do poder público, procedimentos para as relações entre este e a sociedade. Uma política é considerada pública quando contempla, com seus resultados, a sociedade e quando sua elaboração é submetida ao debate público. Essas políticas visam a sanar as demandas da sociedade, em especial de seus setores marginalizados, ampliar e efetivar direitos de cidadania, promover o desenvolvimento e, ainda, gerenciar conflitos entre atores sociais que apresentam contradições de interesse.

A política pública aparece como área de conhecimento nos EUA desvinculada de quaisquer teorias institucionalistas, em contrapartida à Europa, onde o estudo das políticas públicas pode ser visto como uma vertente do estudo das instituições e do Estado. Alguns fatores vêm evidenciando a importância do estudo das políticas públicas tais como a adoção de políticas restritivas de gasto, que acabaram por colocar em evidência questões relacionadas à elaboração e execução das políticas públicas; a nova forma de ver o papel do governo, que substituiu as políticas inspiradas nas ideias de Keynes no período pós-guerra; em relação aos países em

desenvolvimento, em especial os latino-americanos. Outro fator relevante é a dificuldade de se elaborar políticas públicas que promovam o desenvolvimento e a inclusão social por falta de coalizão política (SOUZA, 2006).

O estudo das políticas públicas intensifica-se a partir da década de 1970 e está alicerçado na busca por compreender o funcionamento do Estado, partindo-se da relação entre agências públicas e atores dentro do processo de fazer política. De acordo com Lobato (1997), há três grandes linhas teóricas utilizadas para compreender o processo de formulação de políticas públicas: pluralista, *rent seeking* ou jogo institucional e neocorporativismo.

O pluralismo parte do princípio de que as políticas são formuladas considerando o jogo de interesses de diferentes grupos envolvidos com o governo, procurando aumentar benefícios e reduzir custos. Ao considerar a complexidade das relações sociais e da desigualdade de interesses no plano das decisões políticas, os próprios teóricos adeptos ao pluralismo passaram a rever esses conceitos, porém suas análises seguem interligadas aos preceitos originais da corrente teórica.

O *rent seeking*, basicamente, analisa o processo de forma endógena:

O "jogo" objetiva a aquisição de ganhos especiais por parte dos "jogadores", caracterizados como agentes de decisão. Para tanto, os diversos agentes (burocratas, políticos e grupos de interesse) procuram garantir para si ganhos que lhes permitam aumentar seu poder de decisão dentro do setor público. (LOBATO, 1997, p. 33).

O neocorporativismo surge como uma crítica ao pluralismo. Essa vertente parte do princípio de que as políticas são negociadas a fim de reduzir conflitos, baseadas na democracia, e que o Estado assume um papel de supervisão do processo. Esse seria o "tipo ideal" de formulação de políticas para essa corrente, porém ela vem tentando se ajustar a fim de se adaptar a sistemas políticos diversos.

Essa preocupação, que nasce nos anos 1970, intensifica o olhar sobre as políticas públicas e contribui para uma mudança nos rumos dos estudos centrados nesse objeto, especialmente no que se refere ao processo de implementação. A eficácia das políticas públicas passa a ser tratada com mais atenção nesse período, culminando em novas formas de analisar a política pública. Os três principais eixos de análise centravam-se no conteúdo das políticas, na avaliação de resultados e na relação das políticas e das organizações administrativas. A partir dessa nova percepção, passou-se a evidenciar que o processo de implementação pode

apresentar falhas e a admitir-se que fatores externos à política pública podem influenciar esse processo (BARRET, 2004).

Por se tratar de uma estratégia para solucionar problemas e assegurar o bem estar social, as políticas públicas são importantes ferramentas para que o Estado realize intervenções sobre as dinâmicas da economia e da sociedade, afetando os atores sociais e as instituições. Assim, pode-se dizer que as políticas estão fortemente ligadas à legitimação e execução das “regras do jogo”. São meios de fazer valer e concretizar as ações das instituições.

Os movimentos acadêmicos que buscaram estruturar o estudo das políticas públicas definiram esse campo como uma área multidisciplinar cujo foco de pesquisa estava centrado, basicamente, em três áreas: análise de políticas públicas (*Policy Analysis*), buscando compreender e explicar a construção das políticas públicas, processos de decisão e implementação de suas ações; estudos de avaliação, em que o principal foco está na eficiência das ações de políticas públicas, e estudos organizacionais, que estuda o sistema administrativo, com foco na estruturação operacional de construção de políticas públicas (BARRET, 2004; HECLLO, 1974).

A *policy analysis* permite compreender as políticas públicas tendo como foco a inter-relação entre a formulação e o processo de implementação com as instituições políticas. Esse modelo analítico é, frequentemente, criticado por não contar com um aporte teórico específico. Essa afirmação, porém, pode ser contestada e defendida, uma vez que permite uma avaliação multidimensional, levando em consideração as inter-relações entre as diversas dimensões do processo de elaboração e implementação de políticas públicas (FREY, 2000).

A *policy-analysis* trabalha com três conceitos básicos: ‘*polity*’, ‘*politics*’ e ‘*policy*’, os quais possuem o mesmo significado em uma tradução livre para o português, mas que apresentam distinção dentro do campo analítico. ‘*Polity*’ refere-se à dimensão institucional, ou seja, à estrutura institucional do sistema político, ‘*politics*’ são os processos políticos, objetivos, conteúdos e decisões. Por último, ‘*policy*’ é, em síntese, a prática das políticas públicas, a saber, a configuração técnica e o conteúdo material de decisões políticas. É importante destacar que, embora exista essa delimitação teórica, os três conceitos entrelaçam-se e contribuem mutuamente um com o outro (FREY, 2000).

Assim, apesar da definição conceitual, as três dimensões analíticas estão interligadas e tais fatores não podem ser isolados. A pesquisa de campo, buscando

compreender a realidade local, é uma ferramenta para que se possa considerar instituições como variáveis independentes sem tornar essa categoria genérica e estática no contexto de estudo. Nesse caso, as análises das três dimensões da política estão correlacionadas a fatores locais dos ambientes em que são executadas.

É importante lembrar que não existe um modelo ideal de política pública, pois ela nasce em resposta a uma demanda da sociedade. Essa demanda, por sua vez, está atrelada aos espaços geográfico e temporal em que surgiu e, portanto, a estratégia realizada através de uma política pública pode não se adequar a outra realidade ou a outro período. Assim, as características de implementação são tão decisivas quanto às de formulação, uma vez que a forma como serão aplicadas podem redirecionar toda a ação e, até mesmo, fugir ao objetivo principal (DIAS; MATOS, 2012).

Há quatro tipos de políticas públicas: distributivas, que beneficia um grupo ou região específicos em detrimento do todo; regulatórias, que envolvem burocracia e grupos de interesse; redistributivas, que têm a finalidade de distribuir vantagem sem acarretar custos a outrem; e constitutivas, relacionadas a procedimentos (LOWI, 1972; WINDHOFF-HÉRITIER, 1987).

Para situar o estudo, segue-se a conceituação analítica de Souza (2006) segundo a qual as políticas públicas constituem um processo dinâmico e cíclico, composto por quatro fases: agenda, formulação, implementação e avaliação. Ressalta-se que tais processos podem ocorrer de forma contínua e concomitante ao longo do ciclo de políticas públicas. A construção de uma sequência lógica para fins de análise de políticas públicas foi proposta por Charles Jones na década de 1970.

Esse modelo permite delimitar a análise, contribuindo para a estruturação coerente da política envolvendo diferentes cenários e atores que podem ser utilizados para analisar qualquer política. A segregação do processo em fases auxilia o entendimento do processo como um todo, porém é importante considerar, para fins de análise, que cada fase influencia e é influenciada pelas demais, constituindo uma interação mútua (DIAS; MATOS, 2012).

A agenda consiste, basicamente, na pauta do governo que culminará no debate gerador das políticas públicas. A formulação é estruturação dos debates da agenda com a finalidade de concretizá-los em ações e programas. A fase de implementação refere-se ao momento prático da política pública, ou seja, é ação

gerada a partir de sua formulação. Por fim, a avaliação é o processo em que são mensurados os resultados da política pública.

O período de formulação da política pública é de extrema importância, uma vez que nele ocorrem as decisões que influenciarão no curso da ação e, também, as discussões nas quais os atores envolvidos podem manifestar seus interesses e reivindicações (RUA, 1998). A implementação, enquanto fase de concretização da política pública, é o momento em que se inicia o processo de transformar uma ideia em ação concretizada e propulsora de resultados. Tal processo sofre influência das instituições e organizações que estão envolvidas em realizá-lo. Assim, ao buscar compreender o processo de implementação, deve-se dar maior peso à análise de aspectos não quantitativos que auxiliam no entendimento da atuação dessas instituições e organizações (SABATIER, 1979).

Não há um conceito único do que seria a avaliação de políticas públicas, uma vez que a multidisciplinaridade do campo das políticas públicas dá sustentação a diversas definições. Em síntese, pode-se definir avaliação como a equiparação dos resultados alcançados com os objetivos da ação. Assim, a avaliação busca evidenciar o alcance, eficiência, efetividade, impacto e sustentabilidade dos objetivos propostos por uma política pública (TREVISAN; BELLEN, 2008).

Ao avaliar uma política pública, é importante considerar a eficácia, ou seja, avaliar se os resultados estão de acordo com os objetivos traçados. Além da eficácia, deve-se considerar o impacto, que está relacionado aos efeitos não previstos das políticas e que afetam os atores e o meio em que estes se inserem, a pertinência de uma política dentro da realidade em que está sendo aplicada e a eficiência, que consiste em um cálculo de custo/benefício considerando os recursos investidos e o nível dos resultados alcançados (SILVA, 2005).

Vista a definição, para fins didáticos, das fases de uma política pública, volta-se a discussão à fase de maior ênfase deste estudo, a implementação. O processo de implementação já foi considerado pouco relevante no estudo das políticas públicas, pois essa fase era considerada como um primeiro passo para a execução da ação (GUN, 1978). A partir do momento em que se considera a política pública como um processo dinâmico e não como uma equação matemática em que as variáveis comportam-se de forma previsível, a implementação passa ser vista com maior relevância. Assim, explicar os resultados passou a contemplar uma visão de todo o processo e das possíveis externalidades que afetam o andamento das ações.

Fruto na nova forma de considerar a implementação, na qual essa fase passa a ter grande importância para compreender os resultados de uma política pública, uma questão emerge, ao pensar em políticas públicas como legitimação de interesses, relaciona-se a como esses interesses são pautados, elencados e tratados ao longo do processo de implementação de uma ação através de políticas públicas.

Estudiosos como Wildavsky (1979), Gunn, (1978), Sabatier e Mazmanian (1979), entre outros, desenvolveram trabalhos a partir da mudança na forma de analisar a implementação. Esses autores basearam-se em pressupostos como o de que as interpretações dos objetivos da política pública podem influenciar na ação resultante, diversos atores participam desse processo, levando a problemas de coordenação e comunicação, os interesses desses atores refletem no processo e o controle administrativo é restringido pela autonomia dos atores responsáveis pela implementação (LOTTA, 2010).

Tendo em vista o exposto, surgiram novas formas de vislumbrar a implementação, como a perspectiva da negociação, que acabaram por delinear novas formas de analisar o processo de políticas públicas. Inicialmente, foi estudado sob a perspectiva de hierarquização, na qual se considerava a política pública como um objeto estático cujos resultados eram, via de regra, fruto do objetivo de sua formulação. O objetivo, por sua vez, fazia parte de uma construção em que não havia espaço para alterações e, portanto, não sofria influência de fatores exógenos àqueles delimitados pelos responsáveis por formular políticas públicas. Esse modo de visualização é conhecido como *top-down*, ou seja, de cima para baixo (BARRET, 2004). Contrapondo-se a essa forma hierarquizada de pensar, novas correntes surgiram defendendo que, se as ações das políticas públicas fossem imunes à influência de fatores externos, os resultados, na prática, seriam previsíveis e homogêneos. Assim, a perspectiva *bottom-up* passou a centrar esforços em compreender a interação dos agentes e atores envolvidos no processo de implantação de políticas públicas (BARRET, 2004; MAJONE, 1995).

Em síntese, pode-se dizer que a principal distinção entre essas duas visões é o foco central de análise: na perspectiva *top-down*, o foco está naquilo que deveria ser feito enquanto a *bottom-up* centra-se no entendimento de como e por que foi feito. Em outras palavras, a perspectiva *top-down* ignora a influência de fatores como, por exemplo, os atores envolvidos no processo, nos resultados da política,

mantendo uma visão linear na qual parte-se de um objetivo pré-estabelecido e, indeferivelmente, o resultado é o cumprimento desse objetivo. Por outro lado, os fatores ignorados podem ser observados como a natureza da análise *bottom-up*.

Ao considerar que existem fatores adjacentes que interferem no processo de implementação das políticas públicas, considera-se que esse é interativo e que os atores envolvidos nessa interação podem transformar o processo através de suas ações (LOTTA, 2010). No contexto do presente estudo, os gestores públicos e técnicos representam esses atores e estão diretamente ligados ao processo de implementação de um pacote constituído em âmbito federal, o qual pode ser modificado durante o processo para adaptação às demandas locais.

Dessa forma, percebe-se que o estudo das políticas públicas percorreu uma trajetória na qual muitos conceitos foram revistos e o foco de análise expandiu-se e modificou-se. Embora não se possa contar com uma definição única do termo política pública, as contribuições teóricas visando formular um conceito contribuem para o entendimento de que política pública designa uma ação do poder público cujo objetivo é atender a uma demanda da sociedade. A concretização dessa ação passa por etapas que foram, para fins de estudo, divididas em fases que podem ocorrer separada ou concomitantemente e que são passíveis de análise. A implementação é a fase em que concretiza-se a ação e é, portanto, fundamental para que se compreenda o rumo que a política pública tomará na prática e, posteriormente, a ferramenta para explicar e avaliar os resultados gerados.

## 5 ASPECTOS DA AQUICULTURA BRASILEIRA

O objetivo deste capítulo é proporcionar uma visão ampla da aquicultura e, em específico, do ramo da aquicultura que é explorado neste estudo: a piscicultura. Assim, busca-se apresentar as principais características da atividade, bem como as peculiaridades latentes a esse setor da produção de alimentos que é, relativamente, novo no Brasil. Nesta sessão, são abordados os motivos pelos quais a aquicultura é importante mundialmente e por que o Brasil merece destaque nesse contexto, bem como a relevância da piscicultura. Posteriormente, exploram-se aspectos técnicos da produção de peixes que são fundamentais para compreender as diferenças entre as pisciculturas realizadas no Brasil e, por último, uma revisão sobre a criação de peixes nos estados do Rio Grande do Sul e do Ceará.

O economista Peter Drucker, ao referir-se à emergência de novos setores menciona, entre eles, a criação de peixes. Em uma alusão ao que ocorreu na agricultura, Drucker afirma que a aquicultura será responsável por transformar o ser humano de caçador e coletor em pastor dos mares. As colocações de Drucker levam à reflexão da importância que a aquicultura vem conquistando no cenário mundial, bem como ao processo inevitável que leva a sociedade a buscar alternativas para substituir a exploração de um recurso natural para que este não entre em colapso (AUOZANI, 2013).

Ao discutir a produção de peixes, vale ressaltar que o crescimento da atividade no Brasil é, relativamente, recente. A pesca extrativista sempre foi a principal fornecedora de pescado, sendo que, ainda hoje, tem importância nesse sentido. Porém, os estoques pesqueiros encontram-se ameaçados, principalmente em virtude da pesca extrativista em grande escala, em contrapartida vem resultando no aumento ao incentivo da produção de organismos aquáticos para suprir a demanda por pescado e preservar os recursos pesqueiros (RODRIGUES et al., 2012). Estudos da FAO na década de 1970 já previam o possível declínio na produção pesqueira. O mesmo órgão evidenciou o crescimento da aquicultura, passando de um milhão de toneladas, em 1950, para 52,5 milhões de toneladas em 2008 (FAO, 2010).

No ano de 2014, foi publicado o 1º Anuário Brasileiro da Pesca e Aquicultura, no qual são apontados alguns fatores que evidenciam o potencial brasileiro para a aquicultura, dentre os quais se destacou a grande disponibilidade de águas,

continentais e marinhas, que, em conjunto com características climatológicas e ambientais, configuram um cenário promissor ao desenvolvimento de organismos aquáticos de interesse à aquicultura.

Para ilustrar esse cenário, alguns dados acerca da aquicultura e da realidade brasileira podem ser tomados como parâmetros. O principal insumo utilizado na aquicultura é a água. A maior reserva de água doce do mundo encontra-se em território brasileiro, contando com cerca de oito mil quilômetros cúbicos. Para compreender essa dimensão, cabe ressaltar que a segunda maior reserva de água doce, pertencente à Rússia, tem cerca 4,5 mil quilômetros cúbicos. O segundo insumo mais importante para aquicultura é, obviamente, o peixe. Nesse quesito, o Brasil também se destaca, com uma grande diversidade de espécies nativas. Para complementar, grande parte do território brasileiro está em zona de clima tropical, que oferece excelentes condições de cultivo para peixes como a tilápia, que é uma das espécies mais consumidas no planeta (RODRIGUES et al., 2012).

Além dos fatores ambientais, aponta-se a capacidade de mercado interno e a presença da indústria de processamento do pescado. O consumo de peixes no país ainda é baixo, porém o hábito de consumir peixe vem se consolidando, demonstrando um aumento no consumo nos últimos anos. Apesar desse aumento, o peixe ainda não faz parte da cultura de consumo diário do brasileiro, sendo a preferência pela carne bovina, seguida do frango e, em terceiro, o peixe. O aumento no consumo é visto como um reflexo da busca por alimentos saudáveis e pela popularização da culinária japonesa no Brasil (ASSOCIAÇÃO CULTURAL E EDUCACIONAL BRASIL – ACEB, 2014).

Em 2013, segundo levantamento do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a produção de peixes no Brasil foi de 392.493 toneladas, com destaque para o Ceará, terceiro maior produtor (30.670 toneladas). Com tanto potencial para explorar a aquicultura, o Brasil ainda não é capaz de otimizar os recursos para a produção de organismos aquáticos. Apesar do crescimento verificado, a quantidade produzida está aquém da capacidade de produção. Isso se deve ao fato de que o país “ignorou” seu potencial produtivo por décadas durante as quais o pescado consumido era proveniente da pesca (ACEB, 2014).

Assim, o investimento na aquicultura é recente e encontra, ainda, limitantes ao desenvolvimento da atividade e seu estabelecimento como setor produtivo. Alguns estudos vêm evidenciando essas dificuldades e será possível perceber, ao

abordar as políticas públicas formuladas pelo MPA, que algumas delas são contempladas. Conforme o Anuário da Pesca e Aquicultura e o Diagnóstico Nacional da Atividade Aquícola (CNA, 2010), o licenciamento ambiental é uma das principais dificuldades para o setor, o que se justifica pelo fato de a aquicultura ser uma atividade recente e envolver o uso de recursos hídricos. Por ser uma atividade recente, a cadeia produtiva do pescado é pouco estruturada, o que causa dificuldades e aumenta os problemas de logística. Regiões como o norte do país sofrem pela distância dos grandes centros de consumo e de produção, aumentando os custos. Por essa razão, o pescado ainda é um alimento considerado caro pelo consumidor.

Ao analisar a aquicultura, engloba-se uma série de atividades que são consideradas criações de organismos aquáticos, tais como a produção de camarão (carcinicultura), rãs (ranicultura), mariscos (malacocultura), entre outros. Este estudo trata, especificamente, do cultivo de peixes de água doce, a piscicultura, por ser um setor produtivo de destaque na aquicultura brasileira. No Brasil, a piscicultura surge na década de 1930, com pouco incentivo à produção em um primeiro momento. Embora o movimento acadêmico, já anos 1970, desenvolvesse pesquisas sobre a criação de peixes nativos do Brasil, a atividade ainda não era valorizada dos pontos de vista econômico e social (CYRINO, 1996).

Atualmente, o crescimento da atividade aquícola é constante e o incentivo da esfera pública, através de ações políticas, intensificou-se nos últimos anos. De acordo com Araújo (2006), os olhares se voltam à piscicultura no cenário nacional e os meios de comunicação passaram a veicular informações encorajadoras que mostraram a rentabilidade da atividade, atraindo investidores. Por outro lado, o autor vê essa situação como preocupante, uma vez que apenas as vantagens são evidenciadas, caracterizando a piscicultura como uma possibilidade de lucro fácil que seria complementar de renda em qualquer propriedade rural. Assim, essas informações podem induzir produtores a investir na piscicultura sem suporte adequado do ponto de vista técnico e econômico, o que pode gerar resultados negativos.

Firetti et al. (2007) estudaram a cadeia produtiva da piscicultura e verificaram a ocorrência da profissionalização da atividade e diversificação dos canais de produção. Os autores destacam como pontos fortes fatores técnicos, como diversidade de sistemas de produção e espécies, produtividade, definição de alguns

pacotes tecnológicos e eficiência alimentar, além do elevado número de produtores. A dificuldade de controle e monitoramento dos peixes, dificuldade na aquisição de alevinos, inexperiência técnica, falta de corporativismo e cooperação e a informalidade são vistos como pontos fracos.

A piscicultura, no contexto da agricultura familiar, é uma atividade alternativa e complementar. O desenvolvimento da piscicultura em pequenas propriedades está aliado à transferência de tecnologia e treinamento da assistência técnica, porém a produção em sistemas semi-intensivos e intensivos (sistemas dependentes de insumos externos e tecnologias em maior grau) nem sempre são acessíveis aos agricultores familiares. Esses buscam alternativas de manejo mais simples que proporcionem autonomia e sustentabilidade, necessitando de investimentos em pesquisas que busquem encontrar tecnologias alternativas apropriadas à realidade das pequenas propriedades (SANTOS et al., 2014).

A produção de pescado proveniente da piscicultura, no ano de 2012, foi de 392.493 toneladas, sendo a tilápia do Nilo (*Oreochromis niloticus*) a principal espécie produzida, seguido das carpas (*Cyprinus, sp.*) (IBGE, 2014). As espécies mais produzidas são exóticas, ou seja, não ocorrem naturalmente em habitats aquáticos brasileiros. A carpa comum foi a primeira espécie exótica introduzida no Brasil, no ano de 1898. A primeira variedade de tilápia introduzida no país, por volta de 1952, foi a tilápia do Congo (*Oncorhynchus nykiss*), que não se adaptou adequadamente à piscicultura na época. Apenas na década de 1970 a tilápia do Nilo chegou ao Brasil e, por suas características zootécnicas e preferência do consumidor, tornou-se popular na piscicultura brasileira (CASTAGNOLLI, 2008).

O grande número de informações, do ponto de vista tecnológico, para a produção de espécies como a tilápia facilita o processo de produção e é um dos fatores que justifica a criação de espécies exóticas no Brasil. A falta de um pacote tecnológico definido para a produção de espécies nativas brasileiras pode ser visto como um entrave ao desenvolvimento da piscicultura, uma vez que o país possui uma diversidade considerável de espécies com potencial para produção. Essa realidade, porém, vem se modificando com o incentivo à conservação e produção de espécies nativas, bem como pesquisas que visam gerar informações sobre esses peixes.

## 5.1 ASPECTOS TÉCNICOS DA PRODUÇÃO DE PEIXES

O objetivo desta sessão é possibilitar a compreensão de aspectos técnicos fundamentais ao desenvolvimento da piscicultura que diferem em realidades distintas, como ocorre nos casos analisados neste estudo. Vê-se como indispensável para o desenvolvimento do estudo tratar de técnicas de produção, uma vez que as diferenças nos sistemas produtivos são fatores que contribuem para o surgimento de diferentes pisciculturas, com diferentes demandas e, portanto, são centrais no desenvolvimento de um estudo que busca compreender a ação de políticas públicas voltadas à atividade.

O foco desta seção não é esgotar a temática do manejo produtivo em piscicultura, de forma que se buscará abordar conceitos técnicos que serão utilizados ao longo do desenvolvimento do trabalho e visam a facilitar o entendimento das realidades de produção do Rio Grande do Sul e do Ceará, proporcionando ao leitor conhecimento acerca de termos fundamentais à compreensão do estudo. Assim, os aspectos aqui redigidos são aqueles que ocorrem em um ou em ambos os casos estudados.

A piscicultura pode ser realizada em açudes, viveiros<sup>2</sup>, rios, lagos, barragens, sistemas fechados de recirculação de água, entre outros. Para compreender a produção de peixes, faz-se necessário conhecer os elementos básicos para realizar o cultivo, que são disponibilidade de água de qualidade para a piscicultura, alevinos<sup>3</sup>, alimento, equipamentos para despesca e transporte dos animais. A natureza e a quantidade desses insumos são variáveis de acordo com o sistema de produção, como será visto a seguir.

Os sistemas produtivos utilizados na piscicultura são, basicamente, semi-intensivos, ou seja, empregam pouca tecnologia para a produção. No sistema semi-intensivo, o ciclo de produção oscila entre seis meses e dois anos e utiliza-se alimentação externa, a qual consiste em restos de culturas, grãos ou ração. Na região Sul e, em alguns casos, no Nordeste, o sistema extensivo gera bons

---

<sup>2</sup> Viveiros ou tanques de piscicultura são as estruturas escavadas para a criação de peixes, semelhantes aos açudes. A principal distinção entre o viveiro e o açude é que o primeiro possui controle de entrada e saída de água, enquanto o segundo não possui esse tipo de controle, que é importante para manutenção da qualidade da água em piscicultura por permitir a renovação da água. O açude possui apenas um dreno para redução do volume de água (IBAMA; SEMA; IAP, 2008).

<sup>3</sup> Denomina-se de alevino o peixe em seu estágio pós-larva (WOYNAROVICH; HORVATH, 1983). São popularmente definidos como os filhotes de peixes.

resultados. Nesse sistema, raramente utiliza-se rações ou outros aparatos tecnológicos para aumentar a produtividade, não há renovação de água e os animais dependem exclusivamente da alimentação natural, dificultando uma produção padronizada (OSTRENSKY et al., 2008).

Quanto ao sistema de produção intensivo, exige grandes investimentos tecnológicos, alta densidade de estocagem e alta taxa de renovação de água. Um exemplo de sistema intensivo de produção é a criação de peixes em tanques-rede, no qual gaiolas flutuantes são colocadas em locais como grandes açudes, lagos e barragens e povoados com peixes que recebem alimentação artificial. Na figura 1, é possível visualizar a estrutura de um tanque-rede. As gaiolas possuem diferentes tamanhos e são sustentadas por boias nas laterais, contando, ainda, com uma tampa na cavidade superior. Essa estrutura permite que o fluxo de água seja intenso, possibilitando a utilização de alta densidade de estocagem nesse tipo de produção (SAMPAIO, 2012; NASCIMENTO; OLIVEIRA, 2010).

**Figura 1 – Estrutura de um tanque-rede com um metro cúbico, com quatro boias para flutuação**



Fonte: IAREMA, 2015.

Quando se utiliza a ração, alimento artificial, o sistema suporta uma maior densidade de estocagem, caracterizando um sistema “cada vez mais” intensivo conforme aumenta o nível de ração ofertado. Assim, os sistemas de cultivo em piscicultura são definidos pelos níveis de tecnologia empregados para criar peixes e pela produtividade, conforme ilustra a figura 2.

Figura 2 – Os diferentes sistemas de cultivo em piscicultura, a partir da oferta de alimento



Fonte: Adaptado de Cyrino, 1996.

Na piscicultura, são comuns os cultivos em tanques de terra escavado ou viveiros, nos quais é possível utilizar a adubação acompanhada, ou não, de alimentação suplementar através de rações, com alta ou baixa renovação de água, dependendo do sistema de produção empregado. O cultivo em consórcio com outras atividades é uma prática presente em algumas regiões do país, porém o maior destaque encontra-se no estado de Santa Catarina, no consórcio entre a piscicultura e a suinocultura. As principais vantagens desse sistema são o aumento da renda do produtor e a reciclagem de dejetos, porém há uma restrição ao pescado proveniente desse tipo de cultivo no mercado, em virtude da alimentação com esterco (OSTRENSKY et al., 2008).

Outro fator importante na criação de peixes é a escolha da espécie que será cultivada. Como foi visto anteriormente, as espécies mais produzidas no Brasil são a tilápia e as carpas. A tilápia é uma espécie exótica que foi introduzida no Brasil por volta da década de 1970. Atualmente, é a espécie de água doce mais cultivado no país devido a suas características zootécnicas como, por exemplo, a rusticidade, ou seja, adaptação a condições ambientais diversas. Um dos principais problemas encontrados na criação da tilápia é a sua proliferação, o que pode causar superpovoamento em viveiros e tanques (SAMPAIO, 2012).

As carpas são espécies exóticas utilizadas nas pisciculturas brasileiras desde 1882, sendo que na década de 1950 novas espécies de carpas foram

introduzidas e, nos anos 1970, exemplares que passaram por melhoramento genético desde 1882 chegaram, então ao Brasil. São peixes rústicos que apresentam desempenho favorável na criação em cativeiro. Existem várias espécies de carpas, sendo as mais cultivadas no Brasil a carpa húngara, carpa capim, carpa cabeça-grande e carpa prateada (MOREIRA et al., 2001).

Cada uma delas apresenta suas especificidades, tais como diferentes hábitos alimentares e ocupação de diferentes espaços na lâmina d'água, permitindo a criação conjunta em um mesmo viveiro de todas elas. Assim, ainda que em um mesmo ambiente, os peixes não competirão por alimento e promoverão o aproveitamento mais eficiente dos nutrientes encontrados no alimento natural produzido nos viveiros. A esse sistema de criação, bastante presente no estado do RS, dá-se o nome de policultivo. Esse sistema permite aproveitamento mais eficiente nos níveis tróficos, manutenção das condições do viveiro, aumento da eficiência da produção de peixes e redução dos impactos ambientais (BARCELLOS; FAGUNDES, 2012).

Além das carpas, é possível introduzir outras espécies ao sistema, como o jundiá (*Rhamdia quelen*), uma espécie nativa do sul do Brasil que vem apresentando desempenho favorável junto ao policultivo de carpas. O jundiá é uma espécie onívora com tendência à carnivoría, de forma que prefere alimentar-se de proteína de origem animal. Assim, essa espécie não compete em alimentação com as carpas e, ainda, auxilia no controle da reprodução da carpa húngara, uma vez que, nesse contexto, o jundiá é um predador (BARCELLOS; FAGUNDES, 2012).

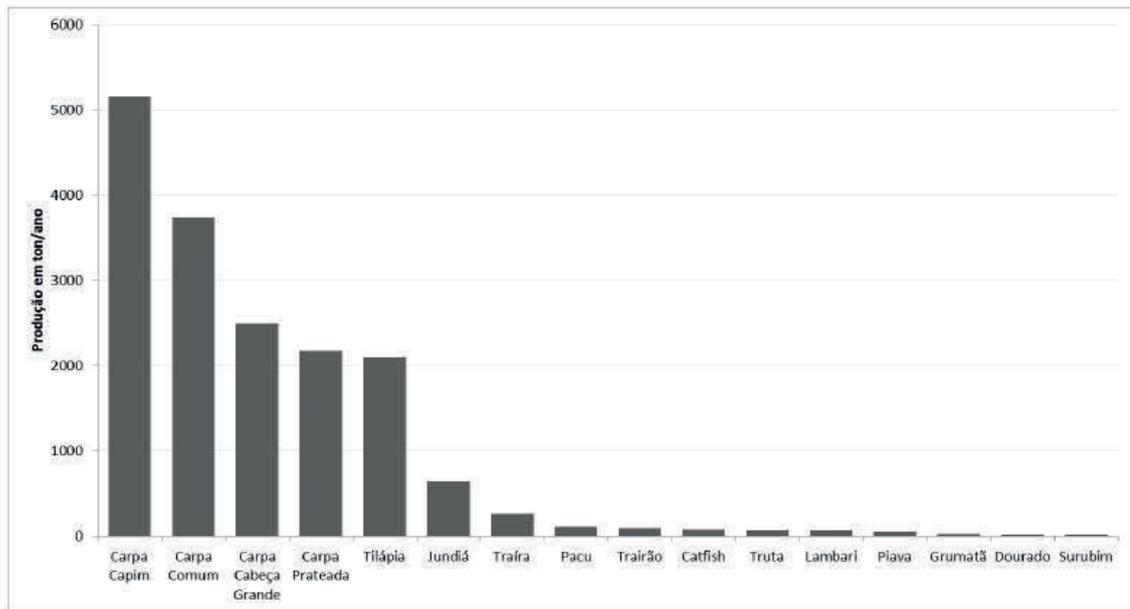
A piscicultura vem ganhando espaço no Brasil e está presente em diversos estados, entre eles os casos deste estudo: Rio Grande do Sul e Ceará. Assim como as demais atividades agrícolas, a piscicultura se desenvolve de diferentes formas, de acordo com as condições ambientais, sociais e econômicas de cada local. Com a finalidade de proporcionar ao leitor um breve cenário da piscicultura no RS e no CE, apresentam-se algumas características da atividade nesses dois estados.

## 5.2 A PISCICULTURA NO RIO GRANDE DO SUL

No RS, há 50.464 piscicultores cuja maioria utiliza o sistema extensivo de criação (65%). Os usuários do sistema intensivo representam 2% do total de produtores e os 33% restantes utilizam o sistema semi-intensivo. A produtividade

média varia em todos os sistemas produtivos, sendo que a maior variação está presente no sistema intensivo. Os piscicultores gaúchos trabalham em regime de produção familiar e são responsáveis por 74% dos 20,364 ha de espelho d'água do estado. As espécies de maior expressividade na produção do RS são as carpas, embora outros peixes também sejam cultivados, conforme Figura 3 (WALTER et al., 2015).

**Figura 3 – Distribuição da produção por espécie de peixes no estado do Rio Grande do Sul em 2014**



Fonte: Walter et al., 2015.

O Rio Grande do Sul apresenta um dos maiores índices de produção de carpas do país e a tilapicultura encontra-se em processo de expansão no estado, embora algumas características tais como as baixas temperaturas, podem constituir um entrave ao desenvolvimento da atividade na região.

Em estudos sobre a piscicultura na Região Sul do Rio Grande do Sul, Piedras e Bager (2007) identificaram a atividade como lazer ou subsistência, sendo que não se registrou nenhum projeto de produção de peixe para comercialização, apesar de a região contar com incentivo governamental e condições favoráveis para a produção de peixes. Os autores entendem esse cenário como consequência da inexistência de uma cadeia produtiva de peixe cultivado estabelecida. Os autores destacam, também, a questão do licenciamento ambiental, restrições quanto às espécies criadas, as tecnologias de produção disponíveis não atendem às

necessidades dos produtores, falta de assistência técnica e ausência de apoio institucional.

Cabe salientar, no que tange à restrição das espécies, que na data de realização do estudo existia uma restrição à produção de tilápias na bacia do rio Uruguai. Essa restrição estava baseada nos possíveis danos ambientais que a introdução dessa espécie, que não é nativa da região, poderia causar aos ecossistemas aquáticos. No ano de 2012, essa restrição deixou de existir, mas os demais aspectos colocados pelos autores ainda são relevantes atualmente. Em relação ao apoio institucional, pode-se dizer que, do ponto de vista quantitativo, houve um avanço no que tange a políticas voltadas ao setor aquícola, porém ainda não há estudos avaliando o resultado, do ponto de vista qualitativo, da eficiência dessas políticas.

A irregularidade na oferta e demanda de pescado ao longo do ano, bem como a falta de infraestrutura de beneficiamento, armazenagem e distribuição do pescado são alguns dos fatores apontados por Baldisserotto (2009) como agentes que dificultam o desenvolvimento da piscicultura no Rio Grande do Sul. De acordo com dados levantados por Walter et al. (2015), 78% dos piscicultores produzem peixes para fins de subsistência, comercializando apenas o excedente, especialmente no período da Semana Santa. Os 22% que comercializam pescado, são responsáveis por 55% do total de produção do estado. Essa característica define a piscicultura gaúcha como de natureza familiar. Quanto ao beneficiamento do pescado, é interessante ressaltar que, das 84 unidades de beneficiamento do estado, 65 estão em pleno funcionamento, porém com ociosidade de 74% de sua capacidade total.

Assim, a piscicultura no Rio Grande do Sul possui características peculiares e sua relevância para o estado é pouco expressiva. Conforme já destacado, o Ceará apresenta uma estrutura diferenciada e potencial produtivo mais amplo, por conta de uma série de fatores que serão discutidos na próxima seção deste capítulo.

### 5.3 A PISCICULTURA NO ESTADO DO CEARÁ

O estado do Ceará é o segundo maior produtor de tilápias do Brasil, com produção de 30.634 toneladas (IBGE, 2014). A produção é realizada, em sua maioria, no sistema de tanques-rede, que permite otimização do uso das águas de barragens de abastecimento como o açude público Padre Cícero, popularmente

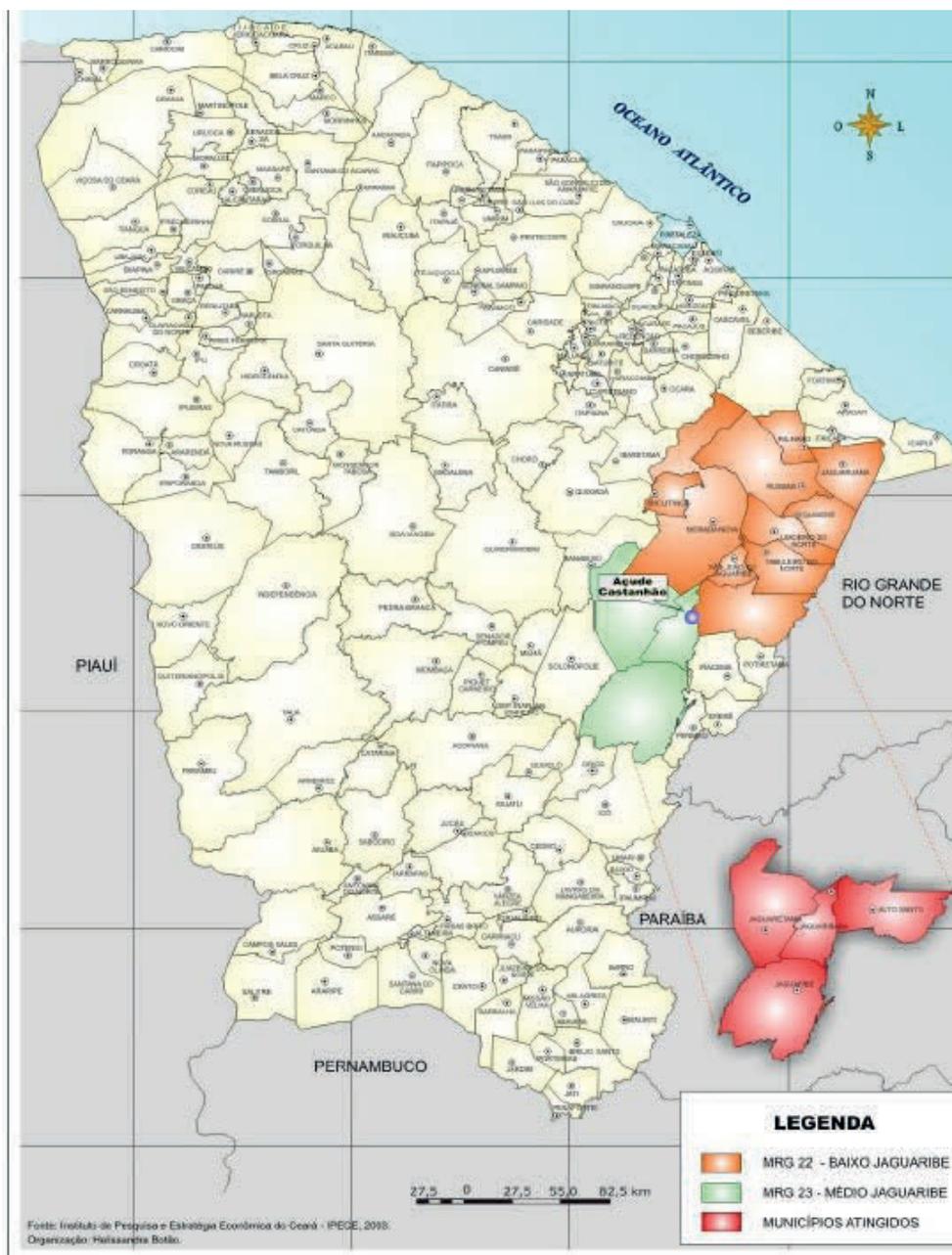
conhecido como açude Castanhão. Segundo informações de representantes do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), a piscicultura no Castanhão beneficia cerca de 230 famílias, contando com projetos de piscicultura em que a tilápia é espécie predominante. A contribuição dos projetos de piscicultura do Castanhão é a mais significativa no estado do Ceará.

Os estudos para a construção do Castanhão iniciaram em 1910, embora a obra tenha sido adiada até 1995. Esse fato se deve a percalços tais como ponderações acerca da necessidade de construção, viabilidade e finalidades de uso, além das questões sociais envolvendo a comunidade local e jogos de interesses políticos (SOUZA, 2010). A barragem abrange os municípios de Alto Santo, Jaguaribara e Nova Jaguaribara (Figura 4), sendo a última uma cidade planejada que foi construída para alocar os moradores do antigo município de Jaguaribara, que foi inundado para a construção da barragem.

O Castanhão foi projetado com o objetivo de controlar as cheias do rio Jaguaribe e ampliar a oferta de água para outras cidades do estado, entre elas a capital Fortaleza. Idealizado no início do século XX e inaugurado em 2003, o açude Castanhão conta com capacidade máxima de 6,7 bilhões de metros cúbicos, dos quais 4,5 bilhões são volume de acumulação e 2,2 bilhões de volume de espera destinado à contenção de cheias, totalizando uma área de 44.000 ha. Além do abastecimento para consumo humano, as águas do Castanhão são utilizadas para irrigação de área agrícola e para a criação de peixes, sendo a potencialidade dessa atividade estimada em 32.000 toneladas ao ano. A estimativa é de que cerca de 3,5 milhões de habitantes de 12 municípios sejam beneficiados pelo Castanhão (SAMPAIO, 2012; DNOCS, 2015; PORTAL BRASIL, 2015).

A piscicultura do Rio Grande do Sul tem caráter de subsistência e enquadra-se, em sua maioria, como piscicultura familiar, enquanto o Ceará apresenta sistema de produção intensivo e caráter empresarial, adquirindo proporções significativas do ponto de vista de produtividade e ganhos econômicos. Essas diferenciações estão enraizadas nas culturas locais, sejam elas tradição, no caso do RS e a forte ligação com a pecuária de corte, ou imposição de mudanças, como o caso dos cearenses que se tornaram piscicultores com a chegada do Castanhão.

Figura 4 – Localização do açude Castanhão



Fonte: BOTÃO, 2005.

## **6 A TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AQUICULTURA: DO IBAMA AO MPA**

Conforme exposto anteriormente, a aquicultura é um setor que iniciou sua expansão recentemente. Da mesma forma, as instituições públicas ligadas à aquicultura expandiram-se e modificaram-se, uma vez que se constatou a importância da atividade e a necessidade de uma intervenção mais direta do poder público na estruturação da aquicultura enquanto setor produtivo.

A necessidade de modificações e, até mesmo, da criação de novos órgãos públicos surgiu, praticamente, no mesmo período em que, com a limitação dos estoques pesqueiros de rios e mares, a aquicultura passou a ter papel importante no fornecimento de pescado. Essa mudança teve e ainda tem influência sob o setor, de modo que conhecê-la serve de auxílio para a melhor compreensão do cenário político que culminou com a criação do Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA) no ano de 2009 e a extinção do mesmo no ano de 2015.

Na década de 1960, o Decreto nº 50.872, instituiu o Conselho de Desenvolvimento da Pesca, primeira tentativa de consolidação de uma política setorial que, naquele momento, contemplava a pesca, principal atividade fornecedora de pescado. No ano de 1962, a Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (Sudepe) foi criada, com o objetivo principal de nortear a elaboração de uma política para o setor pesqueiro, através dos Planos Nacionais de Desenvolvimento da Pesca (PNDP), os quais seriam revistos anualmente e compreendiam aspectos relacionados a fatores econômicos e sociais, incentivando investimentos públicos e privados, além de pesquisa, no setor. Em 1966, o Decreto 58.696 passou a definir a pesca como indústria de base e, a partir de um convênio do governo com a FAO, nasceu em 1967 o Programa de Pesquisa e Desenvolvimento Pesqueiro no Brasil (PPDP) (BNDE, 1975).

Em 1967, entrou em vigor o Decreto-lei nº 221, promovendo a proteção e estímulo à pesca e dividindo a atividade em três categorias: comercial, desportiva e científica e, além disso, a pesca passa a ser definida como atividade agropecuária. Esse decreto também tratou de questões ambientais, definindo épocas, regiões e espécies cuja pesca seria proibida. Caberia à Sudepe o controle dessas questões. De acordo com Azevedo (2012), o decreto ainda objetivava estimular o desenvolvimento de um parque industrial para produção dos materiais necessários à

atividade, demonstrando que, já nesse momento, havia a consciência do potencial pesqueiro do país, bem como se iniciavam os esforços para a estruturação de um setor que o explorasse.

O primeiro PNDP foi elaborado em 1963, mas não foi implementado. Desde então, mais quatro planos foram elaborados até 1980, porém nenhum concretizado de forma plena. Com o processo de redemocratização do país, a Sudepe apresentou o plano que foi denominado I PNDP Nova República. Esse plano, do ponto de vista das proposições realizadas, era muito próximo dos anteriores. Fatores como as peculiaridades regionais, a preocupação com os recursos pesqueiros e outros aspectos ambientais não eram considerados, o que contribuiu para a redução da produção. Além disso, não houve apoio significativo à pesquisa, apesar de a ação ser vista como importante para o crescimento do setor pela Sudepe (DIAS NETO, 2003).

Em 1974, a Sudepe desenvolveu um plano de assistência técnica destinado à pesca artesanal, o Pescart (Plano de Assistência à Pesca Artesanal). O objetivo era, basicamente, semelhante ao que ocorria na agricultura nesse momento histórico, modernizar a pesca artesanal. Para Diegues (1988), o modelo de assistência do Pescart não proporcionava a participação do pescador e as inovações difundidas pelos técnicos nem sempre atendiam suas necessidades, além de não considerar as especificidades socioculturais da comunidade.

O período que vai da década de 1960 até 1974 foi de crescimento e modernização do setor pesqueiro, o que ocorreu em função do fomento à atividade gerado pela lei de incentivos fiscais<sup>4</sup> à pesca, fixada pelo Decreto Lei nº 221 de 21/02/1967. A concessão de incentivos fiscais foi a alavanca para a consolidação de um parque industrial para processamento de pescado, além da ocupação de novas áreas de pesca, gerando aumento da produção. Esse crescimento, porém, encontra limitações devido à sobrepesca, processo em que uma determinada espécie é retirada em grande quantidade do ecossistema em um curto espaço de tempo, impossibilitando a reposição natural do estoque. Em outras palavras, ao desconsiderar a limitação dos recursos naturais, a política de incentivos fiscais, ao mesmo tempo que impulsionou a atividade, contribuiu para seu declínio (ABDALLAH; BACHA, 1999).

---

<sup>4</sup> Incentivos fiscais são reduções ou eliminações, diretas ou indiretas, de ônus tributário.

Em 1989, a Sudepe, após diversas acusações de envolvimento com corrupção, foi extinta e a pesca passa aos cuidados do Ibama. Para Azevedo (2012), o processo pode ser visto como uma mudança no caráter desenvolvimentista com que a atividade era analisada. Os aspectos econômicos da atividade continuam em pauta, porém passa a existir maior preocupação com as questões ambientais que a permeiam. Além disso, o Ibama se mantém no âmbito da conservação dos recursos pesqueiros, não promovendo grandes incentivos e fomento à atividade.

Assim, o crescimento e o interesse econômico na criação de organismos aquáticos e, junto deles, surgiu a necessidade de discutir os efeitos negativos da atividade, fossem ambiental ou social e, conseqüentemente, o conceito de aquicultura sustentável, o qual se baseia na concepção de desenvolvimento sustentável. Em 1995, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) elaborou o Código de Conduta da Pesca Responsável e delegou um espaço para a aquicultura, através do Código de Conduta para o Desenvolvimento da Aquicultura Sustentável.

A base deste código de conduta são as "boas práticas de manejo", que devem ser identificadas através da cadeia produtiva da aquicultura e posteriormente introduzidas em cada um dos elos dessa cadeia - indústria de insumos, aquicultores, processamento e consumo. Os códigos de conduta devem ser elaborados para cada cadeia produtiva, desde a produção até o consumo por meio de um processo que envolva aquicultores, representantes da indústria de insumos, da indústria de processamento, dos órgãos de pesquisa e de gestão ambiental. A finalidade desse trabalho conjunto é que tais códigos, socialmente, elaborados, venham a ser efetivamente adotados em todo o processo produtivo. (WALTER, 2010, p.49).

Em 1998, a inserção da aquicultura na pauta do poder público entrou em evidência, com a criação do Departamento de Pesca e Aquicultura (DPA), órgão filiado ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Até 2003, o Ibama e o DPA dividiram a tarefa de gerir as questões relativas ao setor pesqueiro. Nesse ano, foi criada a Secretaria Especial da Pesca e Aquicultura (SEAP). A criação desse órgão foi o fator que voltou os olhos do Brasil para a pesca e aquicultura e, no ano de 2009, resultou na criação do Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), regulamentada pela Lei nº 11.958, consolidando, assim, a criação de um cenário político favorável para o setor (AUOZANI, 2013).

É importante citar que a criação da SEAP não excluiu o papel do Ibama na atividade pesqueira, o qual seguiu sendo responsável pelos aspectos ligados a

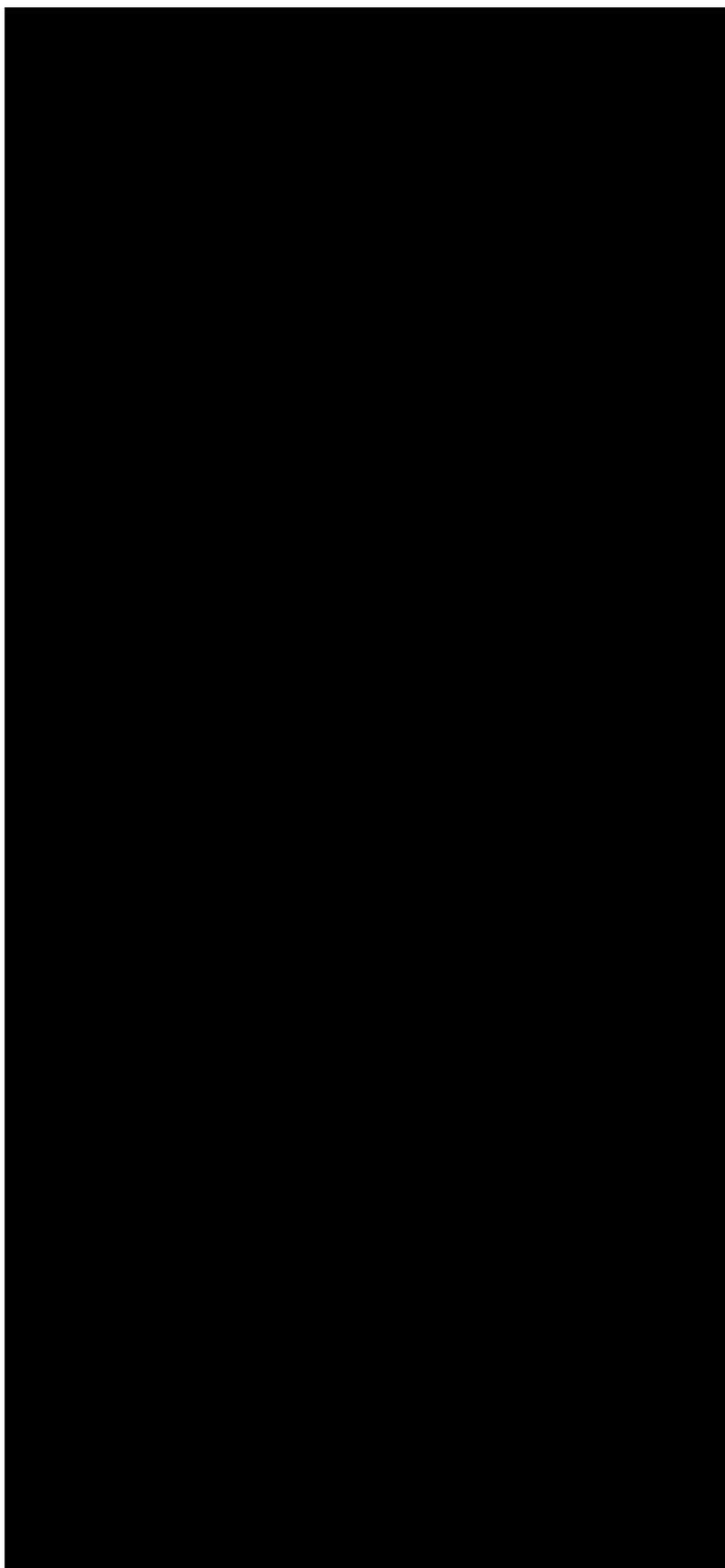
preservação e conservação ambiental. A SEAP fora constituída para ser mais que um órgão executor, mas também de planejamento e coordenação junto aos ministérios envolvidos com a pesca. A SEAP, por sua vez, ficou responsável pelo planejamento, coordenação e formulação de projetos e políticas destinadas ao setor, envolvendo itens como linhas de crédito, apoio à produção e à comercialização de produtos de origem aquícola e pesqueira, além de incentivar o cooperativismo e associativismo. Essa configuração, porém, foi alvo de muitos conflitos entre as instituições envolvidas, levando, inclusive, a uma denúncia do Ministério Público do Rio Grande do Sul, sob a alegação de que as atividades aquícola e pesqueira não eram submetidas a licenciamento ambiental na SEAP (AZEVEDO, 2012).

Azevedo (2012) ressalta, ainda, que a criação do MPA foi fruto da disputa entre ministérios no que tange ao regramento e gestão da atividade. A demanda pela criação do Ministério partiu de um esforço dos gestores da SEAP, com respaldo das lideranças do setor. A FAO/BRASIL já havia apontado três soluções para sanar o problema institucional que se instalava no país e uma das alternativas era a criação de um Ministério, artifício que o setor utilizou para reforçar seus argumentos. Em síntese, o MPA passou a concentrar as diversas funções de coordenação no setor pesqueiro e aquícola:

Com a criação do Ministério, portanto, esse passou a agregar todas as competências relativas ao setor pesqueiro, incluindo o fomento, a pesquisa, a extensão, o monitoramento da atividade e a geração das estatísticas, a emissão das licenças e permissões tanto para a pesca comercial, quanto para a amadora e ornamental, sanidade dos produtos pesqueiros e aquícolas, compartilhando, ainda, competências com o MMA/Ibama em relação à gestão dos recursos pesqueiros, porém agora sob sua coordenação. Destaca-se também que o ordenamento da aquicultura permaneceu como atribuição exclusiva do MPS, ainda que o licenciamento ambiental da atividade deva ser realizado pelos órgãos ambientais competentes (AZEVEDO, 2012 p. 168-169).

A figura 5 retrata, de forma sistemática, a trajetória dos órgãos ligados à pesca e à aquicultura até o ano da criação do MPA. Percebe-se, ao longo dos anos, a presença cada vez mais evidente da preocupação com a produção de organismos aquáticos no Brasil. A criação do MPA, portanto, ilustrou o que se aborda neste trabalho e que é perceptível aos envolvidos no setor: a aquicultura conquistou seu espaço político e, junto com ele, a promessa de melhorias, investimentos e soluções aos problemas enfrentados pelos aquicultores.

**Figura 5 – Sistematização da trajetória das instituições da aquicultura até a criação do MPA**



Fonte: SIQUEIRA et al., 2015.

## 6.1 POLÍTICAS E AÇÕES DO MPA

Contar com um ministério para tratar dos interesses dos aquicultores é uma conquista e simboliza notoriedade e autonomia para o setor. Para compreender como essa conquista pode se materializar em ações, é necessário compreender, por que e para que existem os ministérios e quais ações podem ser executadas por esses órgãos. De acordo com o Portal Brasil (2009), a estrutura do poder executivo do país, responsável pela formulação, implementação e acompanhamento das políticas públicas, é composta pelos ministérios, secretarias especiais, autarquias, agências reguladoras e conselhos. O presidente da República tem poder para criar e modificar essa estrutura podendo, inclusive, criar ou extinguir os ministérios.

Cabe ao ministério a criação de estratégias, diretrizes e normas, além da definição das prioridades de aplicação de recursos públicos e do acompanhamento e avaliação de programas federais. O ministério é um órgão diretamente subordinado à presidência da República que possui autonomia técnica financeira e administrativa. Os ministros são escolhidos pelo presidente da República e são responsáveis por coordenar e supervisionar os órgãos e entidades relacionados ao ministério em que atua.

A Lei nº 11.958 estabeleceu como competências do MPA as diversas atividades ligadas à política nacional pesqueira e aquícola, desde a produção até a comercialização, além da normatização, concessão de licenças e autorizações e fiscalização da atividade aquícola. A fiscalização era realizada em conjunto com o Ministério do Meio Ambiente (MMA).

A estrutura do MPA era formada por cinco secretarias, além do Gabinete do Ministro de Estado (GM), cuja principal função é a assessoria direta ao ministro: Secretaria Executiva (SE); Secretaria de Planejamento e Ordenamento da Aquicultura (Sepoa); Secretaria de Planejamento e Ordenamento da Pesca (Sepop); Secretaria de Monitoramento e Controle da Pesca e Aquicultura (Semoc); e Secretaria de Infraestrutura e Fomento da Pesca e Aquicultura (Seif). À exceção da SE, as demais secretarias eram divididas em departamentos.

O MPA contava com 26 superintendências distribuídas nas unidades federativas, sendo que a sede localizava-se no Distrito Federal (BRASIL, 2014). Durante o período em que esteve em funcionamento, de 2009 a 2015, o MPA teve a

sua frente sete diferentes ministros, sendo o senhor Helder Barbalho o último ministro em exercício no período de extinção do ministério.

No ano de 2008, em meio ao processo de transformação da SEAP em Ministério, foi criado o Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Pesca e Aquicultura, visando consolidar uma política de estado com participação dos pescadores, aquicultores e sociedade civil organizada. No plano, apontou-se que pelo grande potencial do Brasil, o aumento da produção era possível e a aquicultura foi vista como o principal meio para alcançar o desenvolvimento sustentável na produção de pescado. Apontou-se, ainda, como grande objetivo da política a recuperação dos estoques pesqueiros e o desenvolvimento da pesca oceânica e da aquicultura, além de indicar a estruturação da cadeia produtiva como um dos principais desafios para a política (SECRETARIA ESPECIAL DA PESCA E AQUICULTURA – SEAP, 2008).

A partir de 2009, o MPA passou a trabalhar com uma política territorial na qual as demandas eram realizadas por regiões e cujo foco principal, no que tange à pesca, era estruturar a cadeia produtiva de modo a agregar valor e eliminar atravessadores. Os territórios da pesca e aquicultura tinham o objetivo de descentralizar as ações e ampliar a participação da sociedade na gestão das políticas (SEAP, 2008). Posteriormente, revelou-se a necessidade de, juntamente à política de fomento, realizar a assistência técnica para o uso das tecnologias que eram empregadas para atingir essas finalidades. A grande maioria das ações do MPA estava relacionada ao fornecimento de equipamentos que possam vir a contribuir com uma melhor estruturação da cadeia produtiva, uma vez que os estoques pesqueiros encontram-se em situação de esgotamento e intensificar a atividade não é uma alternativa viável.

Em 2012, foi lançado o Plano Safra Pesca e Aquicultura, disponibilizando grande volume de crédito para o setor e apresentando como objetivos principais a incorporação da aquicultura familiar na produção de pescado, aumentar a produção e o consumo de pescado, entre outros. Junto ao plano, o BNDES anunciou o Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Aquicultura, marcando a relevância que o setor passou a ter no cenário nacional (AUOZANI, 2013). O Plano Safra Pesca e Aquicultura consistia em uma política de crédito cujo objetivo era ampliar e efetivar as políticas voltadas à pesca e à aquicultura. Havia um financiamento específico

para cada produtor: agricultores familiares, cooperativas, pescadoras, jovens, marisqueiras, entre outros.

A meta do plano era beneficiar 330 mil famílias através do crédito a juros baixos e prazos estendidos, reduzindo as desigualdades sociais. Além do crédito, os beneficiados recebiam apoio através da assistência técnica. O plano representou uma alternativa aos pescadores e aquicultores que, muitas vezes, não se encaixam nas linhas de crédito oferecidas pelo governo através do PRONAF. Através de linhas de crédito específicas, o Plano Safra Pesca e Aquicultura incentiva a inserção das mulheres e jovens na atividade aquícola. O plano atuou em parceria com o Plano Brasil Sem Miséria, buscando retirar da linha da pobreza mais de 100 mil famílias de pescadores (BRASIL, 2012).

O público alvo do plano era formado por pescadores artesanais e aquicultores familiares, além de mulheres e jovens enquadrados no PRONAF. Para ser beneficiado pelo Plano Safra Pesca e Aquicultura, os pescadores e aquicultores deveriam possuir a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) e o Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP), comprovando que, no mínimo, 50% da renda bruta familiar tem origem da pesca e/ou aquicultura (BRASIL, 2014).

Tanto no Plano Safra quanto nas demais políticas do MPA destinadas à pesca, dificilmente ocorreu uma distinção entre a pesca artesanal e a aquicultura familiar. Embora a diferenciação entre pesca artesanal e pesca industrial pareça clara, cabe ressaltar que não há um conceito definido sobre o que seria a pesca artesanal. Alguns autores a colocam como, simplesmente, o oposto da pesca em larga escala que se vale do uso de grandes investimentos. Outros pensadores a consideram uma atividade de baixa produtividade e com caráter de subsistência (SILVA, 2014).

Buscando uma ação mais regionalizada das políticas, assim como a política territorial, foram criados os Centros Integrados para a Pesca Artesanal (Cipar). A proposta inicial era de que cada estado da União contasse com, no mínimo, um Cipar, que deveria estar localizado junto aos Territórios da Pesca e em locais onde a pesca artesanal apresentasse relevância socioeconômica. A ação dos Cipars esteve fortemente atrelada aos aspectos econômicos da pesca artesanal, mas contemplou aspectos sociais e ambientais, uma vez que a gestão, beneficiamento e comercialização ficam a cargo dos pescadores e não de agentes externos à comunidade. Vinte e quatro municípios em 12 estados brasileiros (Amazonas, Pará,

Tocantins, Ceará, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo) contaram com a ação dos CIPAR (BRASIL, 2014b).

Uma vez que a Lei nº 11.959 reconhece a pesca artesanal como uma atividade familiar, essa categoria, assim como a aquicultura familiar, é financiada pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), criado em 1996. A pesca já estava incluída na política de crédito rural desde 1988, porém o acesso era dificultado por fatores como a exigência de garantias pelos bancos, necessidade de inserção dos pescadores em associações ou colônias de pescadores e, ainda, a dificuldade em obter a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP). No ano de 2003, foi criado o Pronaf Aquicultura e Pesca, visando facilitar o acesso dos pescadores ao crédito. O MPA trabalhava com várias linhas de financiamento, divididas em investimento, contemplando a expansão produtiva e obtenção de meios de produção, e comercialização, ligada à organização comercial do setor pesqueiro (BRASIL, 2009).

Destacavam-se, ainda, programas que subsidiavam a comercialização e impulsionavam o aumento do consumo do pescado, como o programa Peixe nos Bairros, que consistia na distribuição de caminhões feira para os municípios interessados, através de processo seletivo público. O caminhão feira estava equipado com uma carroceria frigorífica para armazenagem do pescado que permite a comercialização itinerante de pescado (figura 6). O objetivo principal era, através da aproximação do piscicultor consumidor, estimular a comercialização com mínima ação de intermediários e, conseqüentemente, contribuir para a modernização da cadeia produtiva. O MPA distribuiu 50 caminhões feira desde 2010. Os estados do RS e CE foram ambos contemplados com quatro caminhões, sendo que outros 20 estados brasileiros estão contemplados pelo programa (BRASIL, 2010).

No ano de 2015, o MPA apresentou o Plano de Desenvolvimento da Aquicultura 2015-2020. A ideia era que o plano fosse trabalhado juntamente com outras ações do ministério, como o Plano Safra e, a partir de uma simplificação do licenciamento ambiental, impulsionasse o crescimento da atividade. Com o objetivo de aumentar a produção brasileira de pescado, meta principal era chegar a 2 milhões de toneladas produzidas e, assim, reafirmar a importância da aquicultura brasileira no contexto mundial. Para atingir a meta de produção, a aposta era na produção de peixes, da qual se espera um total de 1.750.000 toneladas. Além da

estratégia de simplificação do licenciamento ambiental, o plano pretendia agir sob os diversos processos burocráticos que permeiam a aquicultura como, por exemplo, a cessão de uso de águas de domínio da União para prática aquícola. Ações voltadas à capacitação e fortalecimento e integração de pequenos, médios e grandes produtores e apoio à pesquisa na área técnica também são estratégias do Plano de Desenvolvimento da Aquicultura (BRASIL, 2015).

**Figura 6 – Caminhão feira cedido ao município de Santa Maria – RS em exposição durante o I Dia Estadual do Peixe, realizado em Estrela – RS**

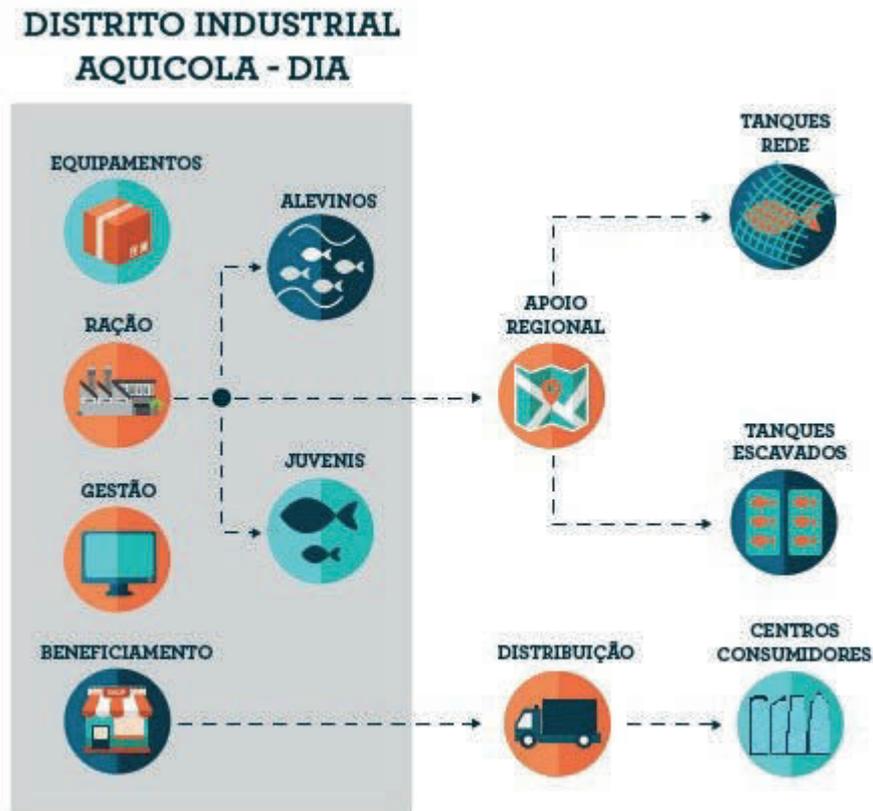


Fonte: foto da autora (2015).

Com orçamento previsto em 500 milhões de reais, o plano contemplava as diversas atividades da aquicultura. Entre as ações do plano estava um programa específico para a piscicultura, o Programa de Desenvolvimento da Piscicultura em Tanques/Viveiros Escavados. A ação do programa descrita no Plano refere-se à ampliação da área de viveiros escavados através da contratação de horas/máquina para assentados de Reforma Agrária e micro e pequenos produtores rurais.

Com a estrutura voltada ao aumento da produção, o Plano propõe ainda, a criação de distritos industriais aquícolas (DIA), que pode ser visualizado na figura 7. Tal estrutura remete a uma aquicultura fortemente empresarial, de forma que se pode ponderar como uma possível dificuldade futura a seus executores cumprir a ação de integração de pequenos, médios e grandes produtores. O DIA é uma ferramenta para maximizar e organizar o funcionamento da cadeia produtiva da aquicultura, contemplando seus diversos elos de forma integrada (MPA, 2015).

Figura 7 – Esquema de funcionamento de um Distrito Industrial Aquícola do Plano de Desenvolvimento da Aquicultura 2015-2020



Fonte: BRASIL, 2015.

As ações do MPA trouxeram inúmeros benefícios aos aquicultores e pescadores. Ainda que seja complexa a determinação de categorias, o esforço no Ministério nesse sentido criou uma série de mecanismos que facilitaram o acesso ao crédito por parte do público atendido. Cabe salientar que grande parte dessas ações visa a modernização da cadeia produtiva e, assim, constituem-se em políticas voltadas, em sua maioria, à produção e comercialização. O MPA idealizou, em seis anos de atividade como Ministério, um pacote de políticas públicas que foram difundidas em território nacional através de suas superintendências.

A trajetória do Ministério, porém, chegou a seu fim no ano de 2015 deixando dúvidas quanto à contribuição efetiva do MPA ao setor. Encerrando sua atuação, enquanto Ministério, no cenário político da aquicultura sob acusações de desvios e fraudes, nem mesmo os dados estatísticos gerados pelo MPA convergem com a realidade da aquicultura. Foi constatado erro nas estatísticas divulgadas no ano de 2012 e trazido a público a manifestação contrária à publicação dos dados na

condição em que se encontravam, emitida pelos técnicos envolvidos com o MPA (G1, 2015).

A pasta da aquicultura e pesca integrará, a partir do ano de 2016, as competências do MAPA, na categoria de secretaria desse ministério. Ainda são precoces quaisquer avaliações das consequências que essa mudança acarretará ao universo das políticas públicas para a aquicultura. O desafio principal dessas ações políticas é contemplar uma diversidade não apenas de sistemas produtivos, mas de produtores e suas demandas conforme o contexto em que se inserem. Pensar o crescimento de uma atividade requer um olhar sistêmico de sua realidade, que incorpore as mais diversas questões que são tangentes à produção em si. Assim, os rumos dados pelo MAPA ao tratamento dessas questões serão decisivos para o futuro da produção de pescado brasileira.

## 7 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente estudo está alicerçado sobre o aparato metodológico da Análise Comparativa Qualitativa ou QCA (*Qualitative Comparative Analysis*) cujo instrumento utilizado é o estudo de caso visando a comparação entre casos distintos a partir de um determinado fator comum a ambos. Em estudos comparativos, o número de casos é limitado, uma vez que há a preocupação de se chegar a certo grau de familiaridade com os casos, buscando os aspectos relevantes para a análise.

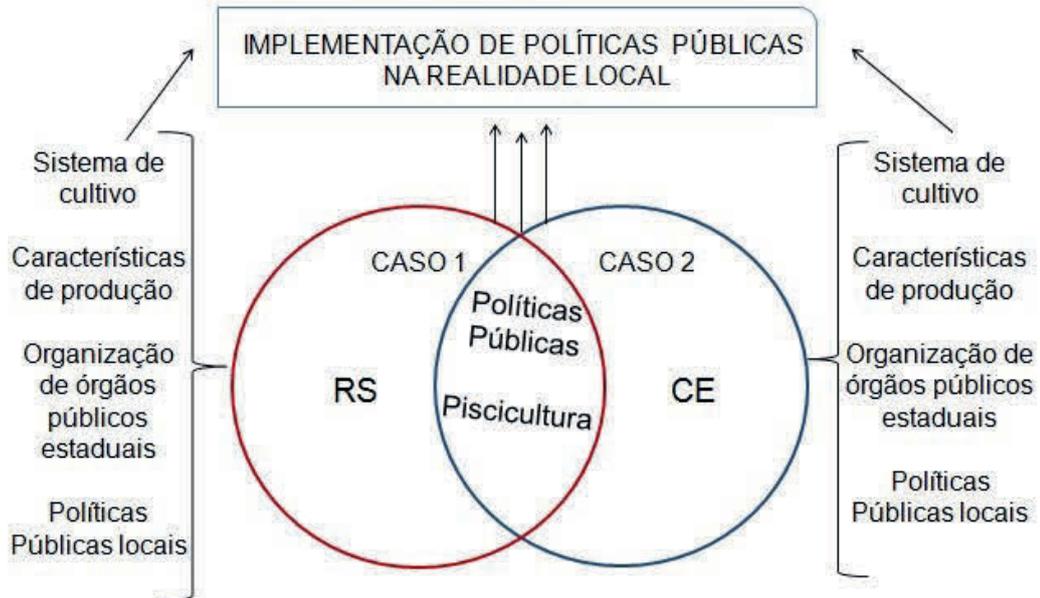
A pesquisa comparativa busca, portanto, explicar as divergências entre os casos estudados a partir da investigação das diferenças existentes entre eles. A pesquisa comparativa busca compreender em que modelos as divergências ou diversidades podem ser incluídas de modo que o pesquisador observa os casos como um conjunto de características dentro do qual estabelece padrões, semelhanças e diferenças entre os diferentes casos (RAGIN, 2007).

O processo de pesquisa comparativa inicia-se a partir da seleção de uma categoria de fenômenos relevantes para o estudo e, com o aporte de marcos analíticos, são estruturados no sentido e sustentam as categorias de estudo. O marco teórico é sustentado a partir da análise dos dados empíricos observados. Ao selecionar os casos, o pesquisador deve ponderar que tais casos sejam passíveis de comparação e pertençam a uma categoria empírica relevante. O marco de análise é definido a partir do que o pesquisador especifica como sendo de interesse avaliar nos casos selecionados (RAGIN, 2007). Dessa forma, buscou-se selecionar dois estados brasileiros para realização de estudo de casos tendo como fator comum de análise as políticas públicas voltadas à piscicultura que fazem parte do pacote de ações do Ministério da Pesca e Aquicultura. Os estados do Rio Grande do Sul (RS) e do Ceará (CE) foram escolhidos a partir de literatura e de estudo exploratório junto a pesquisadores e técnicos, o que permitiu concluir que os estados supracitados apresentam características climáticas, ambientais, de produção e importância, do ponto de vista social e econômico, que os tornam distintos e revelam uma realidade diferenciada.

A figura 8 esquematiza a estruturação do estudo, demonstrando o ponto de intersecção que foi objeto da análise, as políticas públicas formuladas em nível federal e que se destinam também aos dois estados, e as diferenças no contexto da

piscicultura, que aparecem como fatores de influência externa e que são responsáveis pela conformação de dois casos diferentes para o estudo.

**Figura 8 – Esquema da estruturação metodológica da pesquisa de campo**



Fonte: Elaboração própria (2016).

O estudo comparativo de políticas com a utilização de metodologias qualitativas intensificou-se a partir da década de 1990, especialmente porque o estudo quantitativo não respondia a questões relevantes para tais análises. A combinação de estudos qualitativos com técnicas alternativas também passou a ser uma tendência em estudos dessa natureza. A utilização de estudos de caso, nesse contexto, surge como ferramenta para explicar inferências causais e, ainda, para formulação de novas hipóteses. Nesses estudos, a análise qualitativa permite a comparação entre os casos considerando múltiplas características e desenvolvendo novas hipóteses (MAHONEY, 2007).

O estudo de caso foi composto por entrevistas semiestruturadas em que os entrevistados eram gestores e técnicos envolvidos no processo de implementação e execução de políticas públicas. Visando limitar a pesquisa de campo ao objetivo central do estudo, selecionaram-se atores-chave para a realização das entrevistas. Esses atores são aqueles que, dentro dos órgãos públicos envolvidos com a piscicultura, estão diretamente ligados à atividade.

Os atores-chave foram selecionados através de contatos com os órgãos públicos que atuam com as políticas públicas para a agricultura em ambos os

estados. A partir de então, foram delimitados quais órgãos trabalham com a questão da piscicultura e, em contato com esses, foram indicados os gestores públicos que atendiam ao universo da piscicultura. No Rio Grande do Sul, os órgãos participantes da pesquisa foram a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo (SDR) e a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater-RS). No Ceará, os órgãos participantes foram Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ematerce), Secretaria de Desenvolvimento Agrário (SDA), Secretaria Estadual de Agricultura, Pesca e Aquicultura (Seapa) Instituto do Desenvolvimento Agrário do Ceará (Idace) e o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS). Em ambos os estados, foi realizado contato com as superintendências do Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), porém em nenhum dos casos houve retorno positivo para participação na pesquisa.

Os quadros 1 e 2 esquematizam as informações acerca dos atores-chave entrevistados. Os nomes foram suprimidos com o objetivo de manter o anonimato dos participantes da pesquisa, de forma que se atribuiu um número de identificação para cada entrevistado no RS e uma letra de identificação para cada entrevistado no CE. O número de entrevistados foi maior no CE porque a estrutura de gestão em torno da atividade é maior, assim como a expressividade da piscicultura exige maior número de pessoas envolvidas. No RS, a atuação política é concentrada em dois órgãos e os gestores envolvidos diretamente com a atividade de interesse ao estudo é menor.

**Quadro 1 – Atores-chave entrevistados no estado do Rio Grande do Sul**

Entrevistado	Órgão	Cargo	Formação
1	SDR	Diretor do DPAQUI	Engenheiro Agrônomo
2	SDR	Técnico do DPAQUI	Técnico Agrícola
3	EMATER	Assistente Técnico Regional	Zootecnista

Fonte: Elaboração própria (2016).

**Quadro 2 – Atores-chave entrevistados no estado do Ceará**

Entrevistado	Órgão	Cargo	Formação
A	EMATERCE	Assistente técnico	Engenheiro de Pesca
B	DNOCS	Diretor do Núcleo de Piscicultura	Engenheiro de Pesca
C	DAS	Técnico	Engenheiro de Pesca
D	SEAPA	Coordenador de Desenvolvimento da Aquicultura	Engenheiro de Pesca
E	SEAPA	Orientador de Célula de Apoio à Aquicultura Continental e Marinha	Engenheiro de Pesca
F	SEAPA	Técnico	Engenheiro de Pesca
G	IDACE	Técnica	Engenheiro de Pesca

Fonte: Elaboração própria (2016).

As entrevistas, realizadas no período entre setembro e novembro de 2015, foram agendadas através de telefonemas e contato via email. Uma das principais dificuldades para o desenvolvimento da pesquisa de campo foi realizar o agendamento, que dependia da disponibilidade de agenda dos gestores e técnicos. Além disso, o anúncio da extinção do MPA, que ocorreu no mês de outubro, dificultou o processo de realização das entrevistas com as superintendências do Ministério nos dois estados. Embora anunciada a extinção, o MPA encerrou suas atividades apenas ao final do ano de 2015, de modo que não deveria haver objeções para a realização da pesquisa. Ainda assim, as superintendências não responderam aos contatos realizados e sequer foi possível agendar a entrevista após visita às dependências das superintendências, o que também ocorreu nos dois casos.

Além das entrevistas, a pesquisa de campo contou com a participação da autora em eventos nos dois estados, de cunho técnico no CE e de cunho político no RS, além de uma visita técnica ao açude do Castanhão, no Ceará, com o objetivo de proporcionar uma aproximação à realidade local uma vez que este trabalho foi o primeiro contato direto da pesquisadora com a piscicultura do Ceará.

O 1º Dia Estadual do Peixe ocorreu no dia 1 de outubro de 2015, na cidade de Estrela (RS) e contou com a participação expressiva de produtores e gestores

públicos. O evento marcou o lançamento do Programa Integrado de Pesca e Aquicultura, formulado pela SDR em parceria com a Emater, o MPA e prefeituras de municípios. A formulação do programa contou com vasta pesquisa acerca da realidade da piscicultura do RS, realizada pela Universidade Federal do Rio Grande (FURG) em parceria com os escritórios regionais da Emater e busca trabalhar de forma integrada o fomento à atividade aquícola e pesqueira ao longo de todos os elos da cadeia produtiva. O programa busca, ainda, prestar apoio e assistência técnica aos pescadores e piscicultores, com foco voltado à aquicultura familiar. A atividade possibilitou um contato com a prática de organizações em torno das políticas públicas no estado, contribuindo para a análise das entrevistas e a construção do estudo.

A visita técnica ao açude do Castanhão foi realizada junto com os técnicos do DNOCS. Foram visitadas as instalações do laboratório de reprodução de peixes coordenado pelo DNOCS, bem como os projetos de piscicultura em tanques-rede que são desenvolvidos no reservatório. Na ocasião, foi possível acompanhar o processo de despesca e seleção dos peixes, além de uma conversa com o presidente de uma das associações dos piscicultores do Castanhão. Em seguida, ocorreu um evento de natureza técnica organizado pela Seapa cujo principal objetivo era orientar os produtores em relação à produção de alevinos. O evento ocorreu em Nova Jaguaribara (CE) e contou com a participação de diversos produtores envolvidos com a piscicultura, a maioria residente no município ou nos arredores e desenvolvendo a piscicultura no reservatório Castanhão.

Os dados gerados pelos estudos de caso foram tratados a partir de descrição qualitativa do conteúdo, baseada na interpretação do pesquisador, buscando evidenciar as diferenças no tratamento do pacote de ações do MPA em cada um dos casos analisados.

## 8 RESULTADOS E DISCUSSÃO

O presente capítulo apresenta os resultados da pesquisa de campo realizada para fins de investigação empírica, buscando contemplar os objetivos deste trabalho. Considerando que a leitura que fazem os entrevistados do desenvolvimento da piscicultura nos referidos estados demonstrara influência nos aspectos analisados, dedicou-se duas seções (8.1 e 8.3) para relatar as impressões dos gestores e técnicos acerca da piscicultura no RS e no CE, respectivamente. As seções 8.2 e 8.4 apresentam a organização dos órgãos em torno da implementação de políticas públicas e as iniciativas desses órgãos no contexto em que se inserem. Para os fins dessa pesquisa, denominou-se iniciativa local as ações políticas realizadas pelos governos dos estados estudados, com formulação própria, ainda que contem com algum tipo de auxílio ou apoio do governo federal através do MPA ou de outros órgãos. Posteriormente, apresentam-se os resultados referentes à ação do MPA em cada estado, como ela é vista pelos gestores e como as políticas públicas disponibilizadas pelo ministério têm sido trabalhadas. Encerrando o capítulo, a seção 8.6 traz a análise das divergências e convergências encontradas nos casos estudados.

### 8.1 A PISCICULTURA NO RIO GRANDE DO SUL: UMA ATIVIDADE COM CARÁTER DE SUBSISTÊNCIA EM ESTRUTURAÇÃO

A piscicultura no Rio Grande do Sul, embora esteja presente de forma extensiva na maior parte das propriedades rurais gaúchas, dificilmente aparece como uma atividade empresarial ou de relevância na vida do produtor rural. Com a comercialização concentrada em feiras de peixe vivo e, em grande parte do estado, em um período específico do ano, a Semana Santa, a produção de peixes é classificada por todos os entrevistados como uma atividade voltada à subsistência na maior parte das propriedades rurais gaúchas, na qual apenas o excedente é comercializado.

De acordo com os entrevistados, a ideia de desenvolvimento está, justamente, em estruturar a atividade em função de suas características próprias. A Emater-RS e a SDR buscam trabalhar o fortalecimento da piscicultura a partir da própria realidade e com o cuidado de não transformar o caráter da atividade. Assim,

a assistência técnica e extensão rural no Rio Grande do Sul estão focadas em apresentar ao produtor rural a perspectiva de ganhos, no sentido de aumento da renda, e, também apresentar as exigências para que a atividade seja realizada de forma organizada e converta-se, de fato, em lucratividade. Tais ações têm como foco promover a segurança alimentar e a independência do produtor, priorizando uma ação pontual e controlada da indústria dentro da atividade aquícola no estado.

O principal ponto é como eu pego aquelas regiões que já estão produzindo ou estão manifestando interesse de produzir e como eu faço pra canalizar esse peixe pra comunidade da forma mais barata possível, principalmente com custo de produção baixo que eu possa disponibilizar carne e proteína barata, principalmente para as pessoas menos providas de recurso, ou seja, como eu dou comida pros pobres comerem. Esse é o grande desafio que nós temos que trabalhar, é desenvolver logística nessa cadeia, popularizar o pescado com a qualidade que o peixe tem que ter, com a responsabilidade que o produtor tem que ter de naquele dia e naquele horário ir lá levar o peixe e fazer toda a divulgação do processo. (ENTREVISTADO 2).

O perfil de trabalho da assistência técnica no RS busca atender as demandas dos produtores de peixe conforme a realidade a que tais produtores estejam adaptados. A passos lentos, mas com sucesso, consolida-se um modelo que pode ser chamado de piscicultura familiar no estado. O RS é o maior produtor de carpas do Brasil (IBGE, 2014), a espécie mais cultivada no estado. Outras espécies, como o jundiá, são produzidas em menor escala. Isso se deve a diversos fatores, entre eles a preferência do consumidor e a ausência de um pacote tecnológico completo para a criação.

Embora a tilápia seja a espécie mais procurada pelo consumidor brasileiro em geral, as carpas têm boa aceitação no RS, o que levou os órgãos gestores a trabalharem buscando a variabilidade genética do plantel de carpas do RS, aumentando a produtividade e qualidade do pescado. Além disso, a tilapicultura, outra alternativa, exige tecnologias diferenciadas e maiores cuidados, especialmente em relação às baixas temperaturas, que podem diminuir o consumo de ração e, em casos extremos, causar mortalidade. Outro fator que deve ser cuidadosamente observado é a questão ambiental, uma vez que a tilápia é uma espécie exótica e, portanto, pode causar danos caso escape para os rios.

Nós estamos tentando pegar um peixe que é mais fácil produzir, que tem sim uma aceitação fantástica, é só tu trabalhares com qualidade. Estamos tendo resultados fantásticos. [...] a tilápia tem trabalhos fortíssimos, o peixe-

rei, o jundiá tem trabalho muito forte no estado do RS. São talvez os que mais pesquisas têm na região dos nativos e estão sendo inseridos junto à criação de policultivos. Algumas iniciativas que trabalham só com a criação do jundiá. A tilápia já é uma outra proposta. (ENTREVISTADO 2).

O grande caminho da piscicultura no estado é trabalharmos com carpas, um peixe que está adaptado ao nosso clima, que não exige demais do piscicultor, que não representa um impacto ambiental, no caso de uma fuga ou escape, maior, tem controle de reprodução muito bom. E a tilápia? A tilápia acho que é uma boa, mas tem restrição em relação a clima, em relação ao tipo de produtor, tem que ser um produtor mais especializado...deixa a tilápia mais para adiante, ela vai vir. Como está vindo agora e estamos encontrando exatamente os problemas que imaginamos que iríamos ter em 1992. O problema que está acontecendo hoje é o produtor que trabalha sem licenciamento, que não tem noção da espécie que está utilizando, que está indo só atrás de uma proposta industrial produtivista. (ENTREVISTADO 3).

As percepções dos gestores acerca da criação de peixes no RS vai ao encontro do que demonstra o diagnóstico de Walter et al. (2015) e que foi discutido anteriormente. Confirma-se com os dados empíricos a constatação da revisão de literatura de que a piscicultura gaúcha tem forte caráter de subsistência e está inserida como uma atividade de menor importância dentro da propriedade rural. Isso é representado pela concentração da maior parte da comercialização em um único período do ano, a Semana Santa, demonstrando que a renda proveniente da piscicultura é complementar à renda das demais atividades desenvolvidas.

O trabalho da assistência técnica busca fortalecer a piscicultura sem, no entanto, causar profundas transformações que venham descaracterizar essa piscicultura para a subsistência. Nesse contexto, a ação dos órgãos gestores tem seu papel evidenciado e a responsabilidade de integrar o fortalecimento da atividade e manter suas características, visando a segurança alimentar. Essa é uma das mais fortes premissas a nortear o trabalho dos órgãos públicos do RS, como será relatado na seção seguinte.

## 8.2 A ORGANIZAÇÃO LOCAL PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E AS INICIATIVAS DE FORMULAÇÃO DE PROGRAMAS DE FORTALECIMENTO DA PISCICULTURA NO RS

Partindo do princípio de que as políticas públicas sofrem influência dos atores que estão envolvidos no processo de implementação é que se buscou o eixo de análise contemplando as instituições da administração pública estadual que lida com

essas questões. Uma vez formuladas e disponibilizadas pelo MPA, as políticas públicas são implementadas no RS a partir da organização local que se edificou em torno desse processo.

O RS conta com dois órgãos que estão envolvidos com as questões de políticas públicas para a piscicultura: a Secretaria de Desenvolvimento Rural e Cooperativismo (SDR), através do Departamento de Pesca e Aquicultura (DPAQUI), e a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Rio Grande do Sul (Emater-RS). Basicamente, o DPAQUI está mais envolvido com questões de formulação e implementação de políticas públicas no estado, bem como é o órgão responsável pelos convênios com o governo federal, através do Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), enquanto a Emater-RS está responsável pela implementação das políticas, concretizando suas ações em parceria com a SDR.

Apesar da divisão, foi possível diagnosticar que tais ações ocorrem de forma conjunta e a sua construção é bastante agregada. O DPAQUI conta com um departamento de assistência técnica que trabalha em conjunto com a Emater-RS e, inclusive, muitos funcionários dessa empresa estão cedidos à SDR. Essa estrutura, de acordo com os entrevistados, é um dos fatores que vem facilitando a comunicação e a construção conjunta entre os órgãos.

A SDR foi criada em 2011 (Lei 13.601) e sua atuação ocorre junto à agricultura familiar através da formulação, coordenação e execução de políticas de desenvolvimento rural, sendo que na execução conta com a participação de órgãos vinculados, como é o caso da Emater-RS. A missão da Secretaria é "[...] promover o desenvolvimento rural, focado na elevação da qualidade de vida, na produção de alimentos de qualidade, na soberania alimentar, compreendendo o meio rural compreendido para além da produção e negócios, mas como um modo de vida." (RIO GRANDE DO SUL, 2011).

Ao passo que os convênios com o governo federal têm peso importante na estruturação da piscicultura como uma atividade lucrativa, as iniciativas locais desempenham papel importante, principalmente, pela proximidade com a realidade, pela vivência com os mais afetados por decisões políticas em prol da atividade: os piscicultores beneficiados e, conseqüentemente, a população do estado que sofre, indiretamente, os efeitos de toda e qualquer ação política desempenhada pelos órgãos públicos.

Existem alguns questionamentos que são fundamentais: o que está faltando nessa cadeia? (...) nessa variação grande de espécies nativas e exóticas, dentro das modalidades de cultivo, com índices de produtividade que variam desde 800 a 30, 40, 50 toneladas. Qual a afinação que temos que fazer entre esses processos para construir uma política de incremento à produtividade? (ENTREVISTADO 2).

É possível observar que, no RS, há diversas iniciativas que buscam pensar o desenvolvimento da piscicultura de forma integrada e holística. Uma dessas iniciativas é o Conselho Estadual Gestor da Aquicultura e Pesca (Congaps), formado por atores envolvidos com a piscicultura, entre eles técnicos e gestores dos órgãos já referidos, além da participação do MPA, bem como sindicatos, associações e cooperativas de produtores e gestores de municípios. De acordo com os entrevistados, o Congaps é um decreto recente e que ainda está conquistando seu espaço dentro do contexto da piscicultura e enfrenta algumas dificuldades de trabalho juntamente aos órgãos ambientais.

A dificuldade relacionada ao licenciamento ambiental, bem como a interação com os órgãos responsáveis é perceptível na fala dos entrevistados. Tal fato pode estar relacionado à dificuldade de interação e comunicação com órgãos ambientais, o que vem sendo trabalhado pela SDR que, de acordo com os entrevistados, busca aproximar os órgãos ambientais das discussões, especialmente através do Congaps.

No ano de 2015, foi lançado, durante o 1º Dia Estadual do Peixe, ocorrido em 23 de outubro de 2015, o Programa Integrado da Pesca e Aquicultura. O principal objetivo é “popularizar o consumo de peixe no Rio Grande do Sul, por meio de iniciativas de incremento da produtividade, produção sustentável, industrialização e comercialização do pescado” (trecho extraído do folder de divulgação da SDR). A SDR, junto da Emater-RS, desenvolveu um estudo em parceria com a Universidade Federal de Rio Grande (FURG), buscado um diagnóstico do que existe em termos de pesca e aquicultura no RS, que serviu de base norteadora para as ações do programa.

Assim, o programa apresenta uma estrutura de integração em que as ações variam em cada região do estado. De acordo com os entrevistados, a forte expressividade da pesca, bem como a presença de piscicultura em assentamentos rurais, determinou uma dinâmica de atuação do programa na região sul do estado. O

MPA contribui com o programa através de convênios para construção de viveiros de piscicultura.

No momento, a iniciativa da política pública estadual do Programa Integrado de Pesca e Aquicultura não prevê a construção de agroindústrias por entender que as necessidades da atividade estão voltadas à organização da cadeia produtiva. O objetivo é evitar a criação de estruturas que possam se tornar obsoletas por falta de produção de pescado, uma realidade já existente, e promover o aproveitamento das agroindústrias já construídas que se encontram ociosas.

A Emater-RS atua na extensão rural e assistência técnica no estado desde 1955, atendendo à demanda de mais de 250 mil famílias em 480 municípios. (EMATER, 2015). A empresa atua na execução das políticas públicas através da criação de projetos que viabilizam convênios e utilização dos recursos provenientes dos mesmos. Apesar de uma ação pouco voltada à formulação e implementação, a Emater-RS está envolvida nessas ações e auxilia na identificação de demandas e definição de metas, uma vez que o trabalho de extensão rural aproxima os técnicos da realidade vivida no estado.

A piscicultura apresentou, à Emater-RS, campo de trabalho vasto no que tange à assistência técnica e extensão rural, principalmente pela característica de atividade de agricultura familiar e carente nesses dois quesitos. De acordo com os entrevistados, as discussões acerca dos rumos da piscicultura no RS iniciaram há cerca de 20 anos, uma trajetória relativamente curta.

O RS é o maior produtor de carpas do país, é uma produção que não está na mão da indústria, ela tem outro aspecto, social e econômico, interessante. Podemos produzir mais? Sim, podemos. O mercado está ávido por pescado. Devemos produzir industrialmente? Claro, temos a condição do país, de distribuição de águas, de potencialidades de crescimento horizontal da produção ainda, possibilidade de exportação (...), mas o pessoal quer um grande volume de produto e quer ganhar dinheiro com isso, também. E aí o preço ao produtor começa a cair, e como a nossa condição hoje é muito boa para o produtor, nós estamos puxando que a indústria venha, mas venha de uma maneira mais leve, sem pressionar demais a cadeia produtiva. (ENTREVISTADO 3).

As características da piscicultura no RS, já mencionadas, contribuem para que a organização gestora local seja mais concentrada. Tal fator pode ser visto como uma vantagem para o processo de implementação de políticas públicas, uma vez que a comunicação é facilitada.

Da mesma forma que a comunicação e a concentração dos assuntos da piscicultura nessas duas instituições são apresentadas como positiva, a falta dessa aproximação com os órgãos ambientais foi uma constatação desse estudo. As dificuldades com o licenciamento ambiental foram constantemente relatadas, o que demonstra que, embora os entrevistados relatem a existência de algum diálogo, os órgãos ambientais necessitam de maior entrosamento para que o licenciamento deixe de ser visto como um entrave ao desenvolvimento de determinadas ações em prol da piscicultura.

É possível constatar que a conformação da atividade influencia na conformação dos órgãos gestores e de assistência técnica: a piscicultura de caráter familiar e, ainda, recente do RS permite que haja uma concentração das ações em poucos órgãos públicos e, até mesmo, uma ação integrada com a pesca. O cenário da piscicultura no CE é diferenciado e resulta em uma organização mais ampla e segmentada, especialmente em relação à piscicultura e à pesca.

### 8.3 A PISCICULTURA NO CEARÁ: CONFLITOS DE INTERESSES E A CONVIVÊNCIA COM A SECA

O estado do Ceará apresenta diferenças de clima e da caracterização da piscicultura que, naquela realidade, é vista com caráter empresarial. A atividade é assim classificada porque, diferente do que ocorre no RS, a piscicultura tem escala de produção, ou seja, a comercialização não está concentrada em uma época específica do ano. O volume de produção também é superior nessa realidade em que a tilápia é o peixe de água doce mais produzido e cultivado em um sistema intensivo, os tanques-rede. O ciclo médio de produção da tilápia é de, segundo os entrevistados, em média, três meses. Ao final de cada ciclo, os peixes são comercializados nos mercados interno e externo.

Ao discutir a piscicultura no CE, uma importante característica deve ser considerada: a convivência com períodos, muitas vezes, longos de seca. Nessa situação, a água doce e potável disponível é, prioritariamente, utilizada para o consumo humano, ou seja, em caso de escassez de água, as atividades agrícolas, entre outras, são as primeiras a sofrerem os efeitos da falta de água.

Nós temos alguns açudes que estão em volume morto e esses tanques-rede foram reduzidos porque a diminuição muito grande tem um problema do consumo especialmente para o ser humano, que você tem que dar uma preferência, e tem uma questão também da qualidade da água porque ela vai influenciar muito na questão da sistemática e da produção animal. Então, muitas vezes acontece de diminuir essa produção, como já está acontecendo no Castanhão. (ENTREVISTADO B).

O açude Castanhão foi mencionado como o parque aquícola de maior expressividade na produção de tilápias em tanques-rede no estado do Ceará. De acordo com os entrevistados, outros açudes de abastecimento também têm a piscicultura como uma atividade presente, porém em pequena escala. No período em que se realizou a pesquisa de campo naquele estado, o nordeste enfrentava o quinto ano consecutivo de seca e o açude Castanhão, principal fonte de abastecimento para a população de Fortaleza, capital do Ceará, contava com apenas 12% de sua capacidade. Além do abastecimento humano, o Castanhão conta com diversos projetos de criação de tilápias em tanques-rede – sendo descrito pelos entrevistados como o principal projeto de criação de tilápias no Ceará - além de estações de pesquisa e criação de alevinos.

Os lotes para a prática da piscicultura e as unidades de pesquisa, bem como o uso da água e manutenção do Castanhão são geridos pelo DNOCS. A densidade de estocagem dos tanques-rede já havia diminuído em até 50% e a perspectiva é de que seja necessária a retirada das gaiolas, caso a seca permaneça no ano de 2016. A piscicultura realizada no Castanhão desempenha função social de extrema importância. Para a construção do açude, a cidade de Jaguaribara foi inundada e seus habitantes foram realocados em uma cidade planejada, que recebeu o nome de Nova Jaguaribara. De acordo com o relato de alguns entrevistados, além de deslocarem-se de suas casas, a população residente em Jaguaribara perdeu, também, grande parte da área em que se realizava a pecuária. Os antigos vaqueiros são, hoje, cidadãos de Nova Jaguaribara que sobrevivem e, segundo relatos, aumentaram suas rendas com a criação de peixes.

O Castanhão, apesar de não ser a cultura deles criar peixe, devido ao que aconteceu eles tiveram que deixar de ser vaqueiros para ser piscicultores porque só tinha aquilo ali. Então, ou ele aprendia a criar peixe ou ele mudava de lugar. Então as pessoas tiveram que reaprender, eles foram reassentados, tirados de sua terra em que eles tinham pertencimento, identidade. Isso é uma questão muito importante para trabalhar piscicultura que eu percebo que não é levada em conta nas políticas. (ENTREVISTADO G).

Esse pessoal, eles melhoraram de vida. Comprou uma moto, uma televisão, já tinham as casas do remanejamento da população que fizeram. Com o dinheiro da piscicultura, eles mudaram totalmente de vida. Aqui nesse projeto teve um resultado econômico e social muito bom e positivo. (ENTREVISTADO E).

As duas transcrições acima ilustram o conflito existente entre as categorias da piscicultura no CE e que se reflete na ação dos órgãos gestores locais. O primeiro entrevistado aponta questões relacionadas à identidade, que não são consideradas na segunda colocação na qual se afirma que a população de Nova Jaguaribara melhorou de vida e sustenta essa premissa utilizando argumentos relacionados à conquista de bens materiais, como moto e televisão. As opiniões refletem a posição dos órgãos a que pertencem esses entrevistados e revelam a diferenciação na forma de trabalho de cada um deles.

Ainda que não se tenha, a partir dos dados gerados no presente estudo, subsídios para se analisar o caso da comunidade da antiga cidade de Jaguaribara nesse sentido – uma vez que a população local não participou do estudo e esse tipo de análise não está no escopo do trabalho – a reflexão acerca dos acontecimentos que povoam o contexto da construção do Castanhão é válida.

Estudos na área da antropologia ponderam as questões de identidade, de pertencimento e de hábitos que as comunidades desenvolvem e que estão intimamente entrelaçados ao local em que residiram e que estão vivos na memória coletiva dessas populações. Por esse motivo, existe uma grande luta por parte das comunidades tradicionais para manter o território em que existem diversos elementos cuja importância não pode ser mensurada por aqueles que não fazem parte do grupo.

Anjos (2004), ao realizar pesquisa etnográfica na comunidade São Miguel dos Pretos, demonstra que o espaço, a terra, para aquela comunidade, representa mais do que um pedaço de chão, pois está marcada pelos acontecimentos da vida do grupo que existem ali. Dessa forma, o deslocamento da comunidade para outra área, implicaria na perda de diversos elementos que são símbolos da memória coletiva daquela comunidade:

Mas o ato de apropriação das terras é, muito além da escritura, um entranhamento. Carregada de mitos, a percepção do território de São

Miguel está modulada por uma concepção da terra como lugar entranhado de riquezas e encantamentos. (ANJOS, 2004, p. 71).

Não se pretende, com essa colocação, realizar uma profunda análise da situação da comunidade de Nova Jaguaribara, tampouco se busca compará-la à comunidade de São Miguel dos Pretos. O objetivo é utilizar conceitos como identidade e memória coletiva para instigar ao leitor uma reflexão multidisciplinar dos fatos apresentados neste estudo. Partindo-se dos princípios de valores que foram descritos pelo estudo de Anjos, leva a pensar que não se pode ponderar se a população hoje residente em Nova Jaguaribara tem uma vida melhor porque a piscicultura permitiu a aquisição de bens materiais.

Como colocado anteriormente, os conhecimentos empíricos adquiridos com a realização desse estudo não permitem comprovar ou não esses fatos, porém a realocação do povo de Jaguaribara é um fato e é elemento presente e indispensável para discutir a piscicultura no Castanhão.

Por apresentar um caráter produtivista mais acentuado, a criação de peixes no Ceará vive a tensão gerada entre atividades de agricultura familiar e de agricultura empresarial. O conflito acabou por polarizar a pesca artesanal (considerada atividade familiar) e a piscicultura, empresarial. Tal divisão refletiu-se na estrutura institucional presente no estado.

Nós temos um potencial muito grande, mas irreal porque a gente não tem esse volume de água constante. Já são quatro e vamos entrar no quinto ano de seca. A gente fala desse potencial como se a gente tivesse sempre à disposição essa água, mas ele é relativo. (ENTREVISTADO F).

Foi possível perceber que, em um contexto onde a população humana corre o risco de racionamento de água e as demais populações animais e vegetais já sofrem os efeitos da seca, não há uma preocupação com estudos e medidas preventivas em relação aos dejetos da produção de peixes em grandes reservatórios como o Castanhão. Muito se discute acerca dos impactos ambientais da piscicultura em tanques-rede e, também, muitas são as divergências dentro dessa temática. Já em 1999, Kubitzka alertava para o potencial poluidor das rações, considerando uma ração de baixo potencial poluidor aquela que possibilitasse conversão alimentar entre 0,8 e 1,4 e que minimizassem a quantidade de matéria orgânica, fósforo e nitrogênio lançados no ambiente (KUBITZA, 1999).

A própria estrutura física pode afetar a alimentação e reprodução de algumas espécies de peixes, além de alterar o fluxo da água. Além disso, essas estruturas, se danificadas, levam ao escape de peixes que competirão com as demais espécies presentes no ambiente. Esses peixes também podem disseminar doenças que afetarão as demais espécies. As eventuais sobras de alimento, as excreções e, ainda, o eventual uso de produtos químicos podem afetar a qualidade da água dos reservatórios (AGOSTINHO, 1999).

Os resíduos gerados a partir de alimentos não ingeridos aumentam a concentração de fósforo e nitrogênio na água e, conseqüentemente, aumentam a produção de algas e plantas aquáticas, processo conhecido por eutrofização artificial. A eutrofização, quando em grande volume, pode levar à queda na qualidade da água, comprometendo todo o ecossistema (SANT'ANNA et al., 2005). Souza (2010) afirma que a burocracia e o excesso de exigências, além de falhas na legislação dificultam o processo de regularização dos empreendimentos da piscicultura no Castanhão e, ainda, favorecem grandes produtores, que têm maior facilidade de acesso a licenças e outorgas. O estudo apontou, também, que a piscicultura é uma das fontes de poluição do açude e que a pressão exercida pela atividade no período de 2003 a 2009 pode ter ocasionado a diminuição da produtividade dos tanques-rede, agravando conflitos entre os promotores da atividade e os responsáveis pela regulamentação da mesma.

#### 8.4 A ORGANIZAÇÃO LOCAL PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E AS INICIATIVAS DE FORMULAÇÃO DE PROGRAMAS DE FORTALECIMENTO DA PISCICULTURA DO ESTADO DO CEARÁ

Ao contrário do que ocorre no RS, dividir as tarefas de formulação e implementação de políticas públicas no CE não explica o arranjo dos órgãos gestores criado no estado, pois essa divisão se dá por público atendido e não por funções, de maneira que há órgãos envolvidos com a agricultura familiar enquanto outros atendem a agricultura empresarial. Nesse contexto, a piscicultura é considerada atividade empresarial e a pesca artesanal, atividade de agricultura familiar.

Ao questionar os critérios dessa divisão, a única explicação clara é a de que a atividade de produção é tratada como empresarial, o que não parece considerar

nenhum tipo de definição de o que seria a piscicultura empresarial e a piscicultura familiar. O caráter produtivista basta para classificar a piscicultura como atividade empresarial, embora exista uma pequena atuação de órgãos ligados à agricultura familiar com alguns grupos de piscicultores, sem que haja uma definição clara de classificação.

É possível que, além dessas diferenças em relação ao caráter das pisciculturas citadas – empresarial e familiar – haja outros fatores por trás dessa divisão. Sabe-se que outros fatores podem estar intrínsecos a decisões desse tipo, tais como a busca por suprir interesses e aumentar o diminuir o poder de decisão de outros atores (LOBATO, 1997). Conforme os relatos dos entrevistados, a cada mudança de governo toda a estrutura em torno da aquicultura sofre mudanças para se adequar ao plano do novo governo.

As estruturas centrais da polarização são a Secretaria de Desenvolvimento Agrário (SDA) e a recém criada Secretaria Especial da Agricultura, Pesca e Aquicultura (Seapa), cabendo à primeira os assuntos da agricultura familiar e, portanto, tratando das questões da pesca artesanal e, em pequena escala, trabalho com piscicultores considerados agricultores familiares. É Provável que a organização administrativa dos órgãos públicos do CE seja responsável por esse remanescente de trabalho com piscicultura dentro da SDA. A partir dos relatos dos entrevistados, percebe-se que a Seapa, órgão atuante junto à agricultura empresarial, modifica-se a cada novo governo, seja na nomenclatura, seja no sentido de modo de trabalho. Nessas modificações, o que não se renova são as pessoas envolvidas, que circulam entre os diversos órgãos de acordo com a conformação pretendida por cada governo.

A SDA foi criada em 2007 (Lei 13.875), após 11 reformas estruturais. De acordo com informações do site, a Secretaria é responsável por "planejar, coordenar e executar, diretamente ou através das suas Vinculadas, as ações do Governo para o desenvolvimento da agropecuária, mediante apoio à agricultura familiar, ao incremento do agronegócio, ao fortalecimento da agricultura de sequeiro e pecuária, à expansão da agricultura irrigada, com destaque para fruticultura, floricultura, olericultura, pesca e aquicultura" (SDA, 2001). As contradições entre os discursos e as informações oficiais que constam no site são indicadores de que a polarização criada no CE podem ter relação a conflitos de interesses que ultrapassam as

questões ligadas à implementação e execução de políticas públicas que sejam eficientes para atender as demandas da população rural cearense.

A Seapa atua no cenário da piscicultura há pouco tempo, ao menos com essa nomenclatura. A Secretaria, como está estruturada hoje, é resultado de mudanças institucionais que ocorrem desde 1982, motivadas, principalmente, por questões políticas como a mudança do governo do estado. Vale ressaltar que, apesar das mudanças, poucos servidores públicos são funcionários efetivos da Seapa. Os gestores e técnicos entrevistados no CE são unânimes em dizer que a rotatividade de funcionários, além da falta de preparo dos mesmos, são fatores que dificultam o trabalho por não haver continuidade nas ações desenvolvidas.

O governo dá as diretrizes e, dentro das diretrizes, o que se vai fazer dentro da pesca e aquicultura sai da secretaria. Existem outras secretarias que fazem um trabalho relacionado. (...) A SPA foi extinta e foi criada a SEAPA. Nós temos uma secretaria que trabalha com a agricultura familiar, que é a SDA. Ela faz o mesmo trabalho na agricultura, pesca e aquicultura, mas com produtores familiares e aqui seria uma agricultura empresarial, não que essa empresa tenha, necessariamente, que ser grande, mas que tenha essa característica empresarial. (ENTREVISTADO F).

Há outros órgãos que participam da dinâmica da piscicultura e que, embora não estejam diretamente ligados às questões de implementação de políticas públicas, influenciam e são influenciados, mutuamente, nos trabalhos junto aos piscicultores devido à sua atuação prática em gestão de recursos hídricos. Esses órgãos são o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) e a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará (Ematerce).

O DNOCS é responsável pela gestão do açude Castanhão, onde ocorre produção expressiva de tilápia em tanques-rede. Portanto, esse órgão está ligado, especificamente à piscicultura de água doce. O órgão está envolvido com a produção de peixes desde 1942, ilustrando uma atuação significativa no setor. Essa atuação está relacionada à pesquisa em diversas áreas, com destaque para produção de alevinos e aproveitamento de resíduos de beneficiamento, além de trabalho de assistência técnica e apoio aos produtores.

A Ematerce atua de forma pontual no que tange à assistência técnica e execução de políticas públicas no CE. Segundo relato, essa atuação acabou por centrar-se nos órgãos supracitados, cabendo à Ematerce os convênios com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e Ministério do Desenvolvimento

Social (MDS) e não diretamente com o MPA. Pelo caráter extensionista, a Ematerce atua como mediadora no processo de execução de diversas ações oriundas de políticas públicas, o que também ocorre com políticas para a piscicultura.

Os entrevistados apontam como uma dificuldade de trabalho a terceirização da assistência técnica e de diversos cargos dentro dos órgãos públicos, o que também pode estar relacionado ao jogo de interesses por trás da organização que permeia as atividades dos respectivos órgãos.

Por exigência do setor, era um trabalho que a gente fez desde o começo de criar uma secretaria de pesca. Na mudança de governo criou-se a Secretaria da Pesca e da Aquicultura em 2011, com três coordenadorias técnicas: Coordenadoria do Desenvolvimento da Aquicultura, coordenadoria do Desenvolvimento da Pesca e a Coordenadoria de Fiscalização e Controle. (...) Durante a experiência da Secretaria de Pesca e Aquicultura, que foram três anos e meio, nós tivemos três secretários. Então o trabalho que a gente quer desenvolver ele sempre tem essa questão de gestão e administração para emperrar o que a gente pretendia fazer. Dentro do nosso plano plurianual, a gente previa ações dentro do desenvolvimento da aquicultura no estado do Ceará, aproveitar esse potencial, e na pesca, também, a gente fazia esse planejamento para quatro anos que nunca era cumprido exatamente por conta de problemas políticos e administrativos. (ENTREVISTADO F).

Não há, no CE, políticas públicas que visem tamanho impacto e/ou metas tão amplas quanto o Programa Integrado da SDR/RS. É possível que essa estrutura esteja relacionada ao fato de que o pacote tecnológico proposto pelo MPA encaixou-se às necessidades da piscicultura cearense, dispensando uma ação mais concentrada a nível local. Ao questionar as medidas do estado do CE para conter ou minimizar os impactos da seca sobre a piscicultura, as respostas recebidas foram negativas na maior parte dos casos, sendo que alguns dos entrevistados alegaram não ter conhecimento sobre tais ações.

## 8.5 AS AÇÕES DO MPA NO CONTEXTO LOCAL: SUPERINTENDÊNCIAS TRABALHANDO EM CONJUNTO COM OS ESTADOS

Conforme exposto anteriormente, durante muito tempo, assumiu-se que a implementação era um processo hierárquico, no sentido *top-down*, no qual nenhuma externalidade exerceria influência. Quando se voltou a atenção dos estudos à avaliação dos resultados das políticas públicas que se passou a assumir que, no contexto da implementação, todos os atores e processos envolvidos podem

influenciar e modificar os rumos para a ação pensada "no topo" e redefinir, assim, o resultado que chegará à base. É nesse contexto que surge a concepção *bottom-up* de se pensar a política pública, cujo objetivo, pode-se dizer, é aproveitar essas forças que as externalidades exercem, buscando aproximá-las e redesenhar o processo de implementação das políticas públicas (BARRET, 2004).

Foi possível perceber que o acompanhamento dos gestores e técnicos acerca das ações promovidas pelo MPA é limitado em ambos os estados. Isso representa não apenas um afastamento dos órgãos estaduais, mas também ilustra a ação "top-down" do ministério em suas ações políticas. Ao serem questionados sobre a participação na construção da agenda do MPA, ambos os estados mencionaram que não foram acionados em tal etapa, embora tenham sempre encontrado boa receptividade do ministério, através das superintendências estaduais, para a criação de convênios e apoio a atividades relacionadas à pesca e aquicultura no geral.

Embora a presença do MPA seja vista de forma positiva, a pesquisa no RS demonstrou que as ações estavam voltadas à comercialização do pescado, o que não caracteriza a demanda do estado que, em curta trajetória na atividade, vem estruturando questões técnicas e investindo em formação e fomento ao piscicultor. Destacou-se, ainda, o fomento à pesca como o maior foco do MPA, fazendo com que a atividade produtiva fique em segundo plano.

Vejo o MPA muito preocupado com a questão da pesca aqui. As atividades da piscicultura parece que ficaram secundárias ou não afloraram. (...) As políticas do MPA mais relacionadas com comercialização. (ENTREVISTADO 1).

Os entrevistados no CE demonstram que foi satisfatória a intervenção do MPA, com destaque ao pacote criado para atender aos projetos de piscicultura do Castanhão e de outros grandes açudes em que a atividade está presente. Esses pacotes contemplavam todos os elos da cadeia produtiva, porém, nesse caso, fala-se de uma cadeia produtiva já fortemente estruturada em que a piscicultura tem relevância na economia local e está presente na vida dos produtores rurais.

No caso da aquicultura do Ceará, pra começar aqui na cidade, na capital, não tinha muito esse costume de peixe de água doce, mais era peixe de água salgada. Então, foi todo um pacote de tanques-rede, de marketing para o pessoal fazer a propaganda da tilápia, investimento na tecnologia de ração, do cultivo em tanque-rede. (...) Se não tivesse ele (o Castanhão) a gente estava sem água até em Fortaleza. E dentro desse açude, no tempo

em que o Castanhão atingiu uma média boa de abastecimento se viu o quê: vamos investir no Castanhão. Aí, o licenciamento para colocar os tanques-rede dentro do Castanhão. Então, o Ministério, uma das grandes ações que ele teve, foi esse estudo. O Ministério fez todo um pacote de outorga, licenciamento, quem é pequeno, grande, médio, quem ia ser onerado. (ENTREVISTADO E).

Tal contraste reafirma que a inter-relação, em um sentido *bottom-up*, pode ser um meio de identificar as demandas locais e orquestrar as formulação e implementação de políticas públicas, tornando a execução e possíveis resultados mais próximos de uma oferta de alternativas para suprir tais demandas.

A reflexão acerca do papel do MPA nos estados demonstra que a gestão local tem papel fundamental. Ao apropriar-se das ações, através de convênios, o recurso é direcionado com o objetivo de suprir as necessidades diagnosticadas pelos técnicos e gestores estaduais. Essa proximidade com os piscicultores é, portanto, um dos fatores de influência na implementação de políticas públicas e ressaltam a importância do diálogo e do trabalho conjunto entre os diversos órgãos envolvidos com a piscicultura e desses com o MPA.

Através das superintendências estaduais, o MPA conseguiu transportar suas ações de forma positiva nos estados do RS e CE, sendo que, em ambos os casos, os entrevistados apontam uma relação favorável e proveitosa junto às superintendências. Nos dois casos, a iniciativa em procurar as superintendências foi dos órgãos locais e, também nas duas situações, houve receptividade do MPA nesses encontros. O movimento contrário, porém, não foi relatado por nenhum dos entrevistados.

As políticas públicas que a gente tem executado, do MPA, têm sido propostas por nós. Por exemplo, o MPA tem essa proposta de utilização das águas públicas para a produção de pescado com as tilápias. Não tivemos grandes resultados aqui. Hoje, nós estamos realizando projetos de construção de viveiros para criação de peixes dentro do programa de piscicultura da SDR, nos utilizando de máquinas que vieram através do MPA. (ENTREVISTADO 3).

Ao questionar as dificuldades que os gestores e técnicos percebem no processo de implementação de políticas públicas federais no âmbito estadual, destaca-se nos dois casos os interesses políticos e a rotatividade de pessoas nos diversos cargos públicos. O fato de as pessoas envolvidas com o universo das políticas públicas não trabalharem com piscicultura também foi mencionado como

dificuldade, especialmente no caso do CE. Nesse estado, a assistência técnica é terceirizada e essa questão foi relacionada à anterior, conformando a maior dificuldade encontrada.

Apesar das dificuldades relatadas, é unânime entre os atores que participaram dessa pesquisa que, de uma forma geral, a contribuição do MPA foi importante para o fortalecimento da piscicultura nos estados. Assim, confirma-se, na prática desse estudo, que a criação do MPA simboliza a perpetuação do setor no cenário nacional como atividade de relevância e potencial de crescimento, o que foi destacado por diversos autores já citados.

Nesse contexto, não se pode deixar de mencionar a extinção desse Ministério, ocorrida em outubro de 2015, durante o período de realização da pesquisa. O fim do MPA foi motivo de tensão no setor, especialmente porque, até o momento de conclusão desse estudo, não havia uma definição clara sobre como a pasta seria alocada nas designações do MAPA. O cenário de incerteza quanto à forma de atuação, às pessoas que se envolveriam com a aquicultura e o tipo de trabalho que será conduzido dentro do MAPA dividiu a opinião dos entrevistados sobre a extinção do MPA:

Isso depende de como for administrado dentro do MAPA porque não existe diferença de uma situação para a outra. O que vai acontecer é se as pessoas que vão ter a responsabilidade por essa área vão construir boas propostas. (ENTREVISTADO 3).

Acho que é um prejuízo, sim, porque a cadeia como um todo está se alicerçando. Isso tudo que nós estamos falando aqui, é importante que seja dito, vários tentaram, várias iniciativas tiveram, muitos arrojaram e escreveram, muitos sustentaram o estudo que está aqui sendo feito, então assim, nós não inventamos a roda, nós procuramos, ajeitamos a roda, colocamos no lugar, calibramos os pneus e começamos a fazer. Muito de tudo o que nós estamos fazendo aqui, se não fossem as políticas públicas do ministério, muitas capacitações, muitos treinamentos, que não foram poucos recursos. (...) são políticas, sim, muito fundamentais e elas existem, não posso te dizer se nasceram daqui pra lá ou de lá pra cá, mas elas existem e nós conversamos, muitas vezes, com o ministério. É importante, certamente, foi importante e acho que vai fazer falta. Pode ter continuidade de várias ações dentro do MAPA, também pode. Foi bom ter o ministério como parceiro. (ENTREVISTADO 2).

Acho que o MPA, lógico, tem bem mais força como ministério, mas ele como secretaria dá pra se resolver, sim, acho que é só uma questão de querer, de os órgãos trabalharem juntos. Acho que ele não tem o mesmo poder, mas pode agir tanto quanto se ele fosse um ministério. (ENTREVISTADO B)

Eu acho que é um retrocesso, você perde um pouco de autonomia, de prioridade. (...) O potencial que a gente tem aqui no Brasil que justifica a existência de um ministério. (ENTREVISTADO F).

As políticas públicas têm peso no contexto das atividades agrícolas, o que pode ser exemplificado pelo papel que o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) representou para a legitimação dessa categoria no cenário político do país. O advento desse programa fortaleceu o movimento sindical do campo no sentido de pressionar o Estado a comprometer-se com essa categoria, que carecia de políticas públicas diferenciadas (SCHNEIDER, 2003). Nesse sentido, as políticas do MPA não têm representatividade e a consequência disso é que, apesar do espaço político que a existência de um Ministério sugere, os benefícios das políticas públicas chegam apenas até certo ponto e acabam por não fortalecer plenamente uma categoria da aquicultura perante o cenário político brasileiro.

Obviamente, há que se considerar que, ao tratar da aquicultura, ainda é necessário um longo caminho para que se consolide uma luta política como aquela que ocorre na agricultura familiar. Porém, a estrutura do Plano Safra Pesca e Aquicultura não é muito diferente daquela encontrada no PRONAF e é possível que um delineamento de ações do MPA buscando, de maneira mais intensa, o fortalecimento dos movimentos sindicais e cooperativas de piscicultores viesse a contribuir para que, no futuro, essas organizações estivessem fortalecidas.

Dessa forma, é provável que as incertezas e divergências quanto às consequências do fim do MPA apontadas nos relatos dos entrevistados tenham suas raízes nessa questão: um forte potencial das políticas públicas – a legitimação e fortalecimento de uma categoria – ficou em segundo plano nas ações do MPA. Houve, de fato, algum esforço na busca de criar categorias dentro do MPA, conforme relatado anteriormente, mas o que ficou de herança dessa tentativa não foi suficiente para gerar o fortalecimento dos aquicultores enquanto uma categoria com força política para discutir suas reivindicações.

## 8.6 ANÁLISE COMPARATIVA DAS REALIDADES GAÚCHA E CEARENSE

O objetivo, nesta seção, é explorar as semelhanças e diferenças encontradas nas realidades da piscicultura no Rio Grande do Sul e no Ceará. O ponto central desta análise são as políticas públicas do MPA implementadas nos estados e a

busca é por contrastes e convergências relacionados às características de produção, ao trabalho dos órgãos gestores locais, sua relação entre si e com o MPA. Ao buscar compreender a relação entre a sociedade e o Estado no contexto da implementação de políticas públicas sociais, Höfling (2001, p. 31) destaca que:

[...] as ações empreendidas pelo Estado não se implementam automaticamente, têm movimento, têm contradições e podem gerar resultado diferentes dos esperados. Especialmente por se voltar para e dizer respeito a grupos diferentes, o impacto das políticas sociais pelo Estado capitalista sofrem o efeito de interesses diferentes expressos nas relações sociais de poder.

Tal afirmação vem ao encontro da discussão que será discorrida nesta seção, uma vez que se percebe, a partir dos resultados já apresentados, que cada um dos estados fez uso do pacote de políticas públicas do MPA da forma mais adequada para o contexto local. Assim, verificou-se um esforço por parte dos órgãos locais, em ambos os estados, para que as ações ditadas pelo mesmo órgão federal, o MPA, fossem implementadas no sentido de atender às prioridades que cada contexto exigiu.

Já foi mencionado nesse estudo que a piscicultura brasileira adquire diferentes características e papéis nos diferentes locais em que ocorre. No caso do RS e do CE, os sistemas produtivos se diferem em função das características ambientais e climáticas, conformando uma atividade de caráter de subsistência, no RS, e de caráter empresarial, no CE. As políticas públicas oriundas do MPA que chegam a esses dois estados são as mesmas, porém devem atingir públicos diferentes, com demandas diferentes. Assim, a implementação dessas políticas acaba por acontecer de forma diferente e gerar ações, guiadas pelos gestores e técnicos de órgãos locais, também diferenciadas.

A conformação da assistência técnica determina os rumos da atividade, ilustrado pelo trabalho da EMATER-RS e a busca por organizar uma piscicultura de caráter familiar e de presença limitada da indústria. Já no CE, a preocupação está em fortalecer, cada vez mais, os grandes projetos de piscicultura em tanques-rede e ampliar o mercado e a produtividade. Essas diferenças estão atreladas às características da piscicultura em cada um dos estados, conforme mencionado anteriormente, e a natureza das atividades nos dois estados demonstra que a realidade local influencia nos rumos das políticas públicas para a piscicultura.

Na concepção da *policy analysis*, que compreende a política pública a partir da inter-relação entre a formulação, a implementação e as instituições políticas (FREY, 2000), há a construção de uma rede de relações de trocas de experiências e informações. Essa rede é visualizada na estrutura dos dois estados, porém cada uma com características distintas. Essa evidência reafirma a ideia de que a implementação das políticas públicas é o resultado de um conjunto de fatores internos e externos à política pública.

Ao buscar compreender a estruturação a nível institucional nos dois casos estudados, a principal diferença permeia a presença de um conflito entre produção de peixes e pesca artesanal no CE, que não se identifica no RS. Como já comentado, essa polarização gerou uma divisão na estrutura gestora do CE e, inclusive, a criação de novas instituições com o objetivo de dividir os assuntos “da pesca artesanal da agricultura familiar e da piscicultura empresarial”, conforme termos utilizados pelos entrevistados.

Essa divisão dificulta um trabalho conjunto e a comunicação entre os órgãos do governo do estado do CE. Embora não seja exatamente um fator limitante ao desenvolvimento de ações em prol da piscicultura, indiretamente os recursos humanos e financeiros sofrem o efeito de conflitos nos quais não é possível mensurar de quem são os interesses por trás desses arranjos. Ao analisar tais iniciativas, é possível perceber que o RS estrutura políticas públicas de maneira mais organizada e concentrada do que no estado do CE e, inclusive, prevendo ações maiores, no sentido de abrangência.

Esse cenário pode estar relacionado à estrutura institucional que está mais entrelaçada e à ausência de um conflito de interesses movido pela polaridade entre as atividades dos pequenos produtores e pescadores artesanais e a, assim chamada pelos entrevistados, aquicultura empresarial. As teorias institucionalistas evidenciam em seu campo de análise o quanto conflitos e jogos de interesses permeiam e influenciam instituições e suas finalidades. North (1994; 1995) aponta que as instituições não são criadas com o objetivo de serem eficazes, mas buscando alcançar os interesses daqueles que estão no poder. Embora as instituições não sejam eficientes, elas não são eliminadas ou modificadas devido à sua interação umas com as outras e, ainda, com as organizações.

As ações relatadas pelos gestores cearenses remetem a atividades concentradas e de curto e médio prazo, caracterizando uma dependência maior, em

relação ao RS, de pacotes de políticas públicas oriundos da federação. Quanto a isso, cabe ressaltar que o caráter produtivista das políticas públicas do MPA enquadra-se mais facilmente em uma realidade de piscicultura empresarial, como se encontra no CE e esse pode ser o fator que determina a necessidade de programas estaduais mais elaborados no RS.

Dessa forma, o trabalho das organizações locais é conjunto e concentrado no RS e difuso e setorizado no CE. A partir dos relatos dos entrevistados, é possível apontar que há uma vantagem, do ponto de vista de organização de ações, no RS que pode estar relacionado à estrutura que os órgãos locais criaram para atender a pesca e a aquicultura. Há que se considerar, ao fazer tal afirmação, que a piscicultura no RS vive dificuldades relacionadas à organização da cadeia produtiva, mas ainda não convive com um conflito de cunho social como o que ocorre no CE. Assim, organizar uma ação unificada, como o Programa Integrado de Aquicultura e Pesca do RS, é um desafio para o CE e, ainda, pode não ser o tipo de ação que essa realidade necessita.

As dimensões institucionais (*polity*), as decisões relacionadas aos processos políticos (*politics*) e a prática em si das políticas públicas (*policy*) estão entrelaçados e em influenciam uma à outra. Tal afirmação pode ser constatada neste estudo, uma vez que os órgãos públicos locais foram capazes de influenciar os processos políticos e gerar resultados distintos. Um exemplo disso é que as políticas públicas do MPA estão voltados à comercialização, o que ainda era prematuro para a realidade do RS, de acordo com os gestores. Nesse sentido, a forma como o RS conduziu as negociações de convênios com o MPA resultou na formulação de um programa estadual que está mais próximo das demandas da piscicultura gaúcha. Esse mesmo pacote foi absorvido no contexto do CE direcionado a atender as necessidades de licenciamento ambiental e popularização do pescado de água doce na capital cearense.

Ao relatar as dificuldades encontradas ao implementar as políticas públicas, os dois estados mencionam os interesses políticos, pois a definição do que será feito ou não parte desses interesses e, nem sempre, das reais necessidades dos piscicultores. Apenas no estado do CE foi relatado como dificuldade a rotatividade de pessoas nos órgãos públicos e a terceirização da assistência técnica. Dessa forma, a assistência técnica no RS apresenta-se mais presente no processo de

implementação de políticas públicas, o que é facilitado pela permanência dos técnicos, permitindo a continuidade do trabalho.

A atuação do MPA no CE foi descrita como satisfatória, especialmente, no que tange à piscicultura no Castanhão. Em contrapartida, foi apontada como uma falha o apoio à pesca. No RS, o relato é exatamente o inverso: maior investimento na pesca do que na aquicultura. Esse fato pode estar associado ao caráter empresarial mais forte encontrado no CE e que gerou a leitura de que, nesse estado, a necessidade de investimento na piscicultura é maior do que no RS, onde a produção de peixes é menos significativa.

Esse contraste demonstra que a percepção da realidade local por parte do MPA é limitada, uma vez que a atividade de menor produtividade necessitaria de recursos tanto quanto a atividade dita empresarial, porém a forma de aplicação desses recursos deve ser diferenciada. Além disso, o potencial de produção de uma atividade de cunho familiar não pode ser desconsiderado, pelo contrário. O RS apresenta menor produtividade, porém há espaço para o crescimento da piscicultura. À exceção do problema da tilapicultura, o RS conta com a vantagem de não vivenciar conflitos tão latentes quanto a falta de água, uma prática cotidiana no CE.

Embora o MPA não tenha trabalhado a formulação de suas políticas em parceria com os estados, está presente no processo de implementação junto aos órgãos estaduais, conforme relato dos entrevistados. Vale ressaltar que o MPA, ao propor programas de fomento à aquicultura, propõe, também, metas de produção. Por exemplo, a meta do Plano de Desenvolvimento da Aquicultura é atingir a marca de dois milhões de toneladas, no período de 2015 e 2020, de pescado proveniente da aquicultura. Tendo em vista a expressividade da piscicultura cearense, em termos de produção, é provável que, ao propor ações, o MPA esteja agindo em prol de seu interesse em alcançar uma meta produtiva, o que também pode estar associado ao grande investimento na aquicultura em detrimento da pesca nesse estado.

Nos dois casos estudados, a relação com as políticas públicas do MPA se dá através de convênios e a iniciativa é dos órgãos locais em procurar auxílio, nas superintendências estaduais. Essa relação é vista como satisfatória pelos entrevistados do RS e do CE, porém ambos afirmam que não houve contato do MPA no momento da formulação das políticas públicas para a piscicultura. O MPA, portanto, desenvolve a ação a partir de uma visão homogênea, sem conhecimento

específico de como a piscicultura se estrutura nesses dois estados, desconsiderando as particularidades de cunho técnico, social e ambiental.

A diversidade de fatores que influenciam no andamento dos programas do governo federal são melhor apreendidos pelas estruturas locais, que estão próximas a essa realidade e suas demandas. Vale ressaltar que, nesse contexto, as instituições políticas são parte de uma complexa rede de atores e fatores que interagem na implementação das políticas públicas. Assim, essa rede que se forma a partir das interações entre os agentes, em que se inserem os órgãos públicos gestores, influenciam diretamente no processo de implementação, que é afetado pelos conflitos e cooperações que permeiam essa rede (MARQUES, 2003).

A implementação do Programa Saúde da Família foi analisada por Lotta (2010). O objeto do estudo foram os agentes comunitários de saúde, que exerciam contato com os beneficiários das políticas e, também, com o Estado. A autora observou que as práticas e estilos acionados são extremamente variáveis em cada caso. Da mesma forma, os órgãos gestores analisados no presente estudo exercem suas funções de maneiras variáveis e, assim, acabam por se tornar parte fundamental desse processo, podendo interferir e modificar os rumos das políticas públicas em suas ações.

## 9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse estudo foi estruturado buscando compreender, em uma perspectiva comparativa, como ocorre a implementação de políticas públicas em dois casos distintos. Os casos escolhidos foram os estados do Rio Grande do Sul e do Ceará e o campo de pesquisa foram as políticas públicas do Ministério da Pesca e Aquicultura que contemplam a piscicultura nos dois estados. O elemento central do estudo foi a comparação entre o modo de operação que os órgãos gestores desenvolvem visando implementar as políticas do MPA e essa questão acarreta uma discussão maior: qual a relevância de um ministério para tratar da pesca e da aquicultura e, especificamente, da piscicultura, foco desse estudo. Não é possível, a partir dessa pesquisa, responder a essa pergunta de forma ampla, porém a reflexão acerca das ações do MPA em dois estados quase que antagônicos no que diz respeito às características da produção de peixes água doce permite apontar algumas considerações sobre o MPA.

Inicialmente, faz-se necessário lembrar que, conforme exposto na seção anterior, as diferenças ambientais, sociais, técnicas e de organização da esfera pública estadual torna cada um dos casos exclusivo. O CE, com grande potencial para a piscicultura, precisa, constantemente adaptar a atividade à convivência com a seca. O RS, embora encontre percalços em relação à produção de tilápias, também adaptou o desenvolvimento da piscicultura à realidade local, priorizando a produção das carpas. Os conflitos cearenses por conta da divisão entre categorias familiar e empresarial não preocupam os gestores e técnicos gaúchos, que buscam em um forte trabalho de integração, constituir uma cadeia produtiva baseada na atividade de cunho familiar. Apesar de tantas divergências, foi possível perceber nos dois casos as ações do MPA são vistas como satisfatórias, ainda que com restrições.

Ambos os estados não relatam problemas de comunicação com o MPA, mas relatam que não foram consultados por esse órgão para contribuírem com a definição de metas para as políticas públicas destinadas à piscicultura. A partir do exposto, é possível concluir que, no processo de implementação de políticas públicas, e em consonância com a literatura acerca dessa temática, uma série de atores pode modificar e redefinir os rumos e futuros resultados das políticas públicas. Dessa forma, afirma-se que, nos casos estudados, as organizações locais

foram fundamentais para que as políticas oriundas do MPA fossem estabelecidas de maneira proveitosa.

As ações do MPA podem ser vistas como *top-down*, no que se refere à definição de agenda e formulação. As políticas públicas tratam de forma homogênea as demandas da piscicultura brasileira, o que, em muitos casos, acaba prejudicando o aproveitamento dessas ações. Nesse sentido, é importante ressaltar que, neste estudo, já foi possível perceber a complexidade em lidar com as diferentes demandas existentes, o que leva a refletir sobre como seria possível ao MPA construir um pacote de políticas que contemplasse cada uma das pisciculturas desenvolvidas no Brasil.

É fato que, se tantos modos de desenvolver a piscicultura espalhados pelo país não podem ser comparados entre si, também não podem ser totalmente beneficiados com um pacote único e homogêneo de ações. Nesse ponto é que as ações de nível local demonstram sua influência, através do processo de implementação. Uma das contribuições que esse estudo permitiu foi perceber a importância dos órgãos estaduais para o aproveitamento dos programas propostos pelo governo federal na esfera do MPA.

O Ministério é importante para concentrar recursos, para garantir a autonomia política e solidificar as demandas do setor aquícola como prioridades, mas são as ações locais que otimizam o uso desse recurso e garantem que os investimentos do MPA se transformem em benefício para o piscicultor. Os estados organizam-se e, através de convênios, buscam a forma mais satisfatória de implementar as políticas públicas. Nesse processo, os jogos de interesse, a burocracia, a comunicação e integração de órgãos locais entre si e com a esfera federal são fatores que afetam diretamente o desenvolvimento das ações.

Foi possível associar a ação do MPA a interesses políticos pela contradição onde os gestores RS percebem maior investimento na pesca e uma lacuna, por parte de políticas do ministério, no que diz respeito à produção de peixes e uma situação descrita de forma inversa no CE. Ainda assim, o trabalho organizado, tanto no RS quanto no CE, permitiu que o mesmo pacote de políticas fosse desenvolvido nos dois estados e apresentasse resultados que são considerados, em sua maioria, positivos.

A atuação do MPA, através do trabalho das superintendências, foi descrito pelos entrevistados como satisfatório e, até mesmo, fundamental. Assim, considera-

se que, por maiores que sejam os benefícios de uma participação local na formulação das políticas públicas, a implementação realizada por atores locais, familiarizados com as demandas e os problemas enfrentados pelos piscicultores, pode converter os resultados de uma formulação homogênea em ações heterogêneas e com consequências positivas.

Apesar da importância do MPA, talvez o momento propício para o tipo de ação proposta por um Ministério não havia chegado para a aquicultura brasileira. Isso porque ainda sabe-se pouco sobre as especificidades da atividade em cada ponto do país em que é desenvolvida e um órgão federal em um país das dimensões do Brasil não consegue dar conta de toda essa pluralidade.

Enquanto não estiver fortalecida como categoria, as políticas públicas necessitam aproximar-se daqueles que serão atingidos por elas, ou seja, é necessária uma ação *bottom-up* em que toda a comunidade da aquicultura participe do processo político. Dessa forma, uma alternativa a ser pensada no cenário da aquicultura é fortalecer e subsidiar as instituições locais que, como mostrou o estudo, têm propriedade para diagnosticar e conduzir ações para a piscicultura com maior eficiência. Nos estudos científicos que visam criar pacotes tecnológicos para a criação de peixes, se utilizam as informações já geradas para outras espécies como metas a serem alcançadas. Um exemplo que pode ser citado são os estudos de conservação de sêmen de peixes, que vêm buscando alcançar o mesmo nível de eficiência que a conservação do sêmen bovino. Se a esfera pública utilizasse o mesmo princípio para formular políticas, talvez o caráter produtivista e de modernização a qualquer custo não teria sido tão valorizado. Maior atenção se voltaria às questões relacionadas às comunidades que vivem do peixe a seu modo e que correm o risco de serem engolidas pelo processo de modernização, gerando uma camada de excluídos na sociedade, como já foi visto na agricultura.

Além disso, há a questão ambiental, que poderia ter sido trabalhada com maior zelo. A juventude da aquicultura permitia que se estruturasse um modelo sustentável em que o crescimento econômico da atividade caminhasse junto da conservação dos recursos hídricos. Esse estudo, como outros diversos, mostrou que o licenciamento ambiental ainda é visto como uma dificuldade e que há um distanciamento dos órgãos ambientais do processo de implementação de políticas públicas: o papel dessas instituições acaba por restringir-se à fiscalização, uma perda de oportunidade de construir uma aquicultura brasileira sustentável.

O MPA tornou pública a pauta da pesca e da aquicultura e sua relevância e possibilidade de crescimento do país. Esse espaço, porém, nem sempre foi bem aproveitado. Muitas acusações de fraudes e corrupções estiveram presentes nos seis anos de sua atuação enquanto Ministério. Não há indícios suficientes para avaliar, de modo geral, a atuação do MPA ou para prospectar um cenário de como a aquicultura será tratada enquanto competência do MAPA. A única afirmação possível é de que algumas sementes foram plantadas pelo MPA e cultivadas pelos órgãos gestores nos estados do RS e do CE. Os frutos dessas ações transcendem as nomenclaturas e, mesmo que afetados pela nova organização política em torno da aquicultura, tende a prosperar por conta do trabalho local desenvolvido por essas instituições.

A piscicultura é uma atividade em crescimento, com grande potencial e características sociais, econômicas, técnicas, ambientais e culturais variáveis em todo o território brasileiro. A conjuntura política que permeia o setor aquícola pode ser considerada recente, especialmente quando comparada a outros setores da produção de alimentos que já estão solidificados. O campo do estudo das políticas públicas vem sendo amplamente explorado, de modo que há um aparato teórico útil para compreender o funcionamento, os resultados e os caminhos percorridos para que os recursos públicos convertam-se em ações. Para os fins desse estudo, a análise das políticas públicas permitiu compreender como se dá o processo de implementação das políticas públicas e o quanto este é diverso e controverso em sua prática.

Esse estudo objetivou compreender a visão dos gestores e técnicos envolvidos com a piscicultura nos estados do RS e CE, o que atende aos objetivos propostos de analisar o processo de implementação em nível de órgãos gestores locais. Essa, porém, é uma limitação para a percepção mais ampla da realidade, uma vez que a implementação de políticas públicas é um processo contínuo e que recebe influência de diversos atores, a incluir os beneficiários dessas políticas, suas organizações, cooperativas e associações, bem como órgãos de pesquisa e de regulamentação ambiental.

Outra limitação do estudo está relacionada aos casos selecionados, que representam apenas duas das realidades. A realização de pesquisas que contemplem outras diversidades, em outras regiões do país, permitirão ampliar as discussões realizadas nesse trabalho. Sugere-se que estudos futuros busquem

analisar o papel dos órgãos ambientais e as razões para o afastamento dessas instituições das demais envolvidas com a piscicultura. A investigação das organizações sindicais de piscicultores e o papel dessas organizações na implementação das políticas públicas é mais sugestão de pesquisa futura.

## REFERÊNCIAS

- ABDALLAH, P. R.; BACHA, C. J. C. Evolução da Atividade Pesqueira no Brasil: 1960 - 1994. **Teoria e Evidência Econômica**, Passo Fundo, v. 7, n. 13, 1999, p. 9-24.
- AGOSTINHO, A. A. A questão ambiental dos tanques-redes. **Panorama da Aquicultura**, 1999. Disponível em: <<http://www.panoramadaaquicultura.com.br/paginas/revistas/35/TanquesRede.asp>>. Acesso em: 28 dez. 2015.
- ANJOS, J. C. G. dos. Identidade Étnica e Territorialidade. In: ANJOS, J. C. G. dos; SILVA, S. B. da (Org.). **São Miguel e Rincão dos Martimianos: ancestralidade negra e direitos territoriais**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2004.
- ARAÚJO, M. G. **Caracterização Sócio-Econômica e Tecnológica dos Piscicultores da Região Central do Estado do Tocantins utilizando Técnicas de Análise Multivariada**. 2006. 86 p. Tese (Doutorado em Zootecnia) – Programa de Pós-Graduação em Zootecnia. Universidade Federal de Lavras, Lavras, Minas Gerais, 2006.
- ASSOCIAÇÃO CULTURAL E EDUCACIONAL BRASIL – ACEB. **1º Anuário da Pesca e Aquicultura**. 2014.
- AUOZANI, L. L. Aquicultura no sul do Brasil: aspectos históricos e políticas de desenvolvimento. In: BARCELLOS, L. J. G.; FAGUNDES, M.; FERREIRA, D. (Org.) **Workshop sobre jundiá: história e perspectivas**. Passo Fundo, RS: Ed. Universidade de Passo Fundo, 2013.
- AZEVEDO, N. T. **Política nacional para o setor pesqueiro no Brasil (2003-2011)**. 2012. 349 p. Tese. (Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento) - Programa de Pós-graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento. Universidade Federal do Paraná. 2012.
- BALDISSEROTTO, B. Piscicultura continental do Rio Grande do Sul: situação atual, problemas e perspectivas para o futuro. **Ciência Rural**, Santa Maria, v. 39 n.1, p. 291-299, 2009.
- BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Pesca: aspectos setoriais da atuação do BNDE**. Brasília, 1975.
- BARCELLOS, L. J. G.; FAGUNDES, M. (Org.) **Policultivo de jundiás e carpas: uma alternativa de produção para a piscicultura rio-grandense**. 2. ed. Passo Fundo: Ed. da Universidade de Passo Fundo. 2012.
- BARRET, S. Implementation Studies: time for a revival? Personal Reflections on 20 years of implementation Studies. **Public Administration**, Malden, v. 82, n. 2, 2004.
- BOTÃO, H. H. S. **Açude público Castanhão (CE) como força reestruturadora: a dinâmica territorial**. 2004. 155 p. Dissertação. (Mestrado Acadêmico em Geografia) –

Programa de Pós-Graduação em Geografia. Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2004.

BRASIL. Departamento Nacional de Obras Contra as Secas. <<http://www.dnocs.gov.br/>>. Acesso em: 30 jun. 2015.

BRASIL. Ministério da Pesca e Aquicultura. 2014a. Disponível em: <<http://www.mpa.gov.br/>>. Acesso em: 28 set. 2014.

BRASIL. Ministério da Pesca e Aquicultura. **Plano de Desenvolvimento da Aquicultura Brasileira - 2015/2020**. Brasília: MPA, 2015.

BRASIL. Ministério da Pesca e Aquicultura. **Plano Safra da Pesca e Aquicultura 2012/2013/2014**. Brasília: MPA, 2012.

BRASIL. Ministério da Pesca e Aquicultura. **Plano Safra das Águas 2010 - 2011**. 2009. Brasília: MPA, 2009.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. 2014b. **Plataforma de Gestão de Indicadores**. Disponível em: <<https://i3gov.planejamento.gov.br/>> Acesso em: 5 dez. 2014.

BRASIL. Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca. 2008. **Plano Nacional de Extensão Pesqueira e Aquícola**. Brasília, 2008.

CASTAGNOLLI, M. C. Histórico da utilização da tecnologia na aquicultura brasileira. In: ENCONTRO NACIONAL DE PISCICULTURA EM ÁGUAS PÚBLICAS – ENPAP, 4., 2008, Penedo, AL. **Anais...** Penedo, AL: ENPAP, 2008.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL – CNA. **Diagnóstico Nacional da Atividade Aquícola**. Brasília: CNA, 2010.

CYRINO, J. E. P. **Sistemas de Produção em Piscicultura**. Fundação de estudos agrários Luiz de Queiroz. Universidade de São Paulo. Piracicaba, 1996.

DIAS NETO, J. **Gestão do uso dos recursos pesqueiros no Brasil**. Brasília: Ibama. 2003.

DIAS, R.; MATOS, F. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas. 2012.

DIEGUES, A. C. S. A pesca artesanal no litoral brasileiro: cenários e estratégias para sua sobrevivência. **Revista Proposta - Experiências em Educação Popular**, Rio de Janeiro, n. 38, 1988.

DYE, T. D. **Understanding public policy**. 14. ed. Englewood Cliffs: Pearson, 2012.

FIRETTI, R.; GARCIA, S. M.; SALES, D. S. Planejamento Estratégico e Verificação de Riscos na Piscicultura. **Pesquisa & Tecnologia**, Campinas, v. 4, n. 2, p.1-12, 2007.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS – FAO. **El estado mundial de la pesca y acuicultura - 2006**. 2007.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS – FAO. **The State of World Fisheries and Aquaculture 2010**. Roma, 2010.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília, n. 21, p. 211-259, 2000.

G1. **CGU aponta desvios e uso indevido de recursos no Ministério da Pesca**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/09/cgu-aponta-desvios-e-uso-indevido-de-recursos-no-ministerio-da-pesca.html>>. 2015. Acesso em: 28 set. 2015.

GUN, L. A. Why is Implementation so difficult? **Management Services in Government**. London, v. 33, p.169-176, 1978.

HECLO, H. **Modern Social Politics in Britain and Sweden**. New Haven: Yale University Press, 1974.

HÖFLING, E. M. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. **Cadernos Cedes**, Campinas, n. 55, p. 30-41, 2001.

IAREMA TANQUES-REDE. Disponível em: <<http://www.iarema.com.br/>>. Acesso em: 18 jan. 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Produção da Pecuária Municipal**. v. 42, Rio de Janeiro, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS – IBAMA. **Resolução Conjunta nº 002/08 - IBAMA/SEMA/IAP**. 2008. Disponível em: <[ftp://ftp.sp.gov.br/ftpapesca/resolucao\\_002-2008.pdf](ftp://ftp.sp.gov.br/ftpapesca/resolucao_002-2008.pdf)>. Acesso em: 30 jun. 2015.

KUBITZA, F. **Tanques-rede, rações e impacto ambiental**. Panorama da Aquicultura, 1999. Disponível em: <<http://www.panoramadaaquicultura.com.br/paginas/Revistas/51/tanque-rede.asp>> Acesso em: 28 dez. 2015.

LOBATO, L. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**. São Paulo, v. 31, n. 1, p. 30-48, 1997.

LOTTA, G. S. **Implementação de Políticas Públicas**: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família. 2010. 295 p. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

LOWI, T. J. Four systems of policy, politics and choice. **Public Administration Review**, Malden, n. 32. 1972.

MAHONEY, J. Qualitative methodology and comparative politics. **Comparative Political Studies**. Evanston, v. 40, n. 2, 2007.

MAJONE, G.; WILDAVSKY, A. Implementation as Evolution. In: THEODOULOU, C. **Public Policy: the essential readings**. Uper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1995.

MARQUES, P. E. M. Concepções em disputa na formulação das políticas públicas de apoio à agricultura familiar: uma releitura do PRONAF. **Revista de Ciências Sociais e Econômicas**, Campina Grande, v. 22, n. 2, p.168-180, 2003.

MOREIRA, H. L. M. et al. **Fundamentos da moderna aquicultura**. Canoas: Ed. da Ulbra, 2001.

NASCIMENTO, F. L.; OLIVEIRA, M. D. **Noções básicas sobre piscicultura e cultivo em tanques-rede no Pantanal**. Dados eletrônicos. Corumbá: Embrapa Pantanal. 2010. Disponível em: <<http://www.cpap.embrapa.br/publicacoes/online/CAR03.pdf>>. Acesso em: 22 jul. 2014.

NORTH, D. C. Economic performance through time. **The American Economic Review**, Pittsburgh, v. 84, n. 3, 1994.

NORTH, D. C. **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**. México: Fondo de Cultura Económica. 1995.

OLIVEIRA, R. C. O Panorama da Aquicultura no Brasil: A Prática com Foco na Sustentabilidade. **Revista Intertox de Toxicologia, Risco Ambiental e Sociedade**. São Paulo, v.2, n.1, p. 71-89. 2009.

OSTRENSKY, A. et al. **Aquicultura no Brasil: o desafio é crescer**. Brasília: 2008.

PIEDRAS, S. R.; BAGER, A. Caracterização da Aquicultura Desenvolvida na Região Sul do Rio Grande do Sul. **Revista Brasileira de Agrociência**, Pelotas, v.13, n. 3, p. 403-407, 2007.

PORTAL BRASIL **Governo federal é formado por ministérios, secretarias e órgãos especiais**. 2009. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/>>. Acesso em: 30 jun. 2015.

RAGIN, C. **La construcción de la investigación social**. Introducción a los métodos y su diversidad. Bogotá: Universidad de Los Andes/ Siglo del Hombre Editores, 2007.

RIO GRANDE DO SUL. **Secretaria do Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo - SDR**. 2015. Disponível em: <<http://www.sdr.rs.gov.br/>>. Acesso em: 18 set. 2015.

- RODRIGUES, L. S. et al. Panorama da aquicultura no Brasil: desafios e oportunidades. **BNDES Setorial**. Rio de Janeiro, n. 35, p. 421-463. 2012.
- RUA, M. G. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: RUA, M. G.; CARVALHO, M. I. V. **O estudo da política: tópicos selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998.
- SABATIER, P.; MAZMANIAN, D. The Conditions of Effective Implementation. **Policy Analysis and Management**. Malden, v. 5, 1979.
- SAMPAIO, A. R. **Potencialidades, abundância e virtuosismo dos peixes: pesca, cultivo e ornamentais**. Fortaleza: Premius 2012.
- SANT'ANNA, C. L. et al. **Manual ilustrado para identificação e contagem de cianobactérias planctônicas de águas continentais brasileiras**. Rio de Janeiro: Interciência. 2006.
- SANTOS, I. A. F.; SIEBER, S. S.; FALCON, D. R. Piscicultura de Base Familiar como Estratégia para o Desenvolvimento Rural: Experiências no Estado de Pernambuco. **Extensão Rural**, Santa Maria, v. 21, n.1, p. 9-26, 2014.
- SCHNEIDER, S. Teoria social, agricultura familiar e pluriatividade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 99-121, 2003.
- SILVA, A. P. Pesca artesanal brasileira: aspectos conceituais, históricos, institucionais e prospectivos. **Boletim de Pesquisa e Desenvolvimento**. Embrapa Pesca e Aquicultura. Palmas, TO. 2014.
- SILVA, J. D. C. A construção do PCPR no Maranhão. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 2., 2005, São Luis (MA). **Anais...** São Luis (MA): UFMA, 2005.
- SIMEON, R. Studying Public Policy. **Canadian Journal of Political Science**, Cambridge, v. 9, n. 4, p. 548-580, 1976.
- SIQUEIRA, L. V.; SCHULTZ, G.; TALAMINI, E. O ambiente institucional formal da pesca e da aquicultura no Brasil: uma análise a partir das políticas públicas. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 53., 2015, João Pessoa (PB), **Anais...** João Pessoa (PB): SOBER, 2015.
- SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.
- SOUZA, M. A. **A piscicultura em tanques-rede como vetor do desenvolvimento local sustentável? O caso do Açude do Castanhão - CE**. 2010. 178 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, Brasília, 2010.
- TEIXEIRA, E. C. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Ed. Associação de Advogados de Trabalhadores

Rurais no Estado da Bahia. 2002. Disponível em:  
<<http://www.solarconsultoria.com/index.php/tutorials-mainmenu-48?task=view&id=104&catid=54>>. Acesso em: 20 nov. 2014.

TREVISAN, A. P.; BELLEN, H. M. van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, São Paulo, v. 42, n. 3, p. 529-550, 2008.

WALTER, T. **Novos usos e novos mercados**: qual sua influência na dinâmica da cadeia produtiva dos frutos do mar oriundos da pesca artesanal? 2010. 353 f. Tese. (Doutorado em Ciências Sociais e Desenvolvimento) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2010.

WALTER, T. et al. A. **Análise das cadeias produtivas do pescado oriundo da pesca artesanal e/ou da aquicultura familiar no Estado do Rio Grande do Sul**. Relatório sintético: Panorama Atual da Piscicultura no Rio Grande do Sul. Convênio FURG/SDR-RS 2401/2011. 2015.

WILDAVSKY, A. **Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis.**, Boston: Little Brown, 1979.

WINDHOFF-HERITIER, A. **Policy-Analyse**: eine Einführung. Frankfurt am Main/New York: Campus, 1987.

WOYNAROVICH, E.; HORVATH, L. **A propagação artificial de peixes de águas tropicais** – FAO/CODEVASF/CNPQ, 1983.

## APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTAS

Dados do entrevistado

Nome:

Instituição ou entidade:

Cargo:

Funções do cargo:

Formação acadêmica:

Contatos: Telefone; email.

1. Fale sobre as políticas públicas do MPA que estão sendo executadas no Estado.
2. Fale sobre as ações relacionadas a essas políticas com as quais o órgão em que trabalha está envolvido.
3. Fale sobre o processo de definição de metas e escolha das políticas a serem implementadas no estado (como ocorreu a participação do órgão no qual trabalha e se houve participação do MPA nessa etapa; como é mensurada a importância dessas políticas, quais os critérios relacionados a esse processo e como as demandas locais estão contempladas). Fale sobre o processo de implementação das políticas públicas do MPA no estado (como ocorre; quem é responsável; qual o papel do órgão em que atua).
4. Na sua opinião, de que forma a comunicação entre o órgão no qual trabalha e o Ministério da Pesca na implementação das políticas públicas no estado pode afetar o andamento desse processo? Quais outros fatores podem afetar o processo de implementação de políticas públicas?
5. Houve participação do órgão no qual você atua na construção da agenda das políticas do MPA? Em caso afirmativo, como ela ocorreu?

6. Fale sobre a interação do órgão em que atua com as instâncias do MPA.
7. Relacione os atores que estão envolvidos no processo de execução das políticas do MPA no estado.
8. Fale sobre a interação do órgão em que trabalha com outros órgãos e atores envolvidos na execução das políticas públicas para a piscicultura no estado.
9. Fale sobre a atuação do órgão em que trabalha na execução de políticas públicas para a piscicultura.
10. Na sua opinião, quais as possíveis consequências da extinção do MPA para o andamento das políticas públicas que já estão em execução no estado?
11. Além das políticas do MPA, o órgão no qual você atua formula e/ou executa políticas públicas para a piscicultura em âmbito estadual? Fale sobre elas.
12. Investigar como se dá o acesso e a execução de ações relacionadas às políticas públicas para a piscicultura nos estados analisados.
13. Como se dá o acesso aos benefícios proporcionados pelas políticas públicas pelos produtores? Fale sobre esse processo e suas dificuldades.
14. Fale sobre as ações efetivadas junto aos produtores que são fruto de políticas públicas do MPA (quais benefícios trouxeram para a produção no estado, quais melhorias já podem ser vistas, etc.).
15. Fale sobre as dificuldades encontradas, na perspectiva do órgão em que você atua, para executar ações de políticas públicas para a piscicultura.
16. Como você avalia a contribuição das ações ligadas às políticas públicas do MPA para o desenvolvimento da piscicultura na região?