



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ – UFPI
PRÓ-REITORIA DE ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO – PRPG
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS – CCHL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA – PPGP

JAKSON BRITO LIMA

Políticas públicas e a atividade pesqueira no município de Bragança, estado do
Pará, Amazônia, Brasil

TERESINA

2020

JAKSON BRITO LIMA

Políticas públicas e a atividade pesqueira no município de Bragança, estado do
Pará Amazônia, Brasil

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, da Universidade Federal do Piauí, como requisito à obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Área de Concentração: Gestão Pública para o Desenvolvimento Regional.

Linha de Pesquisa: Instituições e Políticas Públicas.

Orientador(a): Prof^a. Dr^a. Maria Fernanda Brito do Amaral

TERESINA

2020

FICHA CATALOGRÁFICA
Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Comunitária Jornalista Carlos Castello Branco
Serviço de Processamento Técnico

L732p Lima, Jakson Brito.
Políticas públicas e a atividade pesqueira no município de Bragança, estado do Pará Amazônia, Brasil / Jakson Brito Lima. – 2020.
83 f.

Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2020.
“Orientador(a): Profª. Drª. Maria Fernanda Brito do Amaral.”

1. Gestão Pública – Pesca. 2. Pesca. 3. Desenvolvimento local – Bragança, PA. I. Título.

CDD 353.7

JAKSON BRITO LIMA

**POLÍTICAS PÚBLICAS E A ATIVIDADE PESQUEIRA NO MUNICÍPIO DE
BRAGANÇA, ESTADO DO PARÁ, AMAZÔNIA, BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, da Universidade Federal do Piauí, como requisito à obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

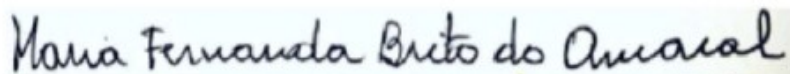
Área de Concentração: Gestão Pública para o Desenvolvimento Regional.

Linha de Pesquisa: Instituições e Políticas Públicas.

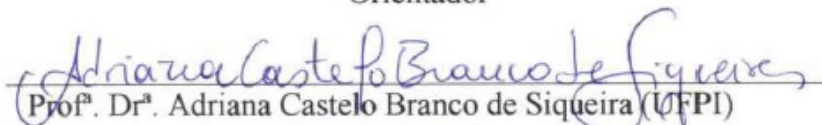
Orientador(a): Prof^a. Dr^a. Maria Fernanda Brito do Amaral

Aprovado em 02 de outubro de 2020.


BANCA EXAMINADORA



Prof^a. Dr^a. Maria Fernanda Brito do Amaral (UFPI)
Orientador



Prof^a. Dr^a. Adriana Castelo Branco de Siqueira (UFPI)
Examinadora Interna


Prof. Dr. Marcos Ferreira Brabo (UFPA)
Examinador Externo à Instituição

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a Deus e a minha família: ao meu pai, Joviniano Gonçalves de Lima (*in memoriam*), que me ensinou valores que carrego por toda a vida; a minha mãe, Maria Lúcia, pelo grande amor e desprendimento em ajudar em todos os momentos; aos meus irmãos, Junivaldo, Jiuliano, Jeovania, Juviano Filho, Maria Alaíde, Manoel, Jeovane, Débora e Dhéssica; a minha esposa, Clenilda Lima, por todo o amor e por me fazerem acreditar, a cada dia, que posso ir mais longe.

AGRADECIMENTOS

Agradeço imensamente a Deus pela vida, por iluminar todos os dias o meu caminho e por ter me permitido iniciar e concluir esta etapa de minha trajetória acadêmica.

À Universidade Federal do Piauí, particularmente ao Programa de Pós- Graduação em Gestão Pública – PPGP.

A minha orientadora, pela dedicação e compromisso.

Aos professores Marcos Ferreira Brabo e Adriana Castelo Branco de Siqueira, por contribuírem com sugestões valiosas.

Aos meus colegas de turma e aos professores do Mestrado em Gestão Pública, pela amizade no decorrer do curso e por terem contribuído para meu progresso acadêmico, profissional e pessoal.

A Secretaria de Aquicultura e Pesca do Município de Bragança; Ao Sindicato dos pescadores; A Colônia de pescadores Z1-7; Ao Setor de Tributos do Município por terem permitido realizar a pesquisa.

A minha mãe, Maria Lúcia Brito Lima que cultivou em mim a capacidade de sonhar e de alçar voos mais altos na minha vida, estando sempre comigo e colaborando para a realização deste sonho.

Ao meu pai, Joviniano Gonçalves Lima (*in memoriam*), que me fez cultivar valores importantes que me ajudaram a lutar pela realização dos meus sonhos, o que me impulsionou a fazer concursos e me tornar um servidor federal.

Aos meus irmãos Junivaldo, Jiuliano, Jeovania, Joviniano, Maria Alaíde, Manoel, Jeovane, Débora, Dhéssica, meus sobrinhos e minha linda filha Alice Isabella por estarem presentes nos momentos cruciais da minha trajetória.

A minha esposa, Clenilda Matos Lima, pelo incentivo, apoio e amor com que pacientemente me ajudou tanto nos bons momentos quanto nos dias mais difíceis que marcaram esta trajetória do mestrado. Sem a sua ajuda, ficaria mais difícil chegar até aqui!

A todos os colegas de trabalho do Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Pará (IFPA), Campus Bragança em especial a um companheiro (Paulo Marcelo Ferreira Menino) que me incentivou desde a inscrição a defesa do mestrado, valeu!

LIMA, Jakson Brito. Políticas públicas e a atividade pesqueira no município de Bragança, estado do Pará, Amazônia, Brasil. 2020. 83f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2020.

RESUMO

O município de Bragança é responsável por um dos mais relevantes desembarques pesqueiros do estado do Pará, o que promove trabalho e renda para uma parcela significativa do seu contingente populacional. Essa condição foi propiciada por ações do poder público e da iniciativa privada que tiveram efeito direto sobre o desenvolvimento local nas últimas décadas. O objetivo deste estudo foi analisar a influência das políticas públicas das diferentes esferas administrativas sobre a atividade pesqueira em Bragança. A metodologia utilizada foi através de fontes oficiais e pesquisa de campo, sendo iniciada com um levantamento de políticas públicas das esferas federal, estadual e municipal com influência sobre a atividade pesqueira, em seguida utilizou-se a entrevista semi estruturada com os principais atores sociais e por fim um censo empresarial do setor. As políticas públicas identificadas foram relacionadas temporalmente com a estruturação da cadeia produtiva da pesca a partir de registros históricos, dados de produção, entrevistas e um censo do setor. Constatou-se que as primeiras políticas públicas para o setor pesqueiro no Brasil ocorreram ainda no período colonial, mas se intensificaram apenas na segunda metade do século XX. Em Bragança, as esferas estadual e municipal incidiram basicamente sobre o cenário institucional da atividade, com resultados pouco efetivos sobre o seu desenvolvimento, até pelo baixo investimento. As operações de crédito para a pesca e a migração de frotas de outros estados representaram marcos no município, pois aumentaram a demanda por insumos, incrementaram o desembarque pesqueiro e viabilizaram a instalação de estabelecimentos processadores. Concluiu-se que as políticas públicas da esfera federal e a migração das pescarias do pargo *Lutjanus purpureus* e da lagosta *Panulirus* spp. do Nordeste brasileiro para a região foram as ações que mais impactaram a atividade pesqueira em Bragança, que viveu seu apogeu em termos de estruturação entre 1990 e 2005.

Palavras-chave: Desenvolvimento local; Fomento; Gestão pública; Setor pesqueiro.

LIMA, Jakson Brito. Public policies and fishing activity in the municipality of Bragança, state of Pará, Amazon, Brazil. 2020. 83f. Dissertation (Master in Public Management) - Federal University of Piauí, Teresina, 2020.

ABSTRACT

Bragança City is responsible for one of the largest fishing landings in the Pará State, which promotes work and income for a significant portion of its population. This condition was brought about by actions by public authorities and private initiative that had a direct effect on local development in recent decades. The objective of this study was to analyze the influence of public policies from different administrative instances on fishing activity in the Bragança City. The methodology used was through official sources and field research, starting with a survey of public policies at the federal, state and municipal levels with influence on the fishing activity, then used if the semi-structured interview with the main social actors and by end a business census of the sector. The public policies identified were temporally related to the structuring of the fishing productive chain based on historical records, production data, reports from social actors and a business census of the sector. It was found that the first public policies for the fishing sector in Brazil occurred in the colonial period, but only intensified in the second half of the 20th century. In Bragança, the state and municipal instances basically focused on the institutional scenario of the activity, with little effective results on its development, even for the low investment. Credit operations for fishing and the migration of fleets from other Brazilian states represented landmarks in the municipality, as they increased the demand for inputs, increased fishing landings and enabled the installation of processing establishments. It was concluded that the public policies of the federal instance and the migration of the fisheries of Caribbean red snapper *Lutjanus purpureus* and lobster *Panulirus* spp. from the Brazilian Northeast to the region were the actions that most impacted fishing activity in the Bragança City, which experienced its heyday in terms of structuring between 1990 and 2005.

Keywords: Local Development; Fomentation; Public management; Fisheries sector.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Objetivo de política pública: mudança social.	22
Figura 2 -	Elementos que caracterizam as políticas públicas.	24
Figura 3 -	Implementação numa perspectiva <i>top-down</i> .	29
Figura 4 -	Implementação numa perspectiva <i>Bottom-Up</i> .	30
Figura 5 -	Produção Anual de Pescado, Brasil, 1972-89.	39
Figura 6 -	Produção da sardinha-verdadeira (<i>Sardinella brasiliensis</i>), total e por estado, no período de 1964 a 2007 (IBGE, IP/SP e IBAMA).	40
Figura 7 -	Produção anual de piramutaba (<i>Brachyplatystoma vaillantii</i>), no período de 1972 a 2007 (IBGE e IBAMA).	41
Figura 8 -	Produção anual do pargo (<i>Lutjanus purpureus</i>), no período de 1964 a 2007 (IBGE e IBAMA).	41
Figura 9 -	Localização geográfica do município de Bragança, estado do Pará, Amazônia Brasil.	60

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Cronologia das principais políticas públicas para o setor pesqueiro no Brasil antes da criação da Superintendência de Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE).	36
Quadro 2 - Cronologia das principais políticas públicas para o setor pesqueiro no Brasil no período de Gestão da Superintendência de Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE).	42
Quadro 3 - Cronologia das principais políticas públicas para o setor pesqueiro no Brasil no período de Gestão do IBAMA.	44
Quadro 4 - Cronologia das principais políticas públicas para o setor pesqueiro no Brasil no período de Gestão da SEAP.	46
Quadro 5 - Cronologia das principais políticas públicas para o setor pesqueiro no Brasil no período de Gestão da MPA até os dias atuais.	50
Quadro 6 - Cronologia das principais políticas públicas para o setor pesqueiro no estado do Pará.	57
Quadro 7 - Cronologia das principais políticas públicas para o setor pesqueiro no município de Bragança.	65

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Produção pesqueira do Brasil, da região Norte do país e do estado do Pará entre os anos de 1995 e 2002.	54
Tabela 2 -	Produção pesqueira em toneladas, no período de 2003 a 2011, Pará, Região Norte e no Brasil - IBAMA/CEPNOR.	55
Tabela 3 -	Produção pesqueira no município de Bragança no período de 1997 a 2002	63
Tabela 4 -	Desembarque de pargo <i>Lutjanus purpureus</i> no município de Bragança e no estado do Pará no período de 1997 a 2002.	64
Tabela 5 -	Desembarque de lagosta <i>Panulirus</i> spp. no município de Bragança e no estado do Pará no período de 1997 a 2002.	64
Tabela 6 -	Informações socioeconômicas do município de Bragança, estado do Pará	69
Tabela 7 -	Número de empreendimentos por elo da cadeia produtiva da pesca no município de Bragança, estado do Pará.	70
Tabela 8 -	Lista de empreendimentos do elo de insumos da cadeia produtiva da pesca no município de Bragança, estado do Pará.	71
Tabela 9 -	Lista dos empreendimentos dos elos de produção, transformação e distribuição da cadeia produtiva da pesca no município de Bragança, estado do Pará.	72

LISTA DE SIGLAS

CONAPE - Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca

DPA - Departamento de Pesca e Aquicultura

FAO - Organização das Nações para Agricultura e Alimentação

FNO - Fundo Constitucional do Norte

IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia estatística

MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MPA Ministério da Pesca e Aquicultura

OMS - Organização Mundial de Saúde

ONU - Organização das Nações Unidas

PESCART - Programa de Apoio a Pesca Artesanal

PREPS - Programa Nacional de Rastreamento de Embarcações Pesqueiras por Satélite

PROFROTA - Programa Nacional de Financiamento da Ampliação e Modernização da Frota
Pesqueira Nacional

PRONAF - Programa Nacional de Agricultura Familiar

REVIZEE - Recursos Vivos na Zona Econômica Exclusiva

REVITALIZA - Programa de Revitalização da Frota Pesqueira Artesanal

RGP- Registro Geral de Pesca

SEAP - Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca

SINPESQ - Sistema Informatizado do Registro Geral da Atividade Pesqueira

SUDEPE - Superintendência do Desenvolvimento da Pesca

SUDAM - Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia

TPP - Terminal Pesqueiro Público

ZEE - Zona de exclusiva econômica

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	ESTADO, GESTÃO PÚBLICA E POLÍTICAS PÚBLICAS	17
2.1	Estado	17
2.2	Gestão Pública	19
2.3	Políticas Públicas	21
2.3.1	Histórico e Conceituação	21
2.3.2	Tipos de Políticas Públicas	25
2.3.3	Ciclo de Políticas Públicas	26
2.3.3.1	Formulação de Políticas Públicas	26
2.3.3.2	Implementação de Políticas Públicas	27
2.3.3.3	Modelos de Implementação	29
2.3.3.4	Desafios e Debates da Implementação	32
3	POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O SETOR PESQUEIRO NO BRASIL E NO ESTADO DO PARÁ	35
3.1	Políticas públicas para o Setor Pesqueiro no Brasil antes da criação da SUDEPE	36
3.2	Gestão da SUDEPE no setor pesqueiro	38
3.3	A Gestão do IBAMA e o DPA/MAPA no Setor Pesqueiro	43
3.4	A Gestão da SEAP/ PR no Setor Pesqueiro	46
3.5	A Gestão do MPA no Setor Pesqueiro até os dias atuais	49
3.6	Políticas públicas para o setor pesqueiro no estado do Pará	52
4	METODOLOGIA	59
4.1	Área de Estudo	59
4.2	Coleta e Análise de dados	60
5	RESULTADOS E DISCUSSÃO	62
5.1	A evolução e as políticas públicas para o setor pesqueiro no município de Bragança	63
5.2	Dados socioeconômicos do município Bragança	69
5.3	Censo empresarial de empreendimentos ligados ao setor da pesca no município de Bragança	70
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS REFERÊNCIAS	74 76

1 INTRODUÇÃO

O termo políticas públicas pode ser definido como as intervenções, tanto governamentais quanto de cunho privado, realizadas junto a uma determinada realidade social para atingir objetivos pré-estabelecidos. Após seu delineamento, desdobram-se em legislações, planos, programas ou projetos que ao serem implementados devem ser submetidos a sistemas de acompanhamento e avaliação, inclusive pela sociedade (SECCHI, 2013; LIMA; STEFFEN; D'ASCENZI, 2018).

No mundo, devido as políticas públicas, a atividade pesqueira experimentou um acelerado processo de crescimento durante todo o século XX, especialmente a partir da década de 1960, com o desenvolvimento da pesca industrial e o aumento do poder de pesca das embarcações, (DIEGUES, 1983). Ao mesmo tempo, o comércio mundial de produtos da pesca acompanhou o processo de captura pesqueira, refletindo-se em um dos mercados internacionais de mais rápido crescimento (FAO, 2016).

A Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura- FAO (2010) estima que para cada trabalhador na atividade de captura, outras três pessoas estão envolvidas nas atividades de pré e pós-captura (como construção de embarcações, confecções de redes, fabricação do gelo, beneficiamento e comercialização), de onde se depreende que o número de trabalhadores ligados ao setor pode ser superior a 135 milhões, somente na pesca. Destaca-se também que cada um desses trabalhadores provê o sustento de uma família ou domicílio com três membros, em média, do que se depreende que a pesca seria responsável pelo sustento de cerca de mais de 400 milhões de pessoas em todo o mundo (FAO, 2010).

Atualmente, o consumo do pescado no planeta, segundo o relatório da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura - FAO (2018), aumentou entre os anos de 1961 até 2016 em 3,2% e são maiores do que o aumento do consumo de toda a carne de animais terrestres combinados (2,8%). O relatório também aponta o crescimento do consumo per capita mundial de pescados, passando de nove quilogramas (9,0kg) em 1961 para 20,2 kg em 2015.

Essa realidade destaca a importância global da pesca: na economia, como fonte de renda, para alimentação, para a saúde humana e pela geração de centenas de milhões de empregos de pessoas em todo o mundo (FAO, 2010).

No Brasil, as políticas públicas direcionadas ao setor pesqueiro tiveram basicamente duas finalidades: incentivar o incremento da produção e ordenar a exploração dos principais estoques (AZEVEDO; PIERRI; 2014; DIAS NETO; DIAS, 2015). A primeira iniciativa neste sentido foi a criação dos pesqueiros reais, áreas de farta produção demarcadas pelas autoridades do período

colonial nas quais índios eram obrigados a pescar para a alimentação de militares, religiosos e funcionários da coroa (VERÍSSIMO, 1895).

Durante o século XX, o estímulo à pesca foi o principal objetivo das políticas públicas, em especial por meio da concessão de subsídios e da disponibilização de crédito para investir na captura e no processamento de pescado (AZEVEDO; PIERRI; 2014; FARIAS *et al.*, 2018). Contudo, a condição de sobreexploração dos principais estoques atestada nas últimas décadas evidenciou a necessidade de medidas de ordenamento para uma gestão eficiente desses recursos. Atualmente, o principal desafio é compatibilizar a manutenção da importância socioeconômica da atividade no cenário brasileiro com a sua capacidade de ser perene (RAMALHO, 2014; DIAS NETO; DIAS, 2015; WWF, 2016).

A última estatística oficial disponibilizada pelo país, referente ao ano de 2011, indica o estado do Pará como a Unidade Federativa responsável pelo maior desembarque pesqueiro, em virtude especialmente da pesca marinha (MPA, 2013). Neste contexto, o município de Bragança desponta como um dos principais portos, inclusive de espécies que atendem ao mercado externo, como o pargo *Lutjanus purpureus* (Poey, 1866), do qual é o maior produtor nacional, e a lagosta *Panulirus argus* (Latreille, 1804) (BENTES *et al.*, 2012; PARTELOW *et al.* 2018).

Em Bragança, a pesca ocorre com fins de subsistência e comerciais, tendo os peixes marinhos como protagonistas, além do pargo, a pescada gó *Macrodon ancylodon* (Bloch & Schneider, 1801), a pescada amarela *Cynoscion acoupa* (Lacepède, 1801), a gurijuba *Sciades parkeri* (Traill, 1832), o serra *Scomberomorus brasiliensis* (Collette, Russo & Zavala-Camin, 1978) e o bandeirado *Bagre bagre* (Linnaeus, 1766) apresentam volumes significativos. Entre os crustáceos, o caranguejo-uçá *Ucides cordatus* (Linnaeus, 1763) e o camarão branco *Litopenaeus schmitti* (Burkenroad, 1936) são as espécies que assumem papel de destaque (ESPÍRITO-SANTO; ISAAC, 2012; SILVA *et al.*, 2012; PARTELOW *et al.*, 2018).

Esse volume de produção movimenta a economia local e garante trabalho e renda para um significativo contingente de pessoas em: embarcações pesqueiras, estabelecimentos processadores de pescado, fábricas de gelo, lojas de material de pesca, estaleiros artesanais e espaços de comercialização dos produtos, além de indiretamente em postos de combustível, estabelecimentos comerciais de gêneros alimentícios, oficinas e tornearias mecânicas. Desta forma, as políticas públicas, nas diferentes esferas administrativas, foram fundamentais no estabelecimento deste arranjo produtivo local, bem como são decisivas em relação a sua competitividade, visto que podem atrair investimentos, permitir a expansão de negócios no âmbito da atividade ou inviabilizá-los (FARIAS *et al.*, 2018).

Este cenário revela a importância do pescado tanto na economia, como também no fornecimento de proteínas para segurança alimentar e nutricional, exigindo que políticas públicas sejam implantadas visando seu desenvolvimento e sua normatização (BRABO et al., 2016; FARIAS, 2018). Nessa pesquisa, objetivando contribuir para o entendimento dos efeitos das políticas públicas governamentais de incentivo ao setor pesqueiro da Região Nordeste Paraense, investigou-se a hipótese de que as políticas públicas de estímulo ao setor pesqueiro foram efetivadas no município e proporcionaram a elevação da produção, empregos e renda, desta forma melhorando o nível de bem-estar da população do município estudado, promovendo o crescimento da região Norte do Brasil.

O objetivo geral deste estudo foi analisar a influência das políticas públicas das diferentes esferas administrativas sobre a atividade pesqueira no município de Bragança, visando balizar as tomadas de decisão de políticos dos poderes Executivo e Legislativo, gestores de órgãos públicos, agentes financeiros, organizações sociais e empresários do setor.

Nesse sentido, para mostrar a influência das políticas públicas no setor pesqueiro, o presente trabalho teve como objetivos específicos mostrar a evolução do setor pesqueiro em Bragança com dados de produção pesqueira; Mapear as principais ações da secretaria Municipal de economia e Pesca do Município de Bragança (SEMEP), Pará, entre 2003 e 2018; Verificar a evolução dos dados socioeconômicos em relação a população, Índice de desenvolvimento humano (IDHM) e a renda per capita e ao final realizar um censo empresarial de empreendimentos ligados ao setor da pesca no município de Bragança, que contribuem para a formação de um Arranjo Produtivo Local (APL).

No âmbito das discussões e compreensões sobre a análise das políticas públicas das diferentes esferas administrativas sobre a atividade pesqueira no município de Bragança, essa dissertação estrutura-se em seis capítulos, descritos na sequência e assim denominados: Introdução; Estado, Gestão pública e Políticas Públicas; Políticas públicas para o setor pesqueiro no Brasil e no estado do Pará; Metodologia; Resultados e Discussão e Considerações finais, além das Referências, ao final do texto.

O primeiro capítulo, Introdução, apresentam-se o tema e o problema de pesquisa, a justificativa do estudo, os objetivos gerais e específicos e a estruturação da dissertação.

No segundo, Estado, Gestão pública e Políticas públicas, contém discussões teóricas voltadas à sua conceituação de Estado, Gestão Pública e políticas públicas com foco na implementação de políticas públicas, bem como aos modelos de implementação, seus desafios e debates.

No terceiro, políticas públicas para o setor pesqueiro no Brasil e no estado do Pará, apresenta um histórico sobre as políticas públicas para o Setor pesqueiro no Brasil e no estado do Pará.

No quarto capítulo são detalhados os procedimentos metodológicos envolvidos na pesquisa, evidenciando como os dados foram extraídos, tratados e transformados em informações, a fim de propiciar as análises devidas sobre as políticas públicas de incentivo ao setor pesqueiro implementadas no município de Bragança.

O capítulo seguinte é destinado à análise e discussão de como as políticas públicas de incentivo ao setor pesqueiro influenciaram em diversos setores da economia do município de Bragança ligados a atividade pesqueira, os quais são comentados e discutidos, de forma a atender aos objetivos da pesquisa.

No último capítulo, são feitas as considerações finais e as recomendações baseadas nos resultados da pesquisa, bem como sugestões para a continuidade deste estudo.

2 ESTADO, GESTÃO PÚBLICA E POLÍTICAS PÚBLICAS

Ao descrever e analisar as políticas públicas de incentivo para o Setor pesqueiro implementadas no município de Bragança é importante discorrer primeiramente sobre a estrutura do Estado, que possibilitam a ação do governo através da Gestão Pública, seja federal, estadual ou municipal e a pôr fim debater sobre a importância das políticas públicas como fator de mudança social.

2.1 Estado

O Estado para Giddens (2004, p.691), se referem a qualquer país soberano, com estrutura própria e politicamente organizado, bem como designa o conjunto das instituições que controlam e administram uma nação, cuja autoridade assenta na lei e na capacidade para usar a força. Ainda de acordo com o autor é uma organização que exerce o poder supremo sobre o conjunto de indivíduos que ocupam determinado território. Desta forma pode-se perceber que este possui a capacidade de influenciar decisivamente a ação e comportamento das pessoas em uma sociedade.

Matias-Pereira (2010) refere-se à existência do Estado como decorrente fundamentalmente da necessidade de realizar o bem-comum, sendo este materializado por meio do Governo e da Administração Pública. Esta última segundo o mesmo autor é o aparelhamento do Estado pré-ordenado para a realização das ações, isto é, o conjunto de órgãos, serviços e

agentes responsáveis pela promoção dos diversos graus de necessidades, tais como segurança, cultura, saúde e bem-estar da sociedade.

Já segundo Holfing (2001, p. 31), o Estado pode ser considerado como um conjunto de instituições permanentes como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente que possibilitam a ação do governo; e Governo, como o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período.

Nesse sentido, pode-se observar na fala dos autores, que o Estado, refere-se a um conjunto de instituições estruturadas para satisfação das demandas da sociedade visando o bem comum, Ou seja, o Estado, sempre por meio do aparelhamento governamental, é quem administra os recursos, elabora e aplica as políticas públicas em todas as relações humanas, especialmente nas arenas regulatórias, distributiva (saúde, educação, segurança, transporte) e redistributiva (previdência, reforma agrária, entre outras).

Nesse contexto, Castro e Oliveira (2014, p.23) ressaltam que, “nas sociedades contemporâneas, cabe ao Estado prover políticas públicas que atendam aos anseios da sociedade”. Ainda de acordo com os autores para que as funções estatais sejam exercidas com legitimidade, é preciso haver planejamento e permanente interação entre governos e sociedade, de forma que sejam pactuados objetivos e metas que orientem a formulação e a implementação das políticas públicas.

Desde o final dos anos 1970, ocorreram importantes transformações nas relações entre Estado e sociedade no Brasil, sob o impacto de dois condicionantes principais: a democratização e a crise fiscal. Ao lado da mudança de regime, após mais de 20 anos de regime ditatorial, os anos 1980 foram também marcados pela crise do nacional desenvolvimentismo, de origens mais antigas, assim como por mudanças nas políticas públicas, estabelecidas ao longo das décadas anteriores (FARAH, 2004, p.49).

No caso do Brasil, essas mudanças refletiram na constituição federal de 1988, que estabeleceu como objetivos fundamentais: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Além disso, desde a sua promulgação, a Constituição tem sido um elemento norteador da formulação e da implementação

de políticas públicas que contribuam para o alcance desses objetivos pactuados (CASTRO; OLIVEIRA, 2014, p. 21).

Para atingir esses objetivos, Jacobi (1989, p.44) argumenta que cabe ao Estado criar espaços de articulação e participação, cedendo espaços no processo decisório e garantindo um envolvimento e uma interação mais articulados entre grupos comunitários e o poder público. Para o autor, o estado deve atender os anseios da sociedade, não privilegiando grupos detentores do poder econômico, devendo estabelecer como prioritários ações que possibilitem conquistas sociais pelos setores desfavorecidos, visando à reversão do desequilíbrio social.

2.2 Gestão Pública

A Gestão Pública pode ser entendida como gerência dos negócios do Governo por meio da Administração Pública que busca atender aos interesses da coletividade, ou seja, ao interesse público, visando atingir resultados positivos no que tange à prestação de serviços à população. Para que a gestão pública possa atingir os resultados positivos que almeja, isto é, eficiência e eficácia na prestação de serviços à população, é necessário que haja uma integração entre as quatro funções ou processos fundamentais que a compõem: planejamento, organização, execução e controle (SANTOS, 2014).

Para Trevisan e Bellen (2008), compreender o sucesso e fracasso das políticas públicas implantadas é fundamental para o melhor desempenho da Administração Pública, visto que estas influenciam diretamente no planejamento governamental. Nascimento (2010), complementa que o foco em resultados orientado para o desempenho pressupõe planejamento, definição de instrumentos, mensuração de desempenho e avaliação das políticas públicas.

A organização político-administrativa do Brasil compreende a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, todos autônomos. O município integra a Federação brasileira, conforme os Artigos 1º e 18 da Constituição Federal (Brasil, 1988), e possui autonomia político-administrativa e financeira. Como ente da Federação, o seu papel tem crescido enormemente em importância, tanto na oferta direta de bens e serviços públicos, quanto na promoção da cidadania, aperfeiçoando e acentuando diferentes práticas de participação da sociedade na administração pública (KLERING; SCHRÖEDER, 2008).

A Constituição Federal de 1988 representou um marco no processo de descentralização política no Brasil, ao reconhecer os municípios como entes federativos e ao atribuir-lhes maiores competências no que diz respeito às políticas públicas. Desta forma este ente federado tem ampla autonomia para definir suas políticas e aplicar seus recursos, no caso das competências

privativas ou exclusivas (TEIXEIRA, 2002, p. 7). Essas competências são definidas no art. 30 da Constituição Federal:

Legislar acerca de assuntos de interesse local; Suplementar a legislação federal e estadual no que lhe couber; Instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade da prestação de contas e da publicação de balancetes; Criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; Organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluindo o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; Manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e ensino fundamental; Prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; Promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; e Promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual (BRASIL, 1988) .

Desse modo, com o aumento das competências e atribuições para a esfera municipal, houve uma demanda pela criação de um arranjo institucional capaz de responder aos novos desafios impostos à agenda local (JESUS *et al.*, 2013, p. 3). Nessa perspectiva, atualmente, o poder executivo municipal desempenha as suas funções por meio de um aparelho administrativo constituído por órgãos (secretarias, departamentos, serviços, etc.) e entidades (autarquias, fundações e empresas estatais), cuja configuração se orienta segundo as especificidades locais em termos de necessidades de oferta de bens e serviços públicos (KLERING; SCHRÖEDER, 2008).

Desta maneira, o Executivo de um município tem o importante papel de “orquestrar” sua variada estrutura administrativa direta e descentralizada, visando a promover um crescente desenvolvimento do seu lugar ou território. Desta forma, precisa empreender esforços visando a aperfeiçoar as articulações das áreas-meio e finalísticas, como as áreas da fazenda, educação, saúde, obras, agricultura, indústria, comércio e outras, com os eixos econômicos dinâmicos do lugar. Precisa, também, ampliar as redes de interação e cooperação da administração pública, tanto com organismos da sociedade civil local e da região, quanto com órgãos e entidades estatais de outros entes da Federação, tais como as universidades, os centros e institutos de pesquisas, dentre outros (KLERING; SCHRÖEDER, 2008).

Para efetivação do desenvolvimento, os municípios devem alinhar os seus diferentes planos e planejamentos municipais, que podem compreender os seguintes instrumentos integrados: plano plurianual municipal; plano diretor municipal; planejamento estratégico municipal; políticas municipais (incluindo o programa de governo); projetos participativos municipais; planejamento de recursos humanos; e planejamento de informações e tecnologias (REZENDE; GUAGLIARDI, 2008).

Os planos, projetos municipais devem ser alinhados na busca de recursos financeiros, através de convênios celebrados entre a prefeitura e outras instituições, principalmente a União e o estado, destinados à realização de atividades de interesse comum do município (CRUZ et al., 2011, p. 98). Ainda de acordo com o autor, o repasse dos recursos depende de que os municípios enviem projetos para sua utilização, permitindo maior flexibilidade no desenho das políticas públicas.

Portanto, pode-se observar nos autores citados, que nas últimas décadas houve redefinição do papel dos municípios brasileiros no provimento de bens e serviços públicos à população. A descentralização possibilitou aos municípios acesso a maior parcela de recursos públicos, e, ao mesmo tempo, ampliou sua atuação direta em áreas que antes eram de responsabilidade do governo estadual ou federal. Com as novas responsabilidades e atribuições específicas assumidas, aumentaram tanto as exigências de profissionalização da gestão municipal quanto a necessidade de instituição de controles democráticos ou populares da ação pública.

Essas exigências de capacitação e qualificação da gestão pública municipal têm sido um dos mais difíceis obstáculos para que as políticas de desenvolvimento possam efetivamente alcançar de forma homogênea a população das diversas regiões do Brasil. Por conseguinte, o fortalecimento da capacidade de gestão municipal é condição imperativa para que o desenvolvimento ocorra de forma menos desigual em um país tão descentralizado administrativamente como o Brasil (KLERING; SCHRÖEDER, 2008).

2.3 Políticas Públicas

Esse tópico propõe uma discussão sobre políticas públicas. Para tanto, são delineados temas sobre histórico e conceituação, ciclo de políticas públicas, suas fases ou etapas, com foco na fase de implementação, considerada indispensável para entender as políticas públicas implementadas no setor pesqueiro do município de Bragança, Nordeste do Pará. Abordam-se, ainda, os modelos de implementação e alguns de seus desafios e debates.

2.3.1 Histórico e Conceituação

O histórico do desenvolvimento de estudos e pesquisas sobre políticas públicas é recente, esse fato se deve ao seu processo histórico e político marcado pela falta de uma democracia estável. Mediante isso, Almeida (2007, p. 9) elucida que:

A área de estudos de políticas públicas, no Brasil, nasce com a transição do autoritarismo para a democracia, entre o final dos anos 1970 e a primeira metade dos 1980. Este é também um momento importante no processo de institucionalização das ciências sociais, com a criação de um verdadeiro sistema

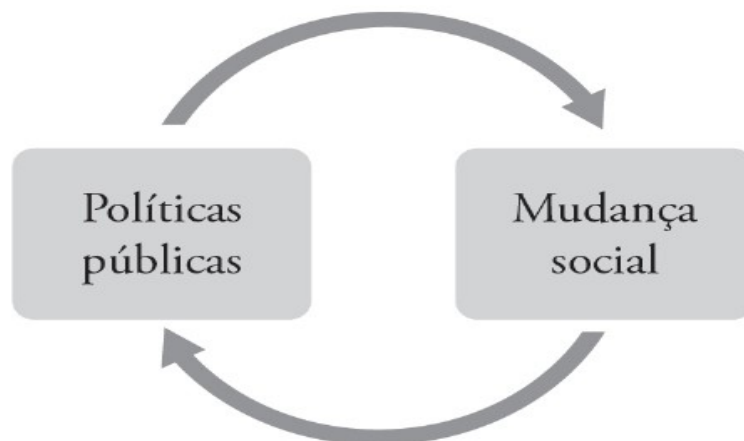
de pós-graduação e a fundação da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), em 1977. Os dois processos deram a área suas feições específicas. Os desafios da democratização definiram a agenda de pesquisa, que se desenvolveu em estreita ligação com as atividades de pós-graduação e ganhou densidade acadêmica com os debates promovidos por associações científicas e, em especial, pelo Grupo de Trabalho de Políticas Públicas.

Segundo Sousa (2006, p.23), os "pais" fundadores da área de políticas públicas são: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton.

O que é “Política Pública”? para Rua e Romanini (2013 p.5) é um conceito impreciso, admite muitas definições e algumas polêmicas, Já para Gianezini et al., (2017 p.1070) “é algo complexo, pois não há uma teoria completa e definida sobre o tema, mas sim vários conceitos que formam o que pode ser traduzido como política pública”. Essas polêmicas revelam discussões teóricas inconclusas, com autores importantes defendendo pontos divergentes e, na maioria das vezes, irreconciliáveis (RUA; ROMANINI, 2013, p.5).

De maneira geral, as políticas públicas correspondem a diretrizes ou princípios norteadores das ações de um governo, que podem também ser pactuadas com a iniciativa privada. Em democracias, elas traduzem suas plataformas eleitorais em programas e atividades que produzirão resultados ou alterações em uma determinada realidade social (figura 01). Este campo do conhecimento busca também avaliar essas ações e, quando necessário, propor mudanças em seu curso (SOUZA, 2006; LIMA; STEFFEN; D’ASCENZI, 2018).

Figura 1- Objetivo de política pública: mudança social



Fonte: Lima, Steffen e D’Ascenzi (2018, p.36).

Para Saraiva (2006), uma política pública é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e

da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos. Já Souza (2006, p. 26) define o que é uma política pública resumidamente:

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

Essa visão da autora foca o protagonismo dos governos nos processos das políticas. Tamanho exclusivismo, entretanto, perdeu muito de seu vigor, dada a crescente complexão social, especificada pelos problemas sociais e pelas modificações nas relações entre Estado e sociedade.

Já Höfling (2001, p. 31) define as Políticas Públicas como “o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade”. Em outras palavras, entende-se que as Políticas Públicas são o “Estado em ação” (GOBERT; MULLER, 1987 apud HÖFLING, 2001, p. 31; FARAH, 2004, p.47; CASTRO; OLIVEIRA 2014, p. 24). Ou seja, para os autores citados acima as políticas públicas se traduzem no momento em que o Governo, ao assumir e desempenhar as funções de Estado por um determinado período, faz alguma intervenção na sociedade através de um conjunto de programas e projetos voltados para a resolução de um determinado problema público. Portanto, as políticas públicas, nesse contexto, são entendidas como sendo políticas governamentais.

Partindo de outra visão, Heidemann (2010, p. 31) acredita que: “a perspectiva de política pública vai além da perspectiva de políticas governamentais, na medida em que o governo, com sua estrutura administrativa, não é a única instituição a servir à comunidade política, isto é, a promover ‘políticas públicas’”. Contudo, há outros atores que agem na construção delas, tanto de cunho privado como público (GIANEZINI et al. 2017, p.1070).

Secchi (2013, p. 2), de modo bastante objetivo, apresenta a política pública como “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”. Isto é, pode assumir as mais diversas formas concretas, sendo decidida nas mais diferentes instâncias da sociedade, públicas ou privadas (WU et al. 2014, p.58). Portanto, pode-se perceber nos autores, que o núcleo do conceito de política pública está a ideia de ações intencionais e coordenadas para responder a um problema percebido enquanto público, que podem ser realizadas, tanto pelo governo como pela iniciativa privada.

O ideal é que essas ações (políticas públicas) atendam a demandas da sociedade, principalmente dos setores marginalizados, considerados como vulneráveis. Esses pleitos são interpretados por aqueles que ocupam cargos políticos em todas as esferas administrativas, mas

sofrem profunda influência de uma agenda que se cria no âmbito da sociedade civil através de pressão e mobilização social (TEIXEIRA, 2002).

Quanto aos principais objetivos das políticas públicas, estão: Primeiro, ampliar e efetivar direitos de cidadania; Segundo, promover o desenvolvimento, criando alternativas de geração de emprego e renda; Terceiro, regular conflitos entre os atores sociais que têm contradições de interesses, que não se resolvem por si mesmos ou pelo mercado, e necessitam de mediação; e Quarto, ser referência valorativa e exprimir as opções e visões de mundo daqueles que controlam o poder público naquele momento (TEIXEIRA, 2002).

Segundo Sousa (2003), das diversas definições e modelos sobre políticas públicas, pode-se extrair e sintetizar seus elementos principais a seguir: Permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz; Envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes; É abrangente e não se limita a leis e regras; É uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados; A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo.

Já Lima; D’Ascenzi (2016, p.18); Lima, Steffen e D’Ascenzi (2018, p.38-39) definem e delimita os elementos que caracterizam as políticas públicas (figura 02):

Em primeiro lugar, o elemento processual, destacando a política pública como um conjunto de entendimentos, decisões e ações analisadas e implementadas por diferentes atores. Em segundo, um elemento relacionado à finalidade – o objetivo de uma política pública é responder organizacionalmente a um problema interpretado como sendo social. Terceiro, uma questão substantiva, no sentido de que as políticas públicas são orientadas por valores, ideias e visões de mundo. Ou seja, elas não são neutras, mas expressam entendimentos prevaletentes na sociedade em dado momento. Em quarto lugar, a dinâmica de interação e conflito entre os atores que as permeiam; isso se deve ao fato de que o processo das políticas públicas promove a (re) alocação de recursos sociais.

Figura 2- Elementos que caracterizam as políticas públicas

PROCESSO	FINALIDADE	SUBSTÂNCIA	DINÂMICA	CONSEQUÊNCIA
Conjunto de interpretações, decisões, ações e avaliações	Resposta política à percepção de um problema social	Orientadas por valores, ideias e visões de mundo	Interação e conflito entre os atores	Transforma uma <i>ordem local</i>

Fonte: Lima, Steffen e D'Ascenzi (2018, p.39).

De acordo com a figura, nota -se que definir e delimitar políticas públicas foi essencial, pois envolvem um conjunto de decisões e ações de múltiplos atores de diversas organizações públicas e privadas, tendo como o objetivo dessa teia de decisões e ações, modificar um problema social, definido como uma situação percebida como indesejável, que desperta a necessidade de ação.

Por fim, nesse tópico, percebe-se nos autores que a institucionalização da democracia foi essencial para o avanço nos estudos sobre políticas públicas, nos termos de conceitos, definições, objetivos e ações que visem modificar um problema social.

2.3.2 Tipos de políticas públicas

Em relação ao tipo, as políticas públicas podem ser: Primeiro tipo, distributivas quando estabelecem benefícios concentrados para um grupo beneficiário específico (grupos de pessoas, categorias sociais, habitantes de certas regiões, etc.), com custos difusos para toda a sociedade. Como os custos são divididos por todos os contribuintes, essas políticas se desenvolvem em arenas menos conflituosas, predominando a barganha entre os atores envolvidos no processo decisório (FREY, 2000; SECCHI, 2013).

Segundo tipo, redistributivas que estabelecem benefícios concentrados para grupos específicos de atores, porém mediante custos concentrados sobre outros grupos de atores. Este tipo de relação, em que, para um ator ganhar, outro deva perder (chamado ainda de jogo de soma zero), condiciona arenas muito conflituosas, nas quais ocorre a contraposição de interesses claramente antagônicos (FREY, 2000; SECCHI, 2013).

Terceiro tipo, regulatórias que estabelecem padrões de comportamento das pessoas e de qualidade dos produtos e serviços, impondo condições, interdições e/ou obrigаторiedades. Seu desenvolvimento é marcado por uma dinâmica *pluralista*, isto é, os resultados da política serão proporcionais à relação de forças entre os atores envolvidos e os interesses da sociedade, com ganhos e perdas relativos ou sistêmicos (FREY, 2000; SECCHI, 2013).

Quarto tipo, constitutivas ou metapolíticas que estabelecem as estruturas da disputa política onde ocorre a elaboração das políticas públicas. São elas que dão forma à dinâmica política presente nas arenas políticas. Por isso, possuem a *capacidade de alterar o equilíbrio de poder existente*, podendo provocar conflitos entre os atores diretamente envolvidos, como os partidos políticos, os três poderes e os diferentes níveis de governo (FREY, 2000; SECCHI, 2013).

2.3.3 Ciclo de políticas públicas

O ciclo é uma ferramenta analítica que apresenta a política pública como uma sequência de etapas distintas, porém interdependentes, guiadas por lógicas relativamente diferentes (MULLER; SUREL, 2002). Essa ferramenta nos permite compreender o processo de realização da política pública de forma holística. Em cada uma das fases, podem estar presentes diferentes atores, que se relacionam e tomam decisões nas arenas políticas correspondentes (LIMA; STEFFEN; D'ASCENZI, 2018, p. 54).

Tal modelo promove a separação das políticas públicas em fases: formulação, implementação e avaliação (FREY, 2000; MULLER; SUREL, 2002; SECCHI, 2013). De forma simplificada, podemos definir as etapas da seguinte forma. A fase da formulação é composta pelos processos de definição e escolha dos problemas que merecem a intervenção estatal, produção de soluções ou alternativas e tomada de decisão. A implementação refere-se à execução das decisões adotadas na etapa prévia. A avaliação consiste na interrogação sobre o impacto da política (LIMA; D'ASCENZI, 2013). Essas duas primeiras fases iremos tratar daqui para frente, pois são consideradas necessária para entender o processo de implementação das políticas públicas pesqueiras no Brasil, no estado do Pará e no município de Bragança.

2.3.3.1 Formulação de políticas públicas

O processo de formulação de políticas públicas é uma etapa anterior a qualquer atividade de formalização e compreende dois elementos principais: estabelecimento da agenda e definição de alternativas. O primeiro envolve o direcionamento da atenção em torno de questões ou problemas específicos que requerem atenção governamental. O segundo, a exploração e o desenho de um plano possível para a ação, ou seja, uma busca inicial por soluções possíveis, confrontadas com seus custos e efeitos estimados (CAPELLA, 2018). De acordo com a autora, investigar a formulação de políticas consiste em buscar compreender por que alguns assuntos se tornam importantes e acabam concentrando o interesse de vários atores, enquanto outros não recebem a mesma relevância.

A agenda está relacionada ao conjunto de temas ou problemas considerados importantes em um determinado momento, como resultado da ação política de atores como burocratas, movimentos sociais, partidos políticos, mídia, entre outros. Desta forma a definição de problemas constitui-se, portanto, em um dos elementos mais fundamentais para explicar a formação da agenda governamental (WU et al. 2014; CAPELLA, 2018; LIMA; STEFFEN; D'ASCENZI, 2018).

Na etapa da agenda, o gestor tem um papel importante. Segundo Wu et al., (2014, p.29), Ele pode utilizar seus conhecimentos e suas experiências acumulados para auxiliar na articulação dos atores, fornecendo informações que assegurem interpretações mais adequadas, ante os problemas e suas potenciais soluções. Pode, ainda, auxiliar os políticos eleitos em relação aos cursos de ação mais adequados, além de apontar as iniciativas que já estejam sendo desenvolvidas, que podem contribuir para enfrentar o problema social em destaque.

Em seguida a etapa da agenda, ocorre a definição de alternativas, que envolve atores governamentais e atores externos ao governo em um processo de debate sobre como o Estado pode lidar com problemas públicos. Parte relevante desse debate está relacionada aos meios que os governos têm a sua disposição para lidar com esses problemas, ou seja, aos seus instrumentos ou ferramentas (CAPELLA, 2018).

Os três principais meios para chamar a atenção de formuladores de políticas públicas são: Primeiro meio, a divulgação de indicadores que caracterizam o problema; Segundo meio, eventos, tais como desastres ou repetição continuada do mesmo problema, e informações que mostram as falhas da política atual ou seus resultados insatisfatórios; Terceiro meio, *feedback* ou informações que mostram as falhas da política atual ou seus resultados insatisfatórios. Eles são cruciais para a o sucesso de uma ideia e para colocar o problema na agenda pública (SOUZA, 2006, p. 32).

Desta forma, percebe-se nos autores, que os processos de definição da agenda e de alternativas são fundamentais para a compreensão dos aspectos relacionados à formulação de políticas públicas, mas podem ser também considerados decisivos para a explicação de processos de tomada de decisão, afinal, as escolhas formais são diretamente influenciadas por alternativas embasadas por entendimentos técnicos e políticos previamente definidos, reconhecidos e difundidos.

2.3.3.2 Implementação de Políticas Públicas

A implementação pode ser compreendida como o conjunto de ações realizadas por grupos ou indivíduos de natureza pública ou privada, as quais são direcionadas para a consecução de objetivos estabelecidos mediante decisões anteriores quanto a políticas. Em outras palavras, trata-se das ações para fazer uma política sair do papel e funcionar efetivamente (LIMA; STEFFEN; D'ASCENZI, 2018). A fase de implementação, portanto, compreende o conjunto dos eventos e das atividades que acontecem após a definição das diretrizes de uma política pública, que incluem tanto o esforço para administrá-la como os seus impactos substantivos sobre pessoas e eventos (RUA; ROMANINI, 2013).

Saraiva (2006) descreve o processo de implementação como sendo constituído pelo planejamento e organização do aparelho administrativo, bem como de recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos para executar uma política. Já Silva e Melo (2000 p.4) confirmam que a implementação corresponde “à execução de atividades que permitem que ações sejam implementadas com vistas à obtenção de metas definidas no processo de formulação das políticas”.

Desta forma, o processo de implementação de uma política pública precisa ser acompanhado, entre outras razões, para que seja possível identificar por que muitos casos dão certo, enquanto muitos outros dão errado entre o momento em que uma política é formulada e o seu resultado concreto. Nesse sentido, é possível apresentar muitas perguntas sobre a implementação, mas segundo Rua e Romanini (2013, p. 92) há três grupos de questões especialmente significativas:

- a) em que medida os objetivos foram atingidos? Em que medida os resultados são consistentes com os objetivos? Há impactos não previstos?
- b) em que medida os objetivos originais foram alterados na implementação?
- c) que fatores afetam a consecução dos objetivos, as mudanças de objetivos e estratégias etc.?

Assim, enquanto o processo de formulação seria permeado pela lógica da atividade política, a implementação estaria no âmbito da prática administrativa. Já para Rua e Romanini (2013), a implementação representa a continuação da formulação e compreende flexibilizações, idas e vindas etc., de maneira que configura um contínuo processo de interação e negociação ao longo do tempo, entre aqueles que querem pôr uma política pública para funcionar e aqueles de quem esse funcionamento depende. Nessa circunstância, é preciso identificar quem procura influenciar o quê, a quem, como e por quê.

Diante disso, o primeiro ponto a ser levantado é o de que a implementação não acontece automaticamente. Seja qual for o tipo de política, faz-se necessário o conhecimento dos objetivos e das normas, pois oferecem uma visão geral do que, de fato, terá de ser feito, não informando quanto esforço será necessário para obter a cooperação e a adesão dos diversos atores afetados pela política pública (RUA; ROMANINI, 2013).

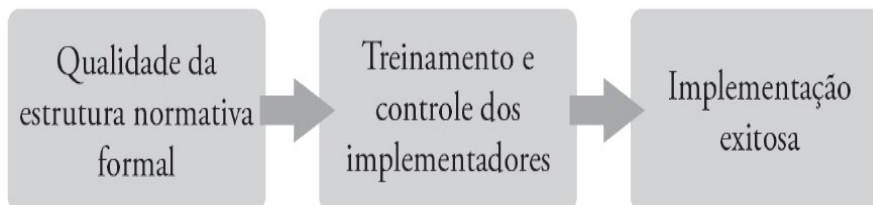
De modo geral, a literatura sobre políticas públicas revela que, entre outros aspectos, quando envolve diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal), regiões ou setores de atividade, a implementação pode mostrar-se uma empreitada bastante problemática. Logo, esse processo deve ser examinado, entre outras razões, para que seja possível verificar o sucesso ou o fracasso da política pública, bem como o seu resultado.

2.3.3.3 Modelos de Implementação

A maneira como a implementação de políticas públicas é analisada pelos estudiosos tem sido objeto de uma grande polêmica na Ciência Política. O embate ocorre entre duas principais abordagens, que exprimem esforços para compreender a realidade e também para aconselhar os envolvidos na implementação sobre como melhor conduzi-la (RUA; ROMANINI, 2013). São elas os denominados “Modelo Top-Down” (“Modelo de Cima para Baixo”) e “Modelo Bottom-Up” (Modelo “de Baixo para Cima”). Hoje, o campo de estudos compreende uma terceira geração, descrita como “Modelos Híbridos” (RUA; ROMANINI, 2013 p. 92; LIMA; STEFFEN; D’ASCENZI, 2018).

O modelo Top-Down (figura 03) se assenta na abordagem sequencial que apresenta a política pública com uma sequência de etapas distintas e guiadas por lógicas diferentes (Muller e Surel, 2002). Neste modelo, o ponto de partida é a estrutura normativa formal. Isto é, o conjunto de normas, definindo os objetivos, os atores executores e as suas respectivas responsabilidades; os recursos que serão utilizados, e como serão disponibilizados; os resultados esperados e os meios para alcançá-los (LIMA; STEFFEN; D’ASCENZI, 2018).

Figura 3 – Implementação numa perspectiva *top-down*



Fonte: Lima, Steffen e D’Ascenzi (2018, p.69).

Percebe-se na figura, que o assunto de partida é a qualidade da estrutura normativa formal. Isto é, o conjunto de leis, determinando os alvos, os atores executores e as suas respectivas responsabilidades; os recursos que serão utilizados, e como serão disponibilizados; Em seguida mostra se a importância do treinamento de mão de obra para que a implementação seja exitosa.

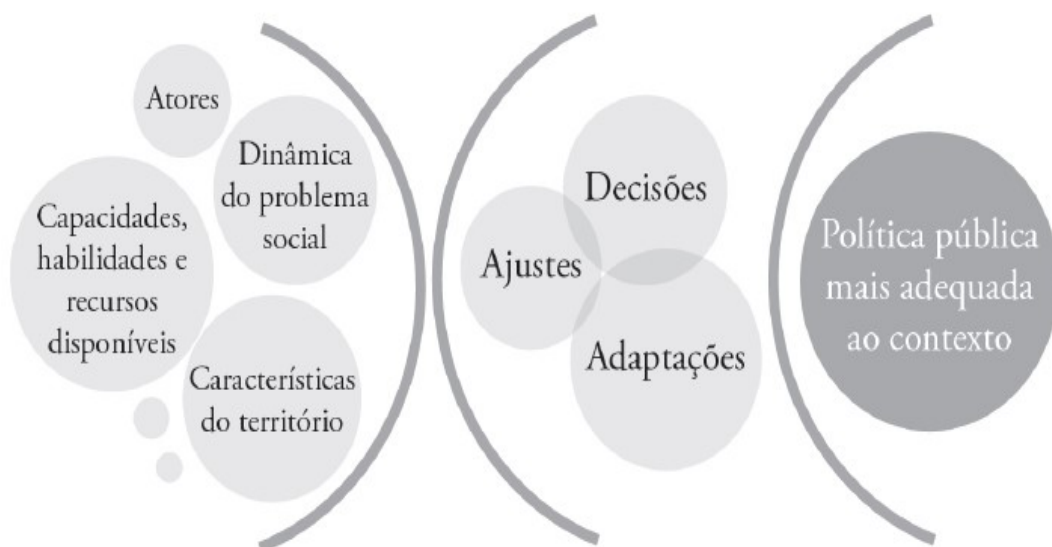
Segundo Lima, Steffen e D’Ascenzi (2018), o pressuposto desse enfoque é de a implementação ser um processo técnico-administrativo, que deve seguir as determinações expressas na estrutura normativa formal dada a priori. Essa visão, do ponto de vista gerencial, tem duas implicações inter-relacionadas: a política seria implementada com sucesso se fossem seguidas as determinações expressas na estrutura normativa formal; e, para que isso ocorra, as ações e o desempenho dos atores implementadores devem ser controlados.

Para Silva e Melo (2000), essa visão clássica do ciclo de política não considera os aspectos relativos à implementação e seus efeitos retro alimentadores sobre a formulação da política. Em outras palavras não considera o ciclo como um processo, onde a implementação é entendida, fundamentalmente, como um jogo de uma só rodada, onde a ação governamental, expressa em programas ou projetos de intervenção, é implementada de cima para baixo (Top Down).

Desse modo, decorre dessa concepção que a implementação cabe, especificamente, aos burocratas, cuja margem de decisão se limita aos aspectos operacionais, e devem ser fiéis aos objetivos originais da política. No entendimento de Silva e Melo (2000, P. 4), a implementação corresponde execução de atividades visando ao cumprimento das metas definidas no processo de formulação da política pública.

O segundo enfoque é do tipo Bottom-Up (de baixo para cima) (figura 04). Neste processo é observado a partir da ação dos executores das iniciativas. O pressuposto é de que mesmo o melhor dos planejamentos tenderia a ser incapaz de prever a dinâmica do problema social, as limitações das organizações executoras das políticas, os conflitos que vão surgindo no decorrer do processo de execução e as outras situações imponderáveis são de fato, enfrentados pelos atores (LIMA; STEFFEN; D'ASCENZI, 2018).

Figura 4 – Implementação numa perspectiva *Bottom-Up*



Fonte: Lima, Steffen e D'Ascenzi (2018).

Da abordagem Bottom-Up, enfatiza-se a importância da conformidade dos implementadores com os objetivos da política pública. A ação desses atores é influenciada por

diversas variáveis que não só o plano. Essa passa a ser uma ferramenta que será utilizada sob circunstâncias específicas, a política será conformada a partir da interação entre situações e constrangimentos pré-existentes, a visão de mundo dos implementadores e os incentivos do plano (D'ASCENZI; LIMA, 2011).

Do ponto de vista da gestão de políticas públicas, os esforços para garantir a efetividade em um cenário como este envolveriam a construção de capacidades de resolução de problemas e fortalecimento de conhecimentos e habilidades técnicas e relacionais. Entretanto, essa abordagem chama a atenção para o caráter incerto dos resultados das políticas (LIMA et al. 2018).

Em contraste com a visão linear do modelo top-down, o bottom-up considera a implementação como um processo disperso e descentralizado, reconhecendo o papel importante dos implementadores. Esses podem mudar a forma como a política é implementada ou redefinir objetivos em virtude de constrangimentos encontrados. Desse modo, “a implementação é entendida como processo autônomo onde decisões cruciais são tomadas e não só “implementadas” (Silva e Melo, 2000, p. 10) e que influencia a configuração da política pública.

Uma análise utilizando o modelo top-down se dá pelo fato de observar a política pública em seus detalhes formalistas, isto é, objetivos e normas inseridas no campo pragmático. Só depois do arcabouço teórico analisado se passaria a verificar as possíveis falhas na implementação. Em contraposição a este modelo, o bottom-up procuraria observar como a política é aplicada na prática e então articularia uma posição de como a política deveria ser (AGUM et al. 2015)

De modo geral, os dois modelos de análise exprimem aspectos de normatividade, elaborando propostas de como a implementação de políticas públicas deve ser realizada. O modelo Top-Down supõe que as rotinas previamente estabelecidas são suficientes para induzir os implementadores à prática de atos necessários para que as decisões se concretizem, quando na verdade, esses processos se confundem e se interpõem. Já o modelo Bottom-Up sinaliza que nem sempre é possível conectar os objetivos declarados de uma política pública aos resultados detectados no ambiente.

Por essa razão, em decorrência dos acertos e das incorreções desses paradigmas, um conjunto de estudos vem propondo as denominadas Teorias Híbridas, derivadas da terceira geração de estudos de implementação, instaurados após a década de 1980. Estas surgiram na tentativa de superar as lacunas entre os dois modelos referidos, concebem a implementação como um resultado aberto, e não admitem a concepção de ciclo de políticas públicas como uma sequência de fases estanques e bem delineadas (ROMANINI; RUA, 2013).

2.3.3.4 Desafios e Debates da Implementação

O debate sobre a implementação surge da averiguação de que mesmo as políticas mais bem desenhadas, com recursos disponíveis e apoio político e social, podem não gerar os efeitos desejados (D'ASCENZI; LIMA, 2011). Com isso, a implementação passou a ser considerada como um momento da política pública que possui estrutura e dinâmica próprias, exigindo um campo específico de análise (LIMA, STEFFEN, D'ASCENZI, 2018, p.51).

Efetivamente, em especial quando uma política envolve diferentes níveis de governo - federal, estadual, municipal ou diferentes regiões de um mesmo país, ou ainda, diferentes setores de atividade, a implementação pode se mostrar uma questão problemática, já que o controle do processo torna-se mais complexo (RUA; ROMANINI, 2013). Em outras palavras, uma instância pode facilmente assumir que tomou a decisão demandada pelo público, sabendo antecipadamente que os custos de sua implementação irão recair sobre outra instância, sem que sejam providenciados os recursos necessários para tornar a ação possível.

Neste sentido, algumas lições vindas do poder local podem ser valiosas para transpor os problemas levantados acima, mais especificamente, vale ressaltar a necessidade de que o processo de implementação seja avaliado ao longo da sua execução de maneira que ele corrija falhas técnicas, mas que também este procedimento constitua um espaço amplo, aberto e de construção de parâmetros democráticos na relação Estado e sociedade, mas também reconstruindo uma nova forma de gestão pública – esta talvez mais com os princípios de participação popular (FARRANHA, 2011).

Nesse contexto, mesmo quando se trata apenas do nível local, há que se considerar, ainda, a importância dos vínculos entre diferentes organizações e agências públicas no nível local para o sucesso da implementação. Geralmente, quando a ação depende de um certo número de elos numa cadeia de implementação, então o grau necessário de cooperação entre as organizações para que esta cadeia funcione pode ser muito elevado. Se isto não acontecer, pequenas deficiências acumuladas podem levar a um grande fracasso (LIMA, STEFFEN, D'ASCENZI, 2018, p.51).

Além do aspecto relativo aos recursos, uma outra forma de interferir em uma política em andamento é a mudança na estrutura: transferências de serviços e atribuições de uma agência para outra, instituição de novas regras sobre a gestão de determinadas atividades etc - tudo isto muda o balanço de poder do sistema de implementação e pode afetar as próprias políticas: a mudança nas regras do jogo, afinal, pode mudar o próprio resultado do jogo. (RUA; ROMANINI, 2013).

D'Ascenzi e Lima (2013), em suas pesquisas, atestaram pelo menos três “causas” de insucesso no atingimento de metas nas políticas públicas, para os mais diferentes contextos, públicos e privados:

Primeira, que os problemas das políticas públicas seriam causados por falta de vontade (liderança ou cultura) - A primeira explicação recorrente para as debilidades das políticas, comum inclusive em trabalhos acadêmicos, é a falta de vontade: falta de vontade política, falta de vontade dos trabalhadores, etc. Ou seja, a variável explicativa para o processo coletivo ensejado pela política seria um atributo individual instrumentalizado. Do ponto de vista organizacional, temos aqui uma questão relevante.

Segunda, que os problemas das políticas públicas seriam decorrentes de falhas de comunicação - A segunda, um pouco mais elaborada, atribui tais dificuldades às falhas de comunicação. Nesse caso, as dificuldades de implementação das políticas seriam consequência da falta de clareza quanto aos objetivos e/ou processos definidos no plano – dentre os recursos necessários, faltaria divulgação, informação ou treinamento básicos.

Terceira, que os problemas das políticas seriam causados pela descontinuidade - A terceira “causa” mobiliza uma ideia originada na competição, seja ela político-partidária, profissional ou departamental, que chega a imputar as ineficiências das políticas institucionais à falta de continuidade política, de resto necessária à alternância democrática.

Cline (2000), apresenta duas definições predominantes da forma como é concebido o “problema de implementação”. A primeira estabelece que a natureza do problema é administrativo organizacional e sua resolução depende da especificação de objetivos e do controle dos subordinados. Na segunda definição, o problema da implementação decorre de conflito de interesses. A solução para os problemas da implementação é construir instituições ou mecanismos que criem um contexto de cooperação para os participantes do processo.

Desta forma, para que a implementação se torne uma realidade, é necessária a mobilização dos atores políticos abarcados por ela. Um hiato (gap) ou um déficit de implementação acontece quando uma política pública não pôde ser colocada em prática da maneira apropriada, porque aqueles envolvidos com sua execução não foram suficientemente cooperativos ou eficazes, ou, porque, a despeito de seus esforços, não foi possível contornar obstáculos externos – já que o contexto afeta decisivamente a implementação (RUA; ROMANINI, 2013).

Uma das questões que dificultam a implementação de políticas públicas é a dicotomia entre política e administração. Nesse sentido, é influente a ideia de que a formulação e a implementação das políticas são fases distintas de um processo, onde uma encerraria a atividade

política, enquanto a outra, a etapa de execução de atividades previamente definidas na formulação do plano (D'ASCENZI, 2018).

Pelos motivos citados anteriormente é indispensável que se faça o acompanhamento, o monitoramento e o controle do processo de implementação de uma política pública, considerando-se variáveis como: o tipo de política pública e de arena política, o contexto inter e intra-organizacional no qual ocorre a implementação, e o mundo externo sobre o qual a política deverá exercer o seu impacto (RUA; ROMANINI, 2013). Entretanto Antico e Jannuzzi (2016), ressaltam que uma das grandes dificuldades atuais no acompanhamento de programas públicos é o de dispor de informações periódicas e específicas acerca do processo de implementação dos mesmos, do alcance dos resultados e do impacto social que tais programas têm nos segmentos sociodemográficos ou comunidades focalizadas pelo programa.

Dentre as pré-condições para a adequada implementação de uma política pública, estão: Primeiro: as circunstâncias externas à agência implementadora não devem impor restrições que a desvirtuem; Segundo: deve dispor de tempo e recursos suficientes; Terceiro: a combinação necessária de recursos deve estar efetivamente disponível em cada estágio da implementação; Quarto: a política a ser implementada deve ser baseada numa teoria adequada sobre a relação entre a causa e o efeito; Quinto: a relação entre causa e efeito deve ser direta e, se houver fatores intervenientes, estes devem ser mínimos; Sexto: deve haver uma só agência implementadora, que não dependa de outras agências para ter sucesso; Sétimo: deve haver completa compreensão e consenso quanto aos objetivos a serem atingidos e esta condição deve permanecer durante todo o processo de implementação; Oitavo: ao avançar em direção aos objetivos acordados, deve ser possível especificar, com detalhes completos e em sequência perfeita, as tarefas a serem realizadas por cada participante; Nono: é necessário que haja perfeita comunicação e coordenação entre os vários elementos envolvidos no programa; e Décimo: os atores que exercem posições de comando devem ser capazes de obter efetiva obediência dos seus comandados (RUA; ROMANINI, 2013).

Por isso, análises realizadas ainda no processo de implementação é importante incorporar, por outro lado, uma perspectiva de problematização permanente que permita – uma vez reconhecidas as inovações e os “avanços” – identificar “quais os obstáculos e problemas principais enfrentados pela política ou programa” (FARAH, 2004, p. 53). E então segundo Sousa (2006, p.21), corrigir rumos e propor reformulações nos objetivos da política e/ou o seu redesenho, reduzindo, assim, inúmeros custos, inclusive os envolvidos na avaliação.

Para correção dos rumos da implementação, se faz necessário ainda de um processo em que, primeiramente, se defina o problema, e, a partir daí, realize um planejamento, implemente a

ação da política, acompanhe a mesma por meio da observação, avalie e faça um (re) planejamento, caso necessário (GIANEZINI et al., 2017 p. 1080).

Diante do exposto, as análises voltadas para a implementação de políticas públicas devem focalizar: Primeiro, o grau de conhecimento e capacidade das organizações e dos implementadores sobre a política que está sendo implementada; Segundo, os diversos processos que compõem a implementação, inclusive seus pontos de conflito; Terceiro, o papel dos atores e dos agentes na implementação; e Quarto, o grau de discricionariedade da burocracia quando implementa a política pública (SOUZA, 2002). Ainda de acordo com Souza (2002), ao elaborar um projeto que incorpore os problemas de implementação, pode-se compreender melhor:

- A complexidade de se alcançar os objetivos almejados pela política pública.
- As possibilidades de "fracasso" da política originalmente desenhada.
- A natureza dinâmica da transformação da política em ação.
- O papel e a importância dos detalhes técnicos e da base de informações.
- O papel dos servidores de linha e sua potencialidade para mudar os rumos da política.
- A identificação de ambiguidades ou contradições no desenho original da política.
- As questões práticas do dia-a-dia que influenciam o resultado das políticas e como esses resultados são influenciados pelo trabalho cotidiano da burocracia que a implementa.

Como foi elencado pelos autores, na realidade, uma política pública pode simplesmente não chegar a ser implementada, ora por interesses contrariados, ora pela reação ou omissão dos agentes públicos envolvidos, ora pela reação ou omissão até mesmo dos seus possíveis beneficiários. Ou, alternativamente, pode haver apenas algumas de suas partes implementadas; partes implementadas contraditoriamente à decisão e aos seus objetivos; partes implementadas de maneira diversa.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O SETOR PESQUEIRO NO BRASIL E NO ESTADO DO PARÁ

Neste capítulo apresentar-se-á o histórico e as principais discussões do desenvolvimento das políticas públicas voltadas para atividades do setor pesqueiro no Brasil e no estado do Pará. O estudo das políticas públicas de incentivo ao setor pesqueiro é apresentado por diversos autores que trabalham com o assunto (GIULIETTI; ASSUMPÇÃO, 1995; BEZERRA, 2000; CARDOSO 2001; 2009; FAO, 2006; DIAS-NETO, 2010; SILVA; ALMEIDA; 2011; SILVA et al. 2012; AZEVEDO; PIERRI, 2014; RAMALHO, 2014; PÉREZ; GÓMEZ, 2014; DIAS NETO; DIAS, 2015; VIANA et al. 2016; GOULARTI FILHO, 2017; FARIAS et al. 2018).

3.1 Políticas públicas para o Setor Pesqueiro no Brasil antes da criação da SUDEPE.

A origem da pesca no Brasil remonta a períodos pré-históricos quando do estabelecimento dos primeiros agrupamentos humanos em seu território. Porém, apenas no período colonial essa atividade passou a receber atenção do poder público, com destaque para a criação dos “pesqueiros reais” e a regulamentação da pesca da baleia (VERÍSSIMO, 1895; GIULIETTI; ASSUMPÇÃO, 1995; CARDOSO, 2009).

Nesta época, a pesca ainda não possuía uma representação institucional relevante no âmbito da agenda governamental brasileira, em especial ao que se refere a recursos infraestruturais, humanos e financeiros, o que ocorreu somente a partir da década de 1960, com a criação da Superintendência de Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE) (DIAS NETO; DIAS, 2015). O Quadro 1 apresenta a cronologia das principais políticas públicas para o setor pesqueiro no Brasil antes da SUDEPE.

Quadro 1 - Cronologia das principais políticas públicas para o setor pesqueiro no Brasil antes da criação da Superintendência de Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE).

Ano	Política pública	Referência
Período colonial	Criação de “pesqueiros reais”, áreas de farta produção pesqueira utilizadas na alimentação de militares, religiosos e funcionários da Fazenda Real	Veríssimo, 1895; Giulietti; Assumpção, 1995; Cardoso, 2009
1614	Estabelecimento do monopólio da pesca da baleia	Giulietti e Assumpção (1995), Santos <i>et al.</i> (2012).
1765	Reestruturação do monopólio da pesca da baleia	Giulietti e Assumpção (1995), Santos <i>et al.</i> (2012).
1772	Regulamentação da importação de sal para conservação de pescado	Giulietti e Assumpção (1995), Santos <i>et al.</i> (2012).
1798	Concessão de alvarás para construção e armação de embarcações, bem como para a transformação de pescado	Giulietti e Assumpção (1995), Santos <i>et al.</i> (2012).
1801	Extinção do monopólio da pesca da baleia	Giulietti e Assumpção (1995), Castelluci Junior (2005).
1846	Divisão dos pescadores em “Distritos de pesca”, com obrigatoriedade de matrícula, o que se constituiu nos embriões das Colônias de pesca. Estabelecimento da responsabilidade administrativa da pesca para o Ministério da Marinha	Giulietti e Assumpção (1995), Santos <i>et al.</i> (2012), Silva, N. <i>et al.</i> (2012), Ramalho (2014), Goularti Filho (2017).
1912	Transferência de parte da responsabilidade administrativa da pesca	Silva e Almeida (2011), Silva, N. <i>et al.</i> (2012),

	para o Ministério da Agricultura, com a criação da Inspetoria de pesca, que teve a função de levantar as principais espécies exploradas. O Ministério da Marinha continuou encarregado pela organização dos pescadores, embarcações, colônias e pela fiscalização da atividade	Pereira (2015), Goularti Filho (2017).
1917	Extinção da Inspetoria de Pesca, com suas atribuições retornando ao Ministério da Marinha	Silva e Almeida (2011), Pereira (2015), Goularti Filho (2017).
1919	Organização de cerca de oitocentas colônias de pesca, com o objetivo de criar pontos de fiscalização da pesca, vigilância da costa e de defesa nacional	Ramalho (2014), Moura e Loureiro (2015).
1932	A pesca deixa de ser atribuição do Ministério da Marinha e passa a integrar o Ministério da Agricultura, por meio da Divisão de Caça e Pesca, cujo objetivo principal era gerenciar as atividades pesqueiras	Silva e Almeida (2011), Silva, N. <i>et al.</i> (2012), Ramalho (2014), Moura e Loureiro (2015), Goularti Filho (2017).
1934	Publicação do Decreto nº 23.672 de 2 de janeiro de 1934, o Código de caça e pesca, que previa a entrega de relatórios mensais pelas diretorias das colônias à Divisão de Caça e Pesca	Silva e Almeida (2011), Ramalho (2014), Lima e Callou (2015), Pereira (2015), Goularti Filho (2017).
1938	Criação da Caixa de Crédito dos Pescadores e Armadores de Pesca. Publicação do Decreto-lei nº 291 de 23 de fevereiro de 1938, chamado de Lei da Expansão da Pesca. Publicação do Decreto-lei nº 794 de 19 de outubro de 1938, conhecido como o primeiro Código de Pesca	Giulietti e Assumpção (1995), Silva et al. (2012), Ramalho (2014), Pereira (2015), Goularti Filho (2017).
1942	As colônias de pesca passam para a jurisdição do Ministério da Marinha, enquanto o fomento e a orientação técnica continuam a cargo do Ministério da Agricultura	Giulietti e Assumpção (1995), Silva e Almeida (2011), Ramalho (2014), Lima e Callou (2015).
1943	Criação da Comissão Executiva da Pesca, com o objetivo de transformar as colônias em cooperativas de pesca no país.	Silva, N. <i>et al.</i> (2012), Lima e Callou (2015).
1961	Criação do Conselho de Desenvolvimento da Pesca (CONDEPE), visando definir as políticas públicas para o setor.	Giulietti e Assumpção (1995), Silva e Almeida (2011), Silva, N. <i>et al.</i> (2012), Goularti Filho (2017).

Fonte: Elaborado pelo autor.

Segundo Giulietti e Assumpção, (1995), de 1912 até 1932, acontecem fatos ligados à institucionalização da pesca, isto é, o Governo toma medidas importantes para a atividade pesqueira: a) a criação da Inspeção de Pesca e b) intensa ação do Ministério da Marinha, criando a Missão do Cruzador José Bonifácio, que organizou em 1923 os serviços de Pesca e Saneamento do Litoral, que constavam da matrícula dos pescadores e organização dos mesmos em colônias cooperativas, dotadas de escolas e serviços de saúde, procurando eliminar o "geleiro", o capitalista que reduzia o pescador à escravidão. Esse trabalho, sob o comando de Frederico Villar, estabeleceu bases para o desenvolvimento da atividade pesqueira no País.

O período (1933-61) constitui etapa importante, durante o qual as atividades pesqueiras passam para o âmbito da Inspeção de Caça e Pesca, transformada em Serviço da Caça e Pesca, depois Divisão de Caça e Pesca, vinculada ao Departamento Nacional de Produção Animal do recém-criado Ministério da Agricultura (GIULIETTI; ASSUMPÇÃO, 1995). Ainda de acordo como autor esse órgão deu continuidade à ação até então desenvolvida, ampliando-a na área da promoção de serviços de apoio a atividades pesqueiras.

Em 1938 foram baixados pelo Governo dois Decretos-leis: o Decreto-lei nº 291/1938, , chamado Lei da Expansão da Pesca, para desenvolver e amparar a pesca nacional, criou uma taxa sobre produtos de pesca importados e o Decretos-lei de nº 794/38, conhecido como Código da Pesca, Também foi criada a Caixa de Crédito da Pesca (GIULIETTI; ASSUMPÇÃO, 1995; SILVA; ALMEIDA, 2011; RAMALHO, 2014; GOULARTI FILHO,2017). Segundo Giulietti, Assumpção, (1995) esses Decretos-leis foram importantes e mostraram que a atuação do poder público era expressiva para a atividade.

Nessa época havia inúmeros órgãos atuando na pesca e uma pulverização da legislação, tornando difícil a coordenação das atividades pesqueiras, daí a criação em 28 de junho de 1961, através do Decreto-lei nº 50.872, do Conselho de Desenvolvimento da Pesca (CODEPE), com atribuições relacionadas à pesquisa, estudo, planejamento, promoção de transformações estruturais, formação de recursos humanos, expansão dos mercados e assessoramento do Governo concernente à atividade pesqueira (GIULIETTI; ASSUMPÇÃO, 1995; SILVA; ALMEIDA, 2011).

3.2 A Gestão da SUDEPE no setor pesqueiro

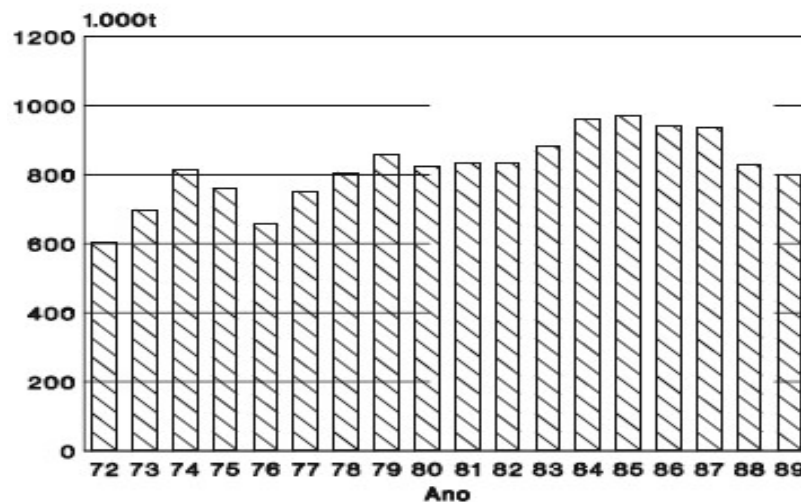
A SUDEPE originou-se da fusão, em 1962, durante o governo de João Goulart, de três órgãos: a parte de pesca da Divisão de Caça e Pesca do Ministério da Agricultura; a Caixa de Crédito da Pesca, entidade autárquica, também do Ministério da Agricultura; e o Conselho de Desenvolvimento da Pesca, de natureza paraestatal, ficando o novo órgão vinculado à pasta da

Agricultura. A SUDEPE foi criada pela Lei Delegada nº 10, de 11 de outubro de 1962. segundo Goularti Filho, (2017), foi o resultado final de uma trajetória de institucionalização e regulamentação das atividades pesqueiras no Brasil, que tiveram seu início em meados do século XIX. De acordo com o Artigo 2º desta lei, competia à mesma:

- I – Elaborar o Plano Nacional de Desenvolvimento da Pesca (PNDP) e promover sua execução;
- II – Prestar assistência técnica e financeira aos empreendimentos de pesca;
- III – Realizar estudos, em caráter permanente, que visem à atualização das leis aplicáveis à pesca ou aos recursos pesqueiros, propondo as providências convenientes;
- IV – Aplicar, no que couber, o Código de Pesca e a legislação das atividades ligadas à pesca ou aos recursos pesqueiros;
- V – Pronunciar-se sobre os pedidos de financiamentos destinados à pesca formulados a entidades oficiais de crédito;
- VI – Coordenar programas de assistência técnica nacional ou estrangeira;
- VII – Assistir aos pescadores na solução de seus problemas econômico sociais.

Desta forma, a partir da década de 1960 as políticas do Estado brasileiro caminharam para a “modernização” e industrialização da pesca, tendo por base a criação da Superintendência de Desenvolvimento da Pesca - SUDEPE e de uma política de fomento e subsídio para a criação de uma pesca empresarial e industrial no país (GIULIETTI; ASSUMPÇÃO, 1995; CARDOSO, 2001; 2009; DIAS NETO, 2010). Ainda de acordo com os autores, a produção brasileira de pescado saiu de cerca de 300 mil toneladas na década de 1960 para aproximadamente 900 mil toneladas em meados da década de 1980, incremento promovido por políticas públicas voltadas ao fomento da atividade, como: os planos nacionais de desenvolvimento da pesca e a concessão da subvenção econômica ao preço do óleo diesel utilizado por embarcações pesqueiras, como pode ser observado na figura a seguir: (figura 05).

Figura 5 - Produção brasileira de pescado oriundo do extrativismo no período de 1972 a 1989.



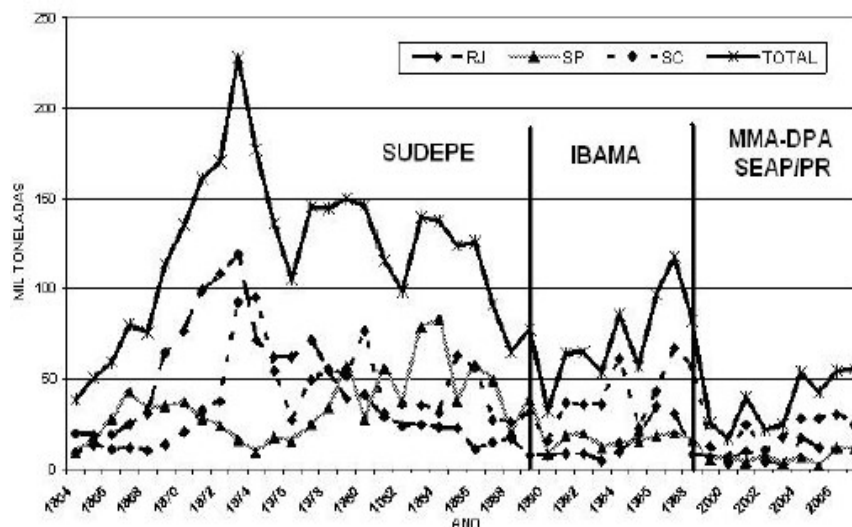
Fonte: Giuliatti, Assumpção, 1995.

A SUDEPE tinha, sob sua competência, todos os principais instrumentos de administração da atividade pesqueira e da gestão do uso da biodiversidade aquática. Após vinte anos de incentivos, os estoques explorados passaram a declinar e as empresas começam a fechar suas portas, aliado às denúncias e investigações relativas ao desvendamento de processos de desvio dos recursos destinados ao setor (CARDOSO, 2001; 2009; DIAS NETO, 2010). Segundo Dias Neto, (2010, p.67-68), em uma resumida avaliação desse período, aconteceu o apogeu e o declínio da pesca nacional (DIAS NETO, 2010).

O declínio ou fracasso do modelo adotado pela SUDEPE pode ser visto por vários ângulos, tais como: o inadequado uso de incentivos fiscais e creditícios; o pouco apoio à pesca artesanal ou de pequena escala; os escândalos de corrupção; e, principalmente, a promoção danosa do uso dos principais recursos pesqueiros, resultando na sobrepesca, ou mesmo, o colapso de recursos importantes, dentre os quais, a sardinha verdadeira (*Sardinella brasiliensis*), a piramutaba (*Brachyplatystoma vaillantii*) e o pargo (*Lutjanus purpureus*).

A sardinha-verdadeira, em relação à produção total da pesca extrativa nacional, é a espécie que, historicamente, tem contribuído com as maiores produções anuais. Na figura a seguir (figura 06), pode-se constatar que, em 1973, após uma produção recorde de 230.000t, declinou para 32.000t, em 1990, recuperando-se, em 1997, para 117.642t. Entretanto, em decorrência do “cabo de guerra” criado e alimentado pelo GESPE, a partir de 1996, as medidas de gestão passaram a ser atenuadas e, com isso, a produção despencou, em três anos, para apenas 17.000t, em 2000.

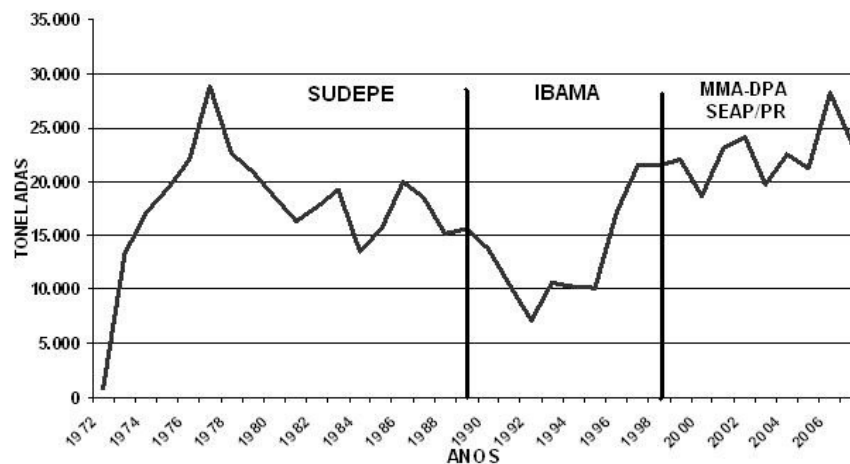
Figura 6 - Produção da sardinha-verdadeira (*Sardinella brasiliensis*), total e por estado, no período de 1964 a 2007 (IBGE, IP/SP e IBAMA).



Fonte: Dia Neto, 2010

A piramutaba é a espécie que tem contribuído, isoladamente, pelas maiores produções de pescado na região Norte do país. Na figura a seguir (figura 07), pode-se constatar que, a produção da espécie, após atingir um total de 28.829t, em 1977, declinou para 7.070t, em 1992 e, em um processo contínuo de recuperação, em decorrência das adequações nas medidas de gestão promovidas pela área ambiental, recuperou-se, em 1997, para 21.558t, e, em 2006, para 28.190t.

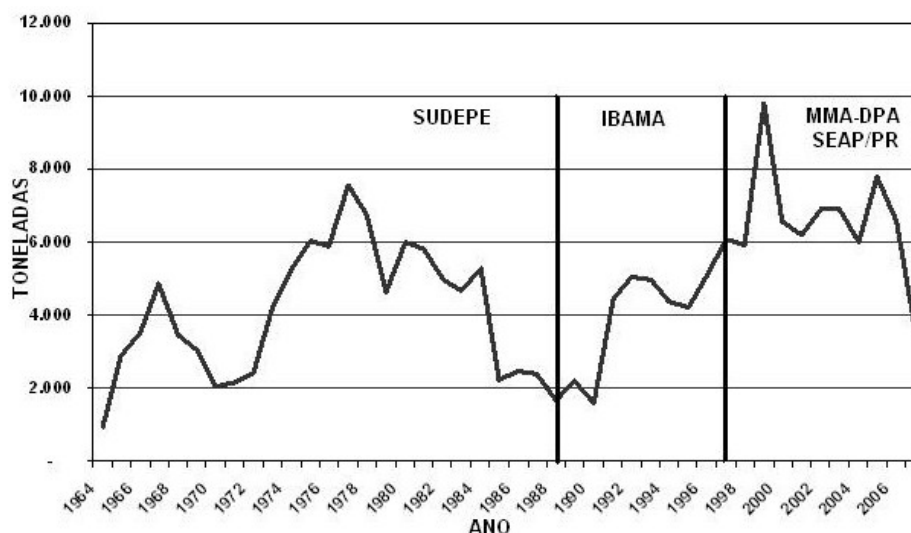
Figura 7: Produção anual de piramutaba (*Brachyplatystoma vaillantii*), no período de 1972 a 2007 (IBGE e IBAMA).



Fonte: Dia Neto, 2010

A produção total do pargo, das regiões norte e nordeste, conforme a figura a seguir (figura 08), pode-se constatar que, decresceu de um máximo de 7.547t, em 1977, para 1.612t, em 1990, recuperando-se para 6.085t, em 1997, e, em continuidade, no ano de 1999, chegou a atingir o recorde de 9.790t. Esta última produção, segundo Dias Neto (2010), contou com uma parcela de pargo de pequeno porte (captura de juvenis abaixo do tamanho mínimo definido na legislação nacional – 41cm).

Figura 8 - Produção anual do pargo (*Lutjanus purpureus*), no período de 1964 a 2007 (IBGE e IBAMA).



Fonte: Dia Neto, 2010

A seguir apresentamos no quadro 02, a cronologia das principais políticas públicas para o setor pesqueiro no Brasil após a criação da Superintendência de Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE).

Quadro 2 - Cronologia das principais políticas públicas para o setor pesqueiro no Brasil no período de Gestão da Superintendência de Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE).

Ano	Política pública	Referência
1962	Criação da Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE)	Cardoso (2001), Marrul Filho (2003), FAO Brasil (2006), Carvalho e Callou (2008), Cardoso (2009), Dias neto (2010), Silva e Almeida (2011), Oliveira e Silva (2012), Silva, N. <i>et al.</i> (2012), Azevedo e Pierre (2014), Carneiro <i>et al.</i> (2014), Ramalho (2014), Pérez e Gómez (2014), Dias Neto e Dias (2015), Lima e Callou (2015), Moura e Loureiro (2015), Goularti Filho (2017).
1963	Elaboração do I Plano Nacional de Desenvolvimento da Pesca (1963-1965)	Giulietti e Assumpção (1995), FAO Brasil (2006), Goularti Filho (2017).
1967	Publicação do Decreto-Lei nº 221 de 28 de fevereiro de 1967, o segundo Código de Pesca, que dispõe sobre a proteção e estímulos à pesca	FAO Brasil (2006), Dias neto (2010), Silva e Almeida (2011), Oliveira e Silva (2012), Silva, N. <i>et al.</i> (2012), Azevedo e Pierre (2014), Dias Neto e Dias (2015), Pereira (2015), Moura e Loureiro (2015), Goularti Filho (2017).

1969	Elaboração do II Plano Nacional de Desenvolvimento da Pesca (1969-1974)	Giulietti e Assumpção (1995), FAO Brasil (2006), Goularti Filho (2017).
1973	Criação do Plano de Assistência à Pesca Artesanal (PES CART), com o objetivo de prestar assistência técnica aos pescadores e suas organizações	Silva, N. et al. (2012), Carneiro et al. (2014), Ferrais e Arrais (2014), Ramalho (2014), Lima e Callou (2015), Moura e Loureiro (2015), Goularti Filho (2017).
1974	Decreto-Lei no 1.376, de 12 de dezembro de 1974, que criou e regulamentou diversos fundos de investimento; Fundo de Investimentos do Nordeste (Finor), o Fundo de Investimentos da Amazônia (Finam) e o Fundo de Investimentos Setoriais (Fiset)	Goularti Filho (2017).
1975	Elaboração do III Plano Nacional de Desenvolvimento da Pesca (1975-1979)	Giulietti e Assumpção (1995), FAO Brasil (2006), Goularti Filho (2017).
1980	Criação do Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento Pesqueiro (PDP), criado a partir de convênio com a FAO com objetivo de formação técnica de pessoal.	Silva, N. et al. (2012), Goularti Filho (2017).

Fonte: Elabora pelo autor

A SUDEPE, apesar da falha na sua estrutura operacional e de sua instabilidade administrativa, desde que foi criada em 1962, até sua dissolução em 1990, contribuiu para a atividade pesqueira no País nas áreas de pesquisa, administração pesqueira, fiscalização, levantamentos estatísticos e outras, apesar de não ter sido, em algumas delas, plenamente satisfatória, conseguiu resultados positivos (GIULIETTI; ASSUMPCÃO, 1995, p.5).

3. 3 A gestão do IBAMA e o DPA/MAPA no Setor pesqueiro.

Em 1989, após várias denúncias de corrupção e malversação do dinheiro público, a SUDEPE é extinta e suas atribuições incorporadas ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA), criado pela Lei no 7.735, de 22 de fevereiro de 1989 (durante o governo do Presidente José Sarney), órgão que é resultado da fusão da SUDEPE, da Secretaria Especial de Meio Ambiente, da Superintendência de Desenvolvimento da Borracha e do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF (GIULIETTI; ASSUMPCÃO, 1995; AZEVEDO; PIERRE, 2014).

Nesse momento, as atividades de gestão dos recursos pesqueiros, o patrimônio, os recursos orçamentários e financeiros, a competência legal, as atribuições e o pessoal ficam a cargo do IBAMA, que incorporou a SUDEPE em sua criação. Desta forma, cabia ao IBAMA:

O papel de coordenar, regulamentar, orientar e fiscalizar a execução das ações e atividades relacionadas à gestão dos recursos pesqueiros. Além da realização das estatísticas pesqueiras, o IBAMA passa a atuar como órgão de pesquisa, regulamentação e fiscalização do setor, focalizando suas ações e políticas na necessidade de manutenção da biodiversidade aquática e costeira (FAO, 2006, p.17).

As principais ações realizadas pelo IBAMA na época, segundo Azevedo e Pierre, (2014) foram a edição de várias Portarias e Instruções Normativas que visavam regular a atividade pesqueira, estabelecendo períodos de defeso, tamanhos mínimos de captura, número de embarcações a serem licenciadas para cada espécie-alvo, no caso de espécies controladas, e áreas de exclusão da pesca, entre outras, ou seja, a manutenção dos mecanismos de comando e controle, com enfoque na recuperação dos estoques, conforme pode ser observado no quadro a seguir: (Quadro 3).

Quadro 3 - Cronologia das principais políticas públicas para o setor pesqueiro no Brasil no período de Gestão do IBAMA.

Ano	Política pública	Referência
1989	- Extinção da SUDEPE e criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). - Instituição do Fundo Constitucional do Norte (FNO), do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO).	Giulietti e Assumpção (1995), FAO Brasil (2006), Cardoso (2009), Silva e Almeida (2011), Dias neto (2010), Silva, N. <i>et al.</i> (2012), Azevedo e Pierre (2014), Ramalho (2014), Pérez e Gómez (2014), Dias Neto e Dias (2015), Goularti Filho (2017).
1995	Criação do Sistema Nacional de Informação da Pesca e Aquicultura (SINPESQ), com o objetivo de subsidiar o governo na gestão e elaboração de políticas públicas para o setor	Silva, N. <i>et al.</i> (2012), Brasil (2015).
1996	Concessão da subvenção econômica ao preço do óleo diesel utilizado por barcos pesqueiros de empresas nacionais	Silva e Almeida (2011), Azevedo e Pierre (2014), Dias Neto e Dias (2015), Goularti Filho (2017).
1997	Integração da pesca artesanal ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)	Carvalho e Callou (2008), Cunha e Callou (2013), Azevedo e Pierre (2014), Lima e Callou (2015), Pereira (2015).
1998	Criação do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), com o Departamento de Pesca e Aquicultura (DPA) ficando com a atribuição de fomentar a pesca	FAO Brasil (2006), Dias neto (2010), Silva e Almeida (2011), Azevedo e Pierre (2014), Ramalho (2014), Dias

		Neto e Dias (2015), Moura e Loureiro (2015), Goularti Filho (2017).
--	--	---

Fonte: Elaborado pelo autor

A política empreendida pelo IBAMA, no período de 1989 a 1995, privilegiou ações concretas e fortes visando à recuperação dos recursos pesqueiros em situação de sobrepesca ou ameaçados de exaustão. Essa linha de atuação contemplava, também, a recuperação da economicidade de suas pescarias (DIAS NETO, 2010; SILVA; ALMEIDA, 2011; AZEVEDO; PIERRE, 2014). Segundo Dias Neto (2010, p. 76), o MMA/IBAMA obteve bons resultados, cabendo destacar:

- Manteve a implementação de ações visando reverter a sobrepesca dos recursos utilizados pelas principais pescarias brasileira
- Coordenou a execução do Programa REVIZEE: O Programa realizou o levantamento do potencial de uso sustentável de recursos pesqueiros em toda a ZEE brasileira, oportunidade em que ficou confirmado o limitado potencial de pescada das águas jurisdicionais do país.
- Estatística oficial da produção pesqueira nacional.

Em maio de 1998, com a nova reestruturação organizacional da Presidência da República e dos Ministérios, foi transferida a competência relacionada ao apoio da produção e o fomento da atividade pesqueira para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA, através do Departamento de Pesca e Aquicultura (DPA), permanecendo no IBAMA/MMA, as responsabilidades relacionadas com a política de preservação, conservação e uso sustentável dos recursos naturais.

O Departamento de Pesca e Aquicultura – DPA, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA criado pelo Decreto N° 2.681 com o objetivo de fomentar a pesca e manter o diálogo com os empresários (GOULARTI FILHO, 2017, p.405), já Azevedo e Pierre (2014) relatam que foi uma tentativa de retirar a tutela ambiental do setor e retomar a política desenvolvimentista.

Ainda no ano de 1998 o Decreto n° 2.840 introduziu três significativas e polêmicas mudanças nas competências relacionadas com a gestão do uso sustentável dos recursos pesqueiros. A primeira, segundo Dias Neto, (2010) de ordem legal ou constitucional, estava relacionada com a divisão das competências sobre a gestão do uso dos recursos pesqueiros entre o MMA e MAPA. A segunda, relativa a aspectos conceituais, ao dividir as competências de gestão sobre o uso dos recursos, definiu que aqueles sobrepescados ou ameaçados de sobrepesca ficariam com o MMA, enquanto os subexplorados ou inexplorados e os tranzonais e altamente

migratórios ficariam com o DPA/MAPA; A terceira estava relacionada com o arrendamento de barcos de pesca estrangeiros por empresas ou armadores nacionais. Destaca-se nesse período o que Dias Neto (2010) chamou de a “divisão do indivisível”, visto que, em relação à gestão dos recursos pesqueiros, cabia ao DPA a gestão dos recursos considerados subexplorados, e ao IBAMA a gestão dos recursos considerados sobre-explorados.

No período de 1998 a 2002, após a criação do DPA, iniciou-se uma trajetória de ascensão do volume total de pescado no Brasil, saltando de 710.703,5 mil toneladas, em 1998, para 1.006.869 mil, em 2002. Este aumento segundo Goularti Filho, (2017, p.406), pode ser pensado como resultado das mudanças institucionais que flexibilizaram as concessões, permissões e autorizações, antes monitoradas pelo Ibama e que, agora, pós-1998, passam também a serem gerenciadas pelo setor empresarial, e da possível recuperação de estoques, que antes era sobre-pescado.

Nesse período a articulação política dos produtores pesqueiros foi intensa em favor do retorno dos investimentos no setor pesqueiro. Para a administração desses recursos, era imprescindível uma instituição autônoma, que pudesse formular suas próprias políticas de gerenciamento. Por isso, o DPA foi substituído, em pouco tempo (2003), pela Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca (SEAP), diretamente vinculada à Presidência da República (AZEVEDO; PIERRE, 2014).

3. 4 A Gestão da SEAP/PR no Setor pesqueiro

A Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República– SEAP/PR - foi criada no primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, por meio da Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003. Formada por um Gabinete, duas Subsecretarias (Planejamento e Desenvolvimento), gerências regionais, e Superintendências a nível estadual. Dentre as principais competências atribuídas a esta Secretaria Especial constavam: o assessoramento direto ao Presidente da República para a elaboração de diretrizes dirigidas ao setor, à organização do Registro Geral da Pesca – RGP, o estabelecimento de medidas de fomento, o ordenamento da Aquicultura, a concessão de licenças, permissões, e autorizações para a prática pesqueira e aquícola, e a autorização de arrendamento de embarcações estrangeiras, como pode ser observado no quadro abaixo: (quadro 04).

Quadro 4: Cronologia das principais políticas públicas para o setor pesqueiro no Brasil no período de Gestão da SEAP.

Ano	Política pública	Referência
-----	------------------	------------

2003	Criação da Secretaria especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República (SEAP/PR), órgão responsável pela formulação de políticas e diretrizes para o desenvolvimento e o fomento da produção de pescado no país	FAO Brasil (2006), Carvalho e Callou (2008), Cardoso (2009), Dias neto (2010), Silva e Almeida (2011), Silva, N. <i>et al.</i> (2012), Viana (2013), Azevedo e Pierre (2014), Carneiro <i>et al.</i> (2014), Pérez e Gómez (2014), Dias Neto e Dias (2015), Lima e Callou (2015), Moura e Loureiro (2015), Goularti Filho (2017).
2004	Estabelecimento do Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP) para o registro e o permissionamento de embarcações pesqueiras, pescadores profissionais, pescadores amadores/esportivos, aquicultores, aprendizes de pesca, armadores de pesca, indústrias aquícolas e pesqueiras e empresas de comércio de animais aquáticos vivos	FAO Brasil (2006), Carvalho e Callou (2008), Cardoso (2009), Oliveira e Silva (2012), Goularti Filho (2017).
2005	Regulamentação da Lei nº 10.849 de 23 de março de 2004, que cria o Programa de Financiamento da Ampliação e Modernização da Frota Pesqueira Nacional (PROFROTA)	Azevedo e Pierre (2014), Brasil (2015).
2006	Instituiu o Programa Nacional de Rastreamento de Embarcações Pesqueiras por Satélite (PREPS), para fins de monitoramento, gestão pesqueira e controle das operações da frota pesqueira permissionada.	Silva e Almeida (2011), Silva, N. <i>et al.</i> (2012), Silva e Silva (2013), Barthem <i>et al.</i> (2015).
2008	- Criação do Plano Mais Pesca e Aquicultura para fortalecimento do setor pesqueiro, no que se refere à infraestrutura e logística, como ações de recuperação, ampliação e manutenção de iniciativas no âmbito da cadeia produtiva. - Criação do Plano Nacional de Assistência Técnica e Extensão Pesqueira (ATEPA)	Cunha e Callou (2013), Azevedo e Pierre (2014), Carneiro <i>et al.</i> , (2014), Ferrais e Arrais (2014), Ramalho (2014), Pérez e Gómez (2014) Dias Neto e Dias (2015), Moura e Loureiro (2015).

Fonte: Elaborado pelo autor

A SEAP/PR representou o cumprimento de um compromisso de campanha e, vinculada à Presidência da República, levou a que se pensasse que seria o grande diferencial na condução da pesca e aquicultura nacional (DIAS NETO, 2010, p. 72). Contudo, a SEAP herdou a mesma divisão de competências com os órgãos ambientais existentes no período do DPA/MAPA, mantendo conflitos institucionais na administração pesqueira (FAO Brasil, 2006; SILVA; ALMEIDA, 2011).

A Secretaria, entretanto, iniciou seus trabalhos revigorando, com força, os incentivos e subsídios fiscais e creditícios, atraindo, de pronto, a simpatia dos que já haviam lucrado muito com a experiência do modelo SUDEPE – sem, necessariamente, ser com a atividade pesqueira. Retomou, também, o financiamento de obras de infraestruturas tais como: a construção de fábricas de gelo e de terminais pesqueiros, alguns em locais com prioridade duvidosa; equipamentos de apoio à comercialização do pescado e programas de apoio à pesca de pequena escala, visando a modernização das embarcações costeiras para a captura de recursos pesqueiros, na sua maioria sobreexplorados (DIAS NETO, 2010).

Durante o período da SEAP, realizaram-se duas conferências: a primeira no ano de 2003 e a segunda no ano de 2006. Segundo Dias Neto, (2010), as duas Conferências Nacionais sobre Pesca e Aquicultura, que se bem aproveitadas, poderiam ter sido o diferencial para a definição de diretrizes e novos rumos para a pesca e aquicultura nacionais. Entretanto, privilegiou o uso dos eventos para aspectos politiqueros e de apoio à criação do Ministério da Pesca e Aquicultura – MPA.

No período de 2003 a 2008, após a criação da SEAP, produção do volume total de pescado no Brasil foi de 990.272 mil toneladas, em 2003 para 1.156,423 mil toneladas em 2008. Segundo Dias Neto, (2010), a SEAP mesmo aplicando recursos orçamentários anuais de significativa monta, não obteve, via esses caminhos, grandes realizações para a pesca extrativa e, no caso da evolução da produção pesqueira, manteve desempenho similar ao do DPA/ MAPA que obteve uma produção no ano de 2002 de 1.006,869 mil toneladas. Ainda de acordo com o autor, em decorrência desses resultados a SEAP buscou jogar a culpa em alguém – de preferência na área ambiental – mantendo, em boa medida, o cabo de guerra tão bem alimentado por aquele Departamento do MAPA e buscando, obstinadamente, a sua transformação em ministério – o MPA (Ministério da Pesca e Aquicultura).

A divisão de competências na gestão dos recursos entre a SEAP e IBAMA/MMA permanecia gerando problemas e conflitos. Nesse sentido, o governo brasileiro contou, para tratar da reorganização institucional para a gestão e desenvolvimento da pesca no país a fim de superar os impasses e conflitos, com um assessoramento técnico da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO Brasil, 2006).

A transformação da SEAP/PR em Ministério passou a ser uma espécie de obsessão dos dirigentes da Secretaria e da grande maioria do setor pesqueiro nacional. Um dos comportamentos desenvolvidos pelos dirigentes da SEAP/PR para atingir esses objetivos foi se especializar em atender as reivindicações do setor, mesmo que o atendimento pudesse comprometer a existência desse mesmo setor em anos futuros (DIAS NETO, 2010).

3. 5 A Gestão do MPA no setor pesqueiro até os dias atuais

A Secretaria de Aquicultura e Pesca (SEAP), diretamente subordinada à Presidência da República foi elevada à categoria de Ministério (Ministério da Pesca e Aquicultura - MPA) em 2009, pela Lei n. 11.958, de 26 de junho de 2009. Transformar a SEAP em Ministério da Pesca e Aquicultura exigiu articulação não só com parlamentares, mas também entre a então Secretaria e representantes do setor pesqueiro (AZEVEDO; PIERRE, 2014). Ainda de acordo com os autores o discurso e a base popular do governo criaram a expectativa de desenvolvimento de políticas que favoreceriam substancialmente as classes populares, o que, no âmbito do setor pesqueiro, representaria um maior atendimento às demandas da pesca artesanal.

A criação do Ministério da Pesca e da Aquicultura – MPA foi recebida com grande euforia por distintos segmentos do setor pesqueiro nacional (DIAS NETO, 2010, p.67). Para Silva; Almeida, (2011, p.220-221) naquele momento, o recém criado ministério tinha como principais competências atuar sobre as seguintes atribuições:

- a) política nacional pesqueira e aquícola, abrangendo produção, transporte, beneficiamento, transformação, comercialização, abastecimento e armazenagem;
- b) fomento da produção pesqueira e aquícola;
- c) implantação de infraestrutura de apoio à produção, ao beneficiamento e à comercialização do pescado e de fomento à pesca e aquicultura;
- d) organização e manutenção do Registro Geral da Pesca;
- e) sanidade pesqueira e aquícola;
- f) normatização das atividades de aquicultura e pesca;
- g) fiscalização das atividades de aquicultura e pesca no âmbito de suas atribuições e competências;
- h) concessão de licenças, permissões e autorizações para o exercício da aquicultura e das modalidades de pesca no território nacional;
- i) autorização do arrendamento de embarcações estrangeiras de pesca e de sua operação, observados os limites de sustentabilidade estabelecidos em conjunto com o Ministério do Meio Ambiente;
- j) operacionalização da concessão da subvenção econômica ao preço do óleo diesel instituída pela Lei no 9.445, de 14 de março de 1997;
- l) pesquisa pesqueira e aquícola; e
- m) fornecimento ao Ministério do Meio Ambiente dos dados do Registro Geral da Pesca relativos às licenças, permissões e autorizações concedidas para pesca e aquicultura...

Uma das principais mudanças derivadas desse reordenamento institucional foi a primazia outorgada ao MPA nas funções de administração pesqueira e ordenamento aquícola, incorporando grande parte das atividades de monitoramento e controle definitivamente, como a estatística pesqueira. Assim, depois de anos de tensão e conflitos, a lei que transformou a SEAP em MPA estabeleceu que a fixação de normas e medidas para o ordenamento do uso dos recursos pesqueiros caberia ao MPA e ao MMA conjuntamente sob coordenação do MPA (AZEVEDO; PIERRE, 2014).

Assim, o novo período é marcado não apenas pela retomada do fomento, mas também pela busca sistemática da centralização das funções de ordenamento no órgão setorial. Essa ampliação das competências institucionais no MPA, com perda para os órgãos ambientais, deve ser vista com cautela, uma vez que, enquanto compartilhavam competências, a SEAP se mostrou mais susceptível às pressões do setor em detrimento de uma postura de precaução, ou até mesmo, de oitiva das medidas postuladas pela área ambiental (Quadro 5) (AZEVEDO; PIERRE, 2014).

Também em 2009, concomitante com a criação do Ministério, aprovou-se o novo marco legal para a pesca no país, por meio da Lei no 11.959, que instituiu a Política Nacional para o Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca. Esta marca a adoção, dentro do marco legal específico para o setor pesqueiro, do discurso do desenvolvimento sustentável, ou seja, visando compatibilizar crescimento econômico, cuidado ambiental e redução da pobreza (AZEVEDO; PIERRE, 2014). Segundo Dia Neto, (2010), esse novo marco legal representa um avanço significativo, pois encerrou uma longa discussão (de cerca de 30 anos) objetivando adequação do Decreto-Lei N° 221/67.

Entre os avanços trazidos pelo novo marco legal estão o estabelecimento de que o ordenamento deve considerar as peculiaridades a pesca artesanal e garantir sua permanência, bem como o reconhecimento de toda a cadeia produtiva na atividade pesqueira, o que fundamenta a garantia de direitos previdenciários de trabalhadores de toda a cadeia (AZEVEDO; PIERRE, 2014, p. 68), conforme podemos observar no quadro a seguir: (quadro 5).

Quadro 5- Cronologia das principais políticas públicas para o setor pesqueiro no Brasil no período de Gestão da MPA até os dias atuais.

Ano	Política pública	Referência
2009	Criação do Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA). Publicação da Lei nº 11.959 de 29 de junho de 2009, a Lei da Pesca	Cardoso (2009), Dias neto (2010), Oliveira e Silva (2012), Silva <i>et al.</i> (2012) Viana (2013), Azevedo e

		Pierre (2014), Carneiro et al., (2014), Ferrais e Arrais (2014), Ramalho (2014), Pérez e Gómez (2014), Dias Neto e Dias (2015), Moura e Loureiro (2015), Pereira (2015), Goularti Filho (2017)
2010	Criação do Programa de Revitalização da Frota Pesqueira Artesanal (REVITALIZA). Lançamento do Plano Safra das Águas 2011-2012	Viana (2013), Azevedo e Pierre (2014).
2012	Lançamento do Plano Safra Pesca e Aquicultura 2012-2014	Viana (2013), Azevedo e Pierre (2014), Ramalho (2014) Dias Neto e Dias (2015), Moura e Loureiro (2015), Farias et al. (2018).
2015	Criação do Plano Safra Pesca e Aquicultura 2015/2016. Extinção do Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), com a pesca passando a ser atribuição do MAPA.	Farias et al. (2018)
2017	Desenvolvimento e fomento da pesca para a ser atribuição do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC)	Brasil (2017)

Fonte: Elaborado pelo autor

No ano de 2015, a partir da reforma administrativa realizada em outubro, todas as funções exercidas pelo Ministério da Pesca e Aquicultura foram incorporadas ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). A Lei 13.226 de 05 de abril de 2016, oriunda da Medida Provisória 696 de 02 de outubro de 2015, extinguiu o MPA e criou a Secretaria de Aquicultura e Pesca no âmbito do SAP/MAPA. A SAP, órgão específico singular da estrutura organizacional do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, criado no intuito de formular as diretrizes da ação governamental para a política nacional da aquicultura e da pesca (MAPA, 2019).

Desta forma atualmente a gestão governamental do setor pesqueiro em nível federal com o fim do MPA atravessa uma situação institucional complexa. Toda essa situação gera segundo Farias et al., (2018) estagnação dos trabalhos de fomento e de promoção do desenvolvimento das cadeias produtivas da pesca e aquicultura. Este cenário exige a criação de órgão próprio e autônomo para o desenvolvimento do setor, obviamente com a participação efetiva dos órgãos ligados à fiscalização e normatização ambiental a fim de garantir a sustentabilidade dos recursos pesqueiros e aquícolas.

3. 6 Políticas públicas para o Setor pesqueiro no Estado do Pará

O histórico do desenvolvimento das políticas públicas voltadas para atividades do setor pesqueiro no Estado do Pará é apresentado pelos autores (FURTADO, 1990; BEZERRA, 2000; AVIZ, 2006) e atualmente o trabalho de Viana et al. (2016), no qual descreve a trajetória da Secretaria de Estado de Pesca e Aquicultura do Pará: Os fundamentos da sua criação, desempenho das atividades, a motivação da extinção e as consequências para o setor pesqueiro.

Na história da pesca na Amazônia e, particularmente, no Pará, o extrativismo pesqueiro é uma atividade tradicional praticada desde antes da colonização, foi marcante a presença do índio e do ribeirinho na produção pesqueira, na apropriação e uso dos ecossistemas através de técnicas especiais, e nas tomadas de decisão para acesso aos 'pesqueiros' ou 'pontos de pesca' na época conhecidos como 'pesqueiros reais' (FURTADO, 1990).

Segundo Furtado, (1990), a atividade pesqueira no Estado do Pará até 1960 era realizada por temporadas e exercida de forma como um complemento à agricultura, quando os habitantes do interior deslocavam-se para o litoral durante as safras, engajando-se temporariamente em grupos de pescadores. Ainda de acordo com a autora, a partir da década de 60, a pesca se tornou uma atividade profissional relevante, devido aos incentivos do governo federal para a instalação de indústrias pesqueiras, principalmente no município de Belém.

Nessa perspectiva, devido aos incentivos governamentais, o processo de modernização do setor pesqueiro no estado do Pará ocorreu como citado acima, a partir da década de 60, e de forma mais incisiva na posterior, quando houve forte atuação do Estado neste setor da atividade econômica, através da implementação de sucessivos planejamentos, programas e incentivos à exploração empresarial dos recursos ictiológicos no Brasil e na região norte. Nesta época, houve a consolidação do parque industrial pesqueiro. Na Amazônia o gerenciamento dessa política era feito pela Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) cujo objetivo era tirar a região amazônica do atraso, da estagnação econômica e também promover o seu desenvolvimento (FURTADO, 1990; BEZERRA, 2000; AVIZ, 2006). Para Furtado, (1990) nesse período as políticas de incentivo foram direcionadas para essa região por acreditar:

Que essa região era uma área vocacionada para a pesca devido às suas à diversidade de mananciais piscosos· existentes (rios, lagos, igarapés, furos, paranás e à variedades de espécies ictiológicas, de crustáceos e moluscos contidas nesses mananciais. Graças a isso, estímulos têm sido injetados particular e oficialmente para a exploração dos recursos pesqueiros (FURTADO, 1990, p.43).

Para Furtado (1990, p.45), desde esse período, a exploração empresarial dos recursos pesqueiros, não obstante os benefícios que têm gerado ao setor de exportação estadual, tem se revestido de práticas predatórias de efeito perverso, tanto para a natureza do ecossistema

marinho, litorâneo, estuário e fluvial do Estado do Pará como para a sociedade, que tem nos recursos da natureza parte vital para sua sustentação.

No que diz respeito à atuação do Estado do Pará, pessoa jurídica de direito público interno, quanto a atividade pesqueira, observa-se que a partir de 1965 passou a assumir mais incisivamente as exigências de definição de uma política para o setor, o que foi buscado mediante a edição do Decreto nº 4.721 de 5 de abril de 1965 sancionado pelo então governador Jarbas Passarinho, que criou o Grupo Executivo de Pesca - GREPE, entidade subordinada ao Setor de Estudos e Projetos do Conselho de Desenvolvimento Econômico do Pará - CONDEPA que posteriormente passou a denominar-se Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social do Pará - IDESP. A GREPE tinha como finalidade:

Coordenar, orientar, fiscalizar, assistir e promover as atividades de pesca no território do Estado, visando seu desenvolvimento, além de dar cumprimento, por força de convênio com órgãos federais, à legislação federal de pesca (DOE, 2013).

Nesse período, no Estado do Pará, o apoio se reforça com a criação dos Incentivos Fiscais da Pesca, em 1967, pelo Governo Federal. Este estimulou o acesso de grupos nacionais e estrangeiros à exploração dos mananciais pesqueiros, previsto no Decreto Lei nº 221 de 28 de fevereiro de 1967. Com os desdobramentos deste decreto, outros benefícios são dados ao setor, como por exemplo: isenção do imposto de importação, do imposto sobre produtos industrializados, de taxa aduaneiras, etc. (FURTADO, 1990, p.78).

A Constituição Federal de 1988 instituiu os Fundos Constitucionais, destinados à aplicação de programas de financiamento aos setores produtivos das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e administrados pelas instituições financeiras de caráter regional. A Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, alterada pela lei nº 9.126 de 10 de novembro de 1995, criou para a região Norte, o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNO, que abrange todos os Estados da região, compreendendo uma área total de 3.869.637,90 km² (PARÁ, 2008).

O FNO é administrado pelo Banco da Amazônia S/A – BASA. O Pará foi o estado que mais recebeu recursos do FNO para a pesca artesanal. De novembro de 1989 a dezembro de 2004 foram mais de 1.200 projetos de pesca financiados, somando o valor de R\$120,5 milhões aplicados pelo programa. Isto corresponde a 83% do total aplicado na região Norte (PARÁ, 2008). Segundo Isaac et al., (2006), no estado do Pará, no período de 1996 a 2000, devido a política de incentivo, 437 embarcações de pesca foram financiadas pelo FNO, sendo a maior parte delas destinadas ao município de Bragança.

Desta forma, no estado do Pará, a ascensão da produção pesqueira também foi reflexo de políticas públicas. O ano de 1965 marcou a primeira iniciativa do Governo do Pará para fomento

e desenvolvimento da pesca em seu território, onde o foco principal era a pesca industrial de arrasto do camarão rosa *Penaeus subtilis* (Pérez Farfante, 1967) e da piramutaba *Brachyplatystoma vaillantii* (Valenciennes, 1840). Porém, a marca de 100 mil toneladas de pescado só foi ultrapassada em 1999, com a pesca artesanal contribuindo com um volume muito superior ao da pesca industrial. A Tabela a seguir (tabela 01) apresenta a produção pesqueira do Brasil, da região Norte do país e do estado do Pará entre os anos de 1995 a 2002.

Tabela 1. Produção pesqueira do Brasil, da região Norte do país e do estado do Pará entre os anos de 1995 a 2002.

Ano	Brasil			Região Norte			Estado do Pará		
	Total (Mil t)	Pesca (Mil t)	%	Total (Mil t)	Pesca (Mil t)	%	Total (Mil t)	Pesca (Mil t)	%
1995	652,9	606,7	92,9	153,8	151,7	98,6	80,4	80,3	99,8
1996	693,1	632,4	91,2	146,3	144,1	98,4	66,8	66,7	99,7
1997	732,2	644,5	88	139,6	136,1	97,5	71,8	71	98,9
1998	710,7	606,7	85,4	137,3	130,7	95,1	69,7	68,8	98,8
1999	744,5	603,9	81,1	206,8	200,7	97,0	134,4	133,4	99,2
2000	843,3	666,8	79,1	225,9	217,5	96,2	145,6	144,4	99,2
2001	939,7	730,3	77,7	249,6	235,7	94,4	159,4	156,7	98,3
2002	1.006,8	755,5	75	272,9	257,1	94,2	174,2	171,9	98,7

Fonte: Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (1995 – 2002).

No estado do Pará a constituição estadual é sancionada no ano de 1989, no que diz respeito à regulamentação da atividade pesqueira, o artigo 244 afirma que:

Compete ao Estado a elaboração de uma política específica para o setor pesqueiro industrial e artesanal, priorizando este último e a aquicultura, propiciando os mecanismos necessários à sua viabilização, preservação e integral aproveitamento de seus recursos, inclusive da fauna acompanhante da pesca industrial. Os parágrafos de 1º a 5º complementam que: §1º. O Estado garantirá, através de ações e dotações orçamentárias, programas específicos de crédito, pesquisa, assistência técnica e extensão pesqueira.

§ 2º. Caberá ao Estado criar mecanismos que garantam a comercialização direta entre pescadores e consumidores.

§ 3º. É proibida a pesca de arrasto ou qualquer outra modalidade predatória nos rios, nos lagos, estuários e no litoral do Estado, neste caso até o limite mínimo de dez milhas náuticas da costa.

§ 4º. A lei disporá sobre os períodos e área de pesca, assegurada a participação dos órgãos de representação dos pescadores artesanais, empresas e trabalhadores na indústria da pesca na definição desses períodos e áreas, objetivando preservar a fauna aquática.

§ 5º. A pesca artesanal, dado seu caráter social, é considerada atividade prioritária, devendo o Estado proporcionar condições de desenvolvimento desse setor através de regulamentação própria.

Segundo Bezerra, (2000) poucos anos após ter sido promulgada a Carta Estadual, a disciplina constitucional foi considerada insuficiente pelos pescadores paraenses quanto à proteção dos recursos naturais ensejando a articulação de forças políticas para que fossem potencializadas as previsões normativas. Tal situação resultou na aprovação, por parte da Assembleia Legislativa Estadual, da Lei Complementar nº 017, de 24 de janeiro de 1994, que veio proibir a instalação, ampliação e operação de indústrias pesqueiras que utilizem o sistema de arrasto ou qualquer outra modalidade predatória nos rios, lagos, estuários e no litoral do território paraense, assim como, a obrigatoriedade das empresas que já exploravam a pesca predatória em desativarem ou recondicionarem suas atividades no prazo máximo de seis meses da publicação da lei sob sanção de terem seus registros cancelados e paralisados os respectivos funcionamentos.

O período de 2004 a 2015 constitui uma etapa importante no setor pesqueiro do estado, durante o qual a gestão das atividades pesqueiras passaram no ano de 2004 para o âmbito da DIDAP - Diretoria que tratava o desenvolvimento da aquicultura e da pesca subordinada a SAGRI- Secretaria Executiva de Estado de Agricultura, transformada em Secretaria de Estado de Pesca e Aquicultura – SEPAQ no ano de 2007, depois através da Lei nº 8.096 de 1º de janeiro de 2015 em Secretária de Estado de Desenvolvimento Agropecuário e da Pesca – SEDAP.

No período de 2003 a 2011, última estatística oficial disponível, a produção pesqueira no Brasil, na região Norte e no estado do Pará não sofreu grandes incrementos ou mesmo oscilações (tabela 2). Segundo Dias Neto, (2010), a SEAP mesmo aplicando recursos orçamentários anuais de significativa monta, não obteve grandes realizações para o setor da pesca, mantendo um desempenho similar ao DPA/MAPA, o que pode significar um quadro de sobreexploração dos principais estoques e a necessidade de desenvolvimento de tecnologia para a captura de outras espécies.

Tabela 2. Produção pesqueira em toneladas, no período de 2003 a 2011, Pará, Região Norte e no Brasil - IBAMA/CEPNOR.

Ano	Brasil			Região Norte			Estado do Pará		
	Total (Mil t)	Pesca (Mil t)	%	Total (Mil t)	Pesca (Mil t)	%	Total (Mil t)	Pesca (Mil t)	%
2003	990,2	712,1	71,9	245	230,6	94,1	154,5	152,3	98,6
2004	1.015,9	746,2	73,5	252,3	234,5	92,9	153,8	151,5	98,5
2005	1.009	751,2	74,5	245,3	225,2	91,8	146,8	144,5	98,4
2006	1.050,8	779,1	74,1	255,8	233,5	91,2	152,8	150,3	98,4

2007	1.072,2	783,1	73	238,3	212,0	88,9	129,9	127,7	98,3
2008	1.156,4	791	68	270,4	240,2	88,8	151,4	148	97,8
2009	1.240,8	825,1	66	265,7	229,2	86,2	138	134,1	97,2
2010	1.264,7	785,3	62	274	232,1	84,7	143	138,5	96,8
2011	1.431,9	803,2	56	326,1	231,4	70,9	153,3	142,9	93,2

Fonte: Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e Ministério da Aquicultura (MPA).

Nesse período, foi sancionada a Lei nº 6.713 de 25 de janeiro de 2005, que regulamenta a Política Pesqueira e Aquícola no Estado do Pará, regulando as atividades de fomento, desenvolvimento e gestão ambiental dos recursos pesqueiros e da aquicultura. Podemos observar no Art. 3º da referida lei, que a Secretaria Executiva de Estado de Agricultura - SAGRI, ainda é o órgão responsável pela coordenação da gestão compartilhada do setor e pelo fomento à atividade de pesca e aquicultura.

No entanto no ano de 2007 através da Lei nº 7.019 de 24 de julho de 2007 o governo do estado cria a Secretaria de Estado de Pesca e Aquicultura – SEPAq. O Art. 2, inciso I estabelece a função de: “formular, planejar, coordenar executar políticas e diretrizes para o desenvolvimento sustentável da pesca e da produção aquícola do estado”. Suas atribuições prosseguem por mais 24 incisos. O Art. 22 estabelece: “a SEPAq sucederá a SAGRI em todos os direitos e obrigações decorrentes de leis, contratos, convênios e outros instrumentos celebrados por esta Secretaria, concernente à pesca e aquicultura no Estado” (DOE, 2007).

No período de gestão da SEPAq no setor pesqueiro, Viana et al., (2016) relatam que a Secretaria realizou diversos “programas, projetos, parcerias e ações que visavam possibilitar maior suporte para a atividade pesqueira no Estado com o objetivo de fomentar sobre diversos setores da pesca, e assim, preencher lacunas na atividade pesqueira”.

Dentre as políticas públicas direcionadas ao setor pesqueiro paraense, podemos destacar a realização de concurso público para provimento de 212 (duzentos e doze) cargos de nível superior, de nível médio e de nível fundamental da Secretaria de Estado de Pesca de Aquicultura (SEPAq), e a elaboração em 2008 do Diagnóstico da Pesca e Aquicultura do Estado do Pará, que teve como escopo central fornecer subsídios que possam ser utilizados para elaborar planos para o desenvolvimento do setor produtivo pesqueiro artesanal do Estado do Pará, servindo para orientar decisões e estabelecer prioridades no planejamento estratégico do setor.

No ano de 2015, devido principalmente ao cenário econômico nacional e com o objetivo de regularizar e equilibra as contas públicas o governo estadual sancionou a Lei 8.096 de 1º de

janeiro de 2015 que altera a estrutura da administração estadual. Entre as mudanças no executivo, marcadas pela reestruturação e fusão de vários órgãos, destaca-se a fusão das Secretarias Estaduais de Agricultura e de Pesca em nova Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agropecuário e da Pesca – SEDAP - órgão da administração direta estadual.

Segundo Viana et al. (2016) os motivos alegados para a fusão das secretarias foram distintos e complexos: falta de técnicos no quadro de funcionários, a falta de recursos e problemas na gestão da Secretaria contribuíram para a extinção da SEPAq. Ainda segundo os autores o setor pesqueiro do estado retrocedeu e passou a ser um departamento de pesca e aquicultura da recém-formada Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agropecuário e da Pesca- SEDAP.

Viana et al. (2016) comentam que a extinção da SEPAq foi desfavorável ao setor pesqueiro e as principais consequências resultaram: na diminuição da possibilidade de elaborar uma estatística pesqueira o que facilitaria na reestruturação do setor pesqueiro; na redução do quadro de funcionários técnicos (falta de recurso e as cessões impulsionaram a saída dos técnicos), dificultando a assistência às comunidades; ainda a restrição dos recursos financeiros para a viabilização dos projetos.

Atualmente a gestão do setor pesqueiro no estado do Pará está acabo da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agropecuário e da Pesca – SEDAP, que tem por finalidade promover o desenvolvimento sustentável e o fortalecimento das atividades agrícolas, pecuárias, pesqueiras e aquícolas no Estado do Pará, em todas as suas modalidades, possibilitando o incremento dos benefícios sociais e econômicos desses setores, visando o bem-estar das gerações presentes e futuras, em benefício da sociedade (PARÁ, 2019). A seguir apresentamos o quadro 06 com as políticas públicas para o setor pesqueiro no estado do Pará.

Quadro 6 - Cronologia das principais políticas públicas para o setor pesqueiro no estado do Pará.

Ano	Política pública	Referência
1965	Publicação do Decreto nº 4.721 de 5 de abril de 1965, que cria o Grupo Executivo de Pesca (GREPE), que tinha como finalidade coordenar, orientar, fiscalizar, assistir e promover as atividades de pesca no território do estado do Pará.	Bezerra (2000)
1989	Estruturação do Movimento de Pescadores do Pará (MOPEPA); - A Constituição Estadual previu em seu Art. 244, a necessidade de elaboração de uma política estadual específica para o desenvolvimento dos setores pesqueiro e aquícola.	Bezerra (2000)
1994	Publicação da Lei Complementar nº 17 de 24 de janeiro de	Bezerra

	1994, que regulamenta o parágrafo 3º do Art. 244 da Constituição Estadual, que dispõe sobre a instalação, ampliação e operacionalização das indústrias de pesca pelo sistema de arrasto e dá outras providências.	(2000)
2004	Lei nº 6.674/04 que dispunha sobre a reestruturação organizacional da Secretaria Executiva de Estado de Agricultura – SAGRI- diretoria que tratava o desenvolvimento da aquicultura e da pesca, a DIDAP e duas gerências: Gerência da Área de Desenvolvimento da Pesca – GAPES e Gerência da Área de Desenvolvimento da Aquicultura – GAAQ.	Viana et al. (2016)
2005	- Publicação da Lei nº 6.713 de 25 de janeiro de 2005, que regulamenta a Política Pesqueira e Aquícola no Estado do Pará para regular as atividades de fomento, desenvolvimento e gestão ambiental dos recursos pesqueiros e da aquicultura, bem como a distribuição das competências para os órgãos públicos do Estado; - Edital nº 001 de 17 de outubro de 2005 da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Pará (EMATER-PA), com vagas para contratação de Engenheiros de Pesca e Técnicos em Pesca.	Viana et al. (2016)
2006	Decreto nº 2.020, de 24 de janeiro de 2006 - Regulamenta a Lei nº 6.713, de 25 de janeiro de 2005, que dispõe sobre a Política Pesqueira e Aquícola no Estado do Pará, regulando as atividades de fomento, desenvolvimento e gestão ambiental dos recursos pesqueiros e da aquicultura, e dá outras providências.	Viana et al. (2016)
2007	Publicação da Lei nº 7.019 de 24 de julho de 2007, que cria a Secretaria de Estado de Pesca e Aquicultura (SEPAq), com a missão de promover a sustentabilidade nas atividades de pesca e aquicultura no Estado do Pará; Edital Nº 01/2007 - Concurso público (C-133) para provimento de 212 (duzentos e doze) cargos de nível superior, de nível médio e de nível fundamental da Secretaria de Estado de Pesca e Aquicultura (SEPAq).	Viana et al. (2016)
2008	Diagnóstico da Pesca e Aquicultura do Estado do Pará (PARÁ, 2008), cujo conteúdo abrange as modalidades de pesca artesanal, esportiva e industrial.	Silva e Almeida (2011)
2010	Decreto nº 2.634 de 02/12/2010- Aprova o regulamento com os requisitos mínimos para processamento e comercialização de massa de caranguejo artesanal.	(Pará, 2010).
2011	L e i nº 7.565, de 25 de outubro de 2011- Dispõe sobre normas sobre normas para licenciamento de estabelecimentos processadores, registro e comercialização de produtos artesanais comestíveis de origem animal e vegetal no Estado do Pará, e dá outras providências.	(Pará, 2011).
2014	Portaria ADEPARA nº 159 de 31/01/2014- Dispõe sobre o Regulamento de Identidade Técnica e Qualidade Higiênico-Sanitária de Carne de Caranguejo Congelada e Patas de Caranguejo Congeladas.	(Pará, 2014).
2015	Lei nº 8.096 de 1º de janeiro de 2015 - A Lei extinguiu as	(Pará, 2015).

	secretarias especiais e modificou a estrutura de órgãos da administração direta e indireta - A SEDAP é o resultado da fusão das Secretarias Estaduais de Agropecuária e da Pesca e tem por finalidade promover o desenvolvimento sustentável e o fortalecimento das atividades agropecuárias visando o bem-estar das gerações presentes e futuras, em benefício da sociedade.	
--	---	--

Fonte: Elaborado pelo autor

4 METODOLOGIA

Este capítulo apresenta os procedimentos metodológicos aplicados no estudo, determinantes para o desempenho da pesquisa, por permitirem ao pesquisador uma racionalidade objetiva e adequada à realidade de seu contexto. Segundo Gil (2012), uma pesquisa ou um estudo pode ser definido como um procedimento racional e sistemático que tem como objetivo procurar respostas aos problemas propostos, tornando-se necessário, para confrontar a visão teórica do problema com os dados da realidade.

4.1 Área de Estudo

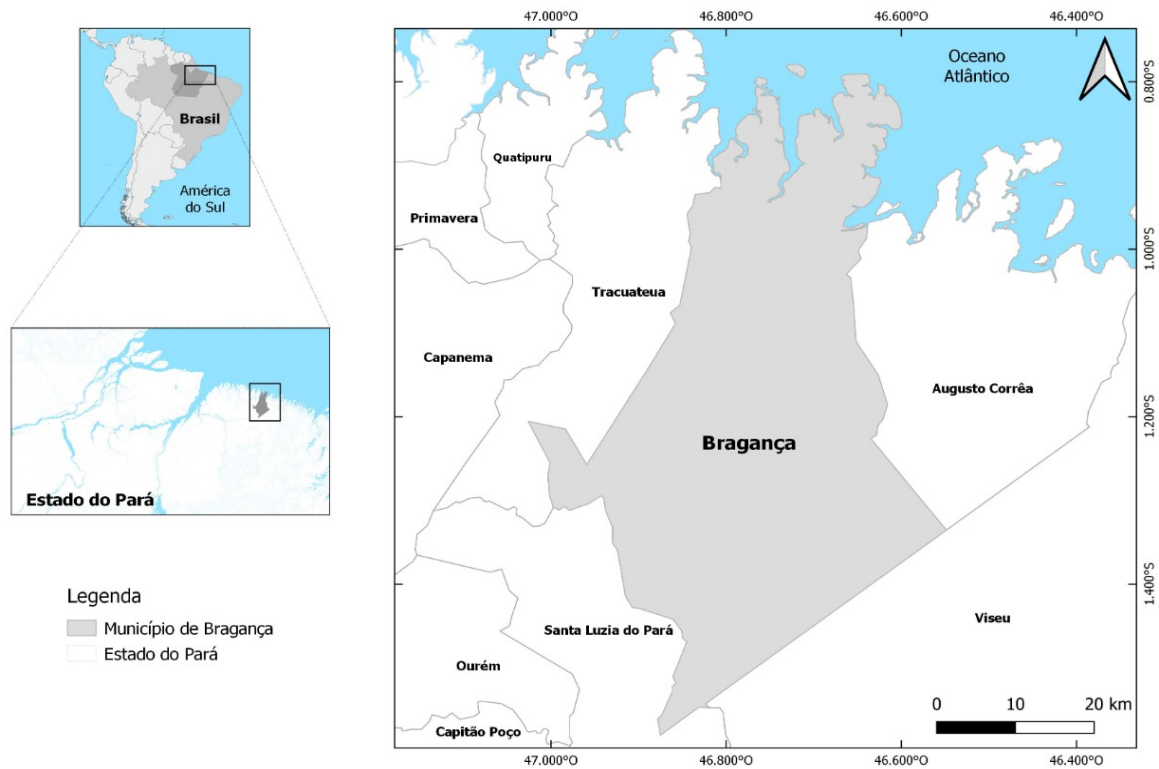
O estado do Pará é uma Unidade Federativa situada na região Norte do Brasil, que tem a cidade de Belém como Capital, conta com uma extensão territorial de 1.248.042 km² e uma população estimada em 8.602.865 habitantes em 2019. Está dividido em 144 municípios, distribuídos em 21 Regiões Geográficas Imediatas, que por sua vez estão agrupadas em sete Regiões Geográficas Intermediárias: Belém, Castanhal, Marabá, Redenção, Altamira, Santarém e Breves (IBGE, 2019).

O município de Bragança (01°03'13" S 46°45'46" W) está distante cerca de 200 km de Belém por via rodoviária, situado na Região Geográfica Intermediária de Castanhal e Região Geográfica Imediata de Bragança (Figura 9). Apresenta uma extensão territorial de 2.098,144 km², sendo constituído por seis distritos: Bragança, Almoço, Caratateua, Nova Mocajuba, Tijoca e Vila do Treme (IBGE, 2019). A população deste município foi estimada em 127.686 mil habitantes em 2019, seu Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* foi de R\$ 8.985,82 em 2017 e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM) de 0,600 em 2010, enquanto o estado do Pará obteve R\$ 18.549,00 e 0,646, respectivamente (IBGE, 2019; Pará, 2019).

Dentre as atividades econômicas desenvolvidas no município de Bragança a atividade pesqueira é de suma importância para a economia regional. A produção obtida pelos portos da região é responsável pelo abastecimento de pescado na cidade de Bragança e outras regiões dos estados do Pará, Maranhão e Ceará. Dentre as espécies de peixes com interesse comercial desembarcadas na Região Bragantina, destacam-se as seguintes: o serra (família *Scombridae*), o xaréu e a timbira (família *Carangidae*), o pargo (família *Lutjanidae*); as pescadas marinhas

(família *Scianidae*), o camurim (família *Centropomidae*), a pratiqueira (família *Mugilidae*), a sarda (família *Clupeidae*), a dourada (família *Pimelodidae*); bagres marinhos estuarinos (família *Ariidae*); certos elasmobrânquios, como algumas espécies de arraias e cações (PARÁ, 2018).

Figura 9. Localização geográfica do município de Bragança, estado do Pará, Amazônia Brasil.



Fonte: Elaborado pelo autor

4.2 Coleta e Análise de dados

Para a realização deste estudo, procedeu-se a coleta de dados primários e secundários. Os dados primários da pesquisa foram obtidos por meio de entrevistas, que segundo Boni e Quaresma (2005, p.72), “é a técnica mais utilizada no processo de trabalho de campo”. Ainda de acordo com o autor, através dela os pesquisadores buscam obter informações, ou seja, coletar dados objetivos e subjetivos. Os dados objetivos podem ser obtidos também através de fontes secundárias tais como: censos, estatísticas, etc. Já os dados subjetivos só poderão ser obtidos através da entrevista, pois que, eles se relacionam com os valores, às atitudes e às opiniões dos sujeitos entrevistados (QUARESMA,2005, p.72).

Foi realizado primeiramente a preparação da entrevista, a escolha dos entrevistados e o agendamento antecipadamente através de ofícios. Essas etapas são importantes e exigem alguns cuidados, entre eles destacam-se: o planejamento da entrevista; a escolha do entrevistado, que

deve ser alguém que tenha familiaridade com o tema pesquisado; disponibilidade do entrevistado em fornecer a entrevista que deverá ser marcada com; as condições favoráveis que possam garantir ao entrevistado o segredo de suas confidências e de sua identidade e, por fim, a preparação específica que consiste em organizar o roteiro ou formulário com as questões importantes (LAKATOS; MARCONI, 1996).

Em relação as várias formas de entrevistas científicas optou se pelas entrevistas semi-estruturadas, que combinam perguntas abertas e fechadas, onde o informante tem a possibilidade de discorrer sobre o tema proposto. Nela o pesquisador deve seguir um conjunto de questões previamente definidas, mas ele o faz em um contexto muito semelhante ao de uma conversa informal. O entrevistador deve ficar atento para dirigir, no momento que achar oportuno, a discussão para o assunto que o interessa fazendo perguntas adicionais para elucidar questões que não ficaram claras ou ajudar a recompor o contexto da entrevista, caso o informante tenha “fugido” ao tema ou tenha dificuldades com ele (BONI; QUARESMA, 2005).

Na pesquisa de campo foram realizadas visitas periódicas no mês de outubro de 2018 a Secretaria de Economia e pesca (SEMEP) do município de Bragança, Colônia de Pescadores, Sindicato dos pescadores e no setor de tributos da prefeitura a fim de observar e coletar dados primários e secundários, referentes ao estudo como, atas, relatórios e outros, que subsidiaram no entendimento e tratamento do tema estudado. As questões que integravam o roteiro das entrevistas eram relativas aos desdobramentos no setor pesqueiro das políticas públicas implementadas, como: operações de crédito rural, medidas de ordenamento para as pescarias, contratação de profissionais especializados por parte do poder público municipal, melhoria da infraestrutura dos portos de desembarque e dos espaços públicos de comercialização, entre outras.

No total, foram realizadas seis entrevistas, com auxílio de um gravador, sendo quatro com servidores e ex- servidores da Secretaria de economia e pesca (SEMEP), Duas com os presidentes das principais organizações do setor pesqueiro do município, sendo uma como presidente da Colônia de Pescadores de Bragança, e a outra, com o presidente do Sindicato dos pescadores de Bragança. As informações coletadas nas entrevistas foram relacionadas as principais políticas públicas implementadas no setor pesqueiro municipal.

Foram realizadas, também, observações de campo, com registro fotográficos, nos principais pontos de embarque, desembarque e comercialização de pescado, a fim de ratificar as informações obtidas. Segundo Marconi e Lakatos (2011), a observação de campo é considerada uma coleta de dados para conseguir informações adicionais sobre o tema em análise e obriga o pesquisador a ter um contato mais direto com a realidade. Esta técnica é denominada observação

assistemática, onde o pesquisador procura recolher e registrar os fatos da realidade sem a utilização de meios técnicos especiais, ou seja, sem planejamento ou controle.

O levantamento de dados secundários foi realizado a partir de revisões de literatura e também nos sites da Secretaria de Aquicultura e Pesca - SAP/MAPA, da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agropecuário e da Pesca (SEDAP) e da Prefeitura Municipal de Bragança (PMB). O levantamento seguiu pela busca de políticas públicas das esferas federal, estadual e municipal com influência sobre a atividade pesqueira, como: ações de fomento, estabelecimento de marcos regulatórios, criação de órgãos especializados no âmbito do Poder Executivo, definição de tributações diferenciadas de outras atividades econômicas, entre outras. Posteriormente, foram levantados dados da evolução do desembarque e da estruturação da cadeia produtiva da pesca no município de Bragança.

Para retratar o cenário atual da atividade pesqueira no município de Bragança, foi realizada uma consulta junto ao setor de tributos da Prefeitura Municipal, sobre a quantidade, o nome fantasia, a data da abertura e o capital social de estaleiros artesanais, fábricas de gelo, postos de combustível voltados ao abastecimento de embarcações, estabelecimentos comerciais de gêneros alimentícios, estabelecimentos comerciais de materiais para confecção de apetrechos de pesca, tornearias mecânicas, empresas de captura, estabelecimentos processadores e empreendimentos de distribuição de pescado. Em seguida, essas informações foram ratificadas em observações de campo, em visitas realizadas nos endereços constantes no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ).

Para o mapeamento dos empreendimentos: número, o ano de fundação, a localização e o capital social dos estaleiros artesanais, fábricas de gelo, postos de combustível voltados ao abastecimento de embarcações, estabelecimentos comerciais de gêneros alimentícios, estabelecimentos comerciais de materiais para confecção de apetrechos de pesca e tornearias mecânicas foram consultados junto ao setor de tributos da Prefeitura Municipal visando a realização de visitas para observações de campo, e em seguida foi feita uma busca no site da Receita Federal para saber a situação cadastral de cada uma. Todas as informações obtidas foram analisadas de forma a combinar os dados disponíveis nas entrevistas, observações de campo com a pesquisa bibliográfica.

5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nesse tópico foram apresentados os resultados e discussão de como as políticas públicas de incentivo ao setor pesqueiro influenciaram em diversos setores da economia do município de Bragança ligados a atividade pesqueira. Primeiramente mostrou-se a evolução do setor pesqueiro

em Bragança com dados da produção pesqueira e também as principais ações da secretaria Municipal de economia e Pesca do Município de Bragança (SEMEP), depois a evolução de dados socioeconômicos do município (população, Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM) e a renda per capita) e ao final um censo empresarial de empreendimentos ligados ao setor da pesca no município de Bragança, que contribuem para a formação de um Arranjo Produtivo Local (APL).

5.1 A evolução e as políticas públicas para o setor pesqueiro no município de Bragança

Historicamente a pratica pesqueira na península bragantina remonta a antes da chegada dos primeiros colonizadores europeus a região, quando os indígenas nativos já praticavam a pesca utilizando apetrechos rudimentares, tais como: zagaias, arpões e armadilhas diversas. Com o passar do tempo, avanços nas técnicas de captura e fainas de pesca foram sendo implementadas, mas somente em meados do século XX que avanços tecnológicos foram observados, sobretudo com a difusão do motor a diesel náuticos que possibilitou uma maior autonomia das embarcações e alcance a áreas de pesca mais distantes, e o desenvolvimento de fibras sintéticas (nylon, polipropileno, poliuretano, etc.) aumentando os tamanhos e capacidade de tração dos diversos apetrechos refletindo no aumento da captura total das pescarias (PARÁ, 2018).

Estudos realizados no município no início dos anos 2000 por Espirito-Santo e Isaac (2012), apontaram um crescimento de cerca de 300% da frota pesqueira em relação aos primeiros anos da década anterior. Ainda segundo os autores, esta situação foi promovida pelas operações de crédito via FNO e pela migração de embarcações originárias de outros estados brasileiros, principalmente do Ceará, em busca de ambientes menos explorados. De acordo com Furtado Júnior, Tavares e Brito (2006), a produção de pescado em Bragança entre 1997 e 2002 oscilou entre 15,1 e 22,4 mil toneladas (Tabela 03).

Tabela 3. Produção pesqueira no município de Bragança no período de 1997 a 2002.

Ano	Bragança (Mil toneladas)
1997	15,1
1998	22,4
1999	19,6
2000	16,7
2001	17,7
2002	17

Fonte: Furtado Júnior, Tavares & Brito, 2006.

Neste período, os municípios que concentravam os maiores desembarques de pescado eram: Belém, Bragança e Vigia de Nazaré. Neste contexto, Belém assume papel de destaque pelo mercado consumidor mais atraente em termos de quantidade demandada e preço, além de sediar os principais estabelecimentos processadores de pescado.

O pargo foi um dos recursos pesqueiros que propiciou migração de frota pesqueira para Bragança, em especial do estado do Ceará. No Brasil, a pesca do pargo teve início na década de 1950, em bancos oceânicos e na plataforma continental da Região Nordeste. Contudo, desde a década de 1990, sua captura vem ocorrendo principalmente no litoral amazônico, com este município concentrando a parcela mais significativa dos desembarques (Furtado Júnior, Tavares & Brito, 2006; Espírito-Santo & Isaac, 2012) (Tabela 04).

Tabela 4. Desembarque de pargo *Lutjanus purpureus* no município de Bragança e no estado do Pará no período de 1997 a 2002.

Ano	Produção (Mil toneladas)		
	Estado do Pará	Bragança	%
1997	7,1	3,5	50,4
1998	5,2	2,1	41,5
1999	6,4	5,1	80,4
2000	4,7	2,3	50,3
2001	4,9	4,5	92,9
2002	5,6	3,7	66,1

Fonte: Furtado Júnior, Tavares & Brito, 2006

Além do pargo, as lagostas espinhosas também promoveram migração de frota para Bragança e para o seu município vizinho, Augusto Corrêa (Tabela 05). De acordo com Porto et al. (2005) e Lima et al. (2014), a exploração deste recurso pesqueiro no Brasil teve início na década de 1950 no estado do Ceará, chegando ao litoral amazônico na década 1990, tendo como foco o mercado externo, principalmente os Estados Unidos.

Tabela 5. Desembarque de lagosta *Panulirus* spp. no município de Bragança e no estado do Pará no período de 1997 a 2002.

Ano	Produção pesqueira de lagosta (toneladas)				
	Estado do Pará	Bragança	%	Augusto Corrêa	%
1997	70,6	67,6	95,7	-	-
1998	726	239,9	33,1	483	66,5
1999	246,8	65,6	26,6	173,8	70,4
2000	289	27,3	9,5	260,8	90,2
2001	1.121	313,2	27,9	808	72

2002	911,4	45	4,9	694,8	76,2
------	-------	----	-----	-------	------

Fonte: Furtado Júnior, Tavares & Brito, 2006

Em 2003, O Governo Municipal de Bragança seguiu a linha de atuação do Governo Federal e criou a Secretaria Municipal de Economia e Pesca também, enquanto o Governo do estado do Pará o fez apenas em 2007, com a Secretaria de Estado de Pesca e Aquicultura (SEPAq). O referido órgão estadual, assim como o federal foram extintos em 2015, mas Bragança manteve a estrutura, inclusive com uma mudança de nome e finalidade em 2018 para Secretaria Municipal de Aquicultura e Pesca (SEMAP), sem a atribuição de promover outras atividades da economia local. O Quadro 7 apresenta a cronologia das principais políticas públicas para o setor pesqueiro no município de Bragança a partir de 2003.

Quadro 7. Cronologia das principais políticas públicas para o setor pesqueiro no município de Bragança.

Ano	Política pública
Esfera municipal	
2003	Lei Municipal nº 3.616 de 14 maio de 2003, que dispõe sobre a criação da Secretaria Municipal de Economia e Pesca (SEMEP).
2005	- Implantação do curso de Engenharia de Pesca no <i>Campus</i> Universitário de Bragança da Universidade Federal do Pará.
2007	Concurso Público nº 001 / 2007, com oferta de uma vaga para contratação de Engenheiro de Pesca e uma para Técnico em Pesca.
2008	- Implantação do projeto de Monitoramento Pesqueiro no Posto Fiscal de Bragança; - Implantação do curso de Técnico em Pesca no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará (IFPA)/ <i>Campus</i> Bragança.
2011	Concurso Público nº 001/2011, com oferta de uma vaga para contratação de Engenheiro de Pesca.
2013	Implantação do “Projeto Cadastrar: Conhecendo os Pescadores da Região Bragantina”.
2013	Realização da Primeira Feira do Pescado Municipal, ação executada anualmente.
2013	Realização de curso de aquaviários pela Marinha do Brasil, ação executada anualmente.
2017	Revitalização do Mercado de peixe do município de Bragança.
2018	Publicação da Lei nº 4.647/2018, que dispõe sobre a Política Aquícola e Pesqueira no município de Bragança, cria a Secretaria de Aquicultura e Pesca.

Fonte: Elaborado pelo autor

Segue abaixo, a descrição das principais ações da secretaria Municipal de economia e Pesca do Município de Bragança (SEMEP), com sua descrição e a seguir as entrevistas com os principais atores sociais envolvidos.

- a) Projeto de Monitoramento Pesqueiro no Posto Fiscal de Bragança – PA (2008)

A Secretaria de Pesca do município de Bragança-PA durante o ano de 2008 registrou no Posto Fiscal de Bragança – PA através do projeto de Monitoramento Pesqueiro um volume total de pescado descarregado de 1.377 toneladas, sendo que as 10 espécies mais representativas contribuíram com 78,6%.

As 10 espécies mais significativas em relação ao volume desembarcado foram: Pescadagó (*Macrodon ancylodon* Bloch & Schneider, 1801), Bandeirado (*Bagre bagre*, Linnaeus, 1766), Uritinga (*Arius proops* Valenciennes, 1839), Serra (*Scomberomorus brasiliensis* Collete Russo & Zavala, 1978), Cação (várias espécies), Caica ou Tainha (*Mugil* spp), cambéua (*Arius grandicassis* Valenciennes, 1840), Timbiro (*Oligoplites* spp), Corvina (*Cynoscion virescens* Cuvier, 1830.) e Arraia (várias espécies).

Segundo Silva (2010) no município existe um decreto que autoriza a cobrança de uma taxa de R\$ 20,00 para todo pescado desembarcado, contudo a cobrança dessa tributação não estava sendo realizada. Entretanto essa cobrança seria importante para o município como relata Afonso (2001), que nas cidades de pequeno e médio porte, o incremento da arrecadação tende a ser explicado pela simples regulamentação e início de cobrança de impostos e taxas. Já para Silva (2006), isso se explica porque na esfera municipal as secretarias não possuem infraestrutura adequada para fiscalizar e monitorar corretamente os recursos pesqueiros extraídos. Assim se expressam os entrevistados sobre o projeto:

Em relação ao tributo que ainda não é cobrado, o mesmo pode ser implementado agora depois da aprovação da lei da Pesca do município [...] os recursos arrecadados futuramente com essa taxa será enviado para um fundo próprio criado e regido pelo Conselho Municipal de Pesca e Aquicultura do município de Bragança (Técnico, Ex-servidor da Secretária municipal de Economia e Pesca do município de Bragança e atual Professor do Instituto Federal do Pará).

O peixe sai daqui, vai para outros estados e lá é que eles cobram os impostos, aqui não fica nada... (Representante dos pescadores, Presidente da Z - 17 de Bragança/PA).

Hoje o monitoramento está sendo feito sobre o preço do pescado comercializado nos mercados e na feira livre de Bragança [...] em relação ao tributo precisa da união das secretarias de Pesca, Tributos e outras para poder rever e articular essa taxa.... (Técnico-Secretária municipal de Economia e Pesca do município de Bragança).

Acho a cobrança viável, desde que seja bem administrado pelos órgãos Competentes..(Representante dos pescadores, Presidente do Sindicato dos pescadores de Bragança/PA).

b) Projeto Cadastrar: Conhecendo Pescadores da Região Bragantina (2013)

A Secretaria Municipal de Economia e Pesca de Bragança (SEMEP) implantou no município o Projeto Cadastrar que visa conhecer a realidade socioeconômica do pescador bragantino e propor melhorias na qualidade de vida desta categoria, através da criação de um

sistema de cadastro integrado de informações relacionadas à infra-estrutura básica, saneamento básico, educação, segurança e estabilidade financeira, assim como principais características das embarcações engajadas na pesca na região.

No total dezesseis comunidades foram beneficiadas com o projeto em 03 ciclos de visitas técnicas, sendo elas: Ajuruteua, Vila do Bonifácio, Bacuriteua, Taperaçú-Porto e Vila do Meio, Castelo, Tamatateua, Acarpará, América, Região dos Campos, sede de Bragança, Vila-Que-Era, Vila dos Lucas, Taquandeuá, Caratateua e Treme.

O Projeto Cadastrar atualmente está em andamento e possui 2.500 pescadores cadastrados no banco de dados da SEMEP e também através dele já foram distribuídas mais de 900 cestas básicas para famílias de pescadores em situação de risco social (SEMEP, 2018).

Assim se expressam os entrevistados sobre o projeto:

O objetivo é conhecer a realidade socioeconômica do pescador bragantino e no futuro próximo elaborar e implementar políticas públicas que possam melhorar a qualidade de vida desta categoria [...] (Técnico, Ex- servidor da Secretária municipal de Economia e Pesca do município de Bragança e atual Professor do Instituto Federal do Pará).

O objetivo é conhecer o perfil dos pescadores da região e futuramente elaborar políticas públicas direcionadas para homens e mulheres principalmente nas áreas da saúde e educação (Técnico- Secretária municipal de Economia e Pesca do município de Bragança).

Já ouvi muito falar desse projeto, sei da sua importância, até já me cadastrei, ele vai conhecer os diversos tipos de pescador, se é de pargo, pescada amarela, serra...(Representante dos pescadores, Presidente do Sindicato dos pescadores de Bragança/PA).

c) Feira do Pescado Municipal

A Secretaria Municipal de Economia e Pesca realiza, durante a Semana Santa, desde o ano de 2013, a Feira do Pescado Municipal. Nesses eventos foram vendidas cerca de 3 toneladas de pescado anualmente: serra (*Scomberomorus brasiliensis* Collete Russo & Zavala, 1978), timbiro (*Oligoplites* spp), uritinga (*Arius proops* Valenciennes, 1839), caraximbó (*caranx* sp), gurijuba (*Aspistor parkeri* Traill, 1832), pescada amarela (*Cynoscion acoupa* Lacépede, 1802), a preços menores que do mercado.

A feira do pescado Municipal tem como finalidade garantir o abastecimento de pescado com o preço diferenciado no município de Bragança. A iniciativa fez com que o preço do mercado local não aumentasse como acontece sempre na época da semana santa (SEMEP, 2018). Assim se expressam os entrevistados sobre o projeto:

O objetivo foi que a população bragantina carente tivesse acesso a um pescado com um preço justo e de qualidade [...] (Técnico, Ex- servidor da Secretária municipal de Economia e Pesca do município de Bragança e atual Professor do Instituto Federal do Pará).

No meu ponto de vista foi pouco peixe ofertado, não sei se deu de baixar os preços no mercado.. (Representante dos pescadores, Presidente da Z- 17 de Bragança/PA).

Em 2019 estamos decidindo se vai ser fixo ou itinerante, está previsto 4 toneladas, se conseguirmos mais parceiros poderemos ofertar mais. (Técnico- Secretária municipal de Economia e Pesca do município de Bragança).

Foi bom... a iniciativa foi bom, compramos peixe em conta, tomara que em 2019 seja maior. .. (Representante dos pescadores, Presidente do Sindicato dos pescadores de Bragança/PA).

d) Lei nº 4.647/2018, que dispõe sobre a Política Aquícola e Pesqueira no município de Bragança, cria a Secretaria de Aquicultura e Pesca.

O município de Bragança é potencialmente forte no setor pesqueiro. Parte da economia da cidade é movimentada a partir da atividade que envolve homens e mulheres. Porém, pela falta de lei que organizasse e acompanhasse este segmento no município, não havia controle na fiscalização, causando consequências negativas a economia do município, além de não beneficiar os próprios pescadores (SEMEP, 2018). Por conta disso, a Secretaria Municipal de Economia e Pesca (SEMEP) mobilizou o setor pesqueiro para elaborar uma lei municipal que ampare a profissão na região.

Desta forma, depois de diversas reuniões com setor pesqueiro, em 11 de dezembro de 2018 foi sancionada, pelo prefeito Raimundo Nonato de Oliveira, a Lei Municipal da Pesca e Aquicultura de Bragança, com objetivo de organizar de maneira oficial o funcionamento do setor. Segundo o Prefeito municipal de Bragança a “instituição da Lei Municipal de Aquicultura e Pesca foi uma das prioridades da gestão, por se tratar de uma necessidade urgente de promover organização ao setor e também para que fosse criada uma secretaria específica para tratar da pesca e da aquicultura, que são atividades de grande importância para economia do município” (BRAGANÇA, 2018).

Assim se expressam os entrevistados sobre a Lei da Pesca do Município de Bragança:

A nossa ideia foi fazer uma lei mais participativa possível, com a presença de todos os pescadores artesanais, armadores e empresários [...] foram feitas pequenas audiências públicas aonde os interessados fizessem suas análises e dissessem o que precisam na lei municipal de pesca e aqüicultura [...] A ausência de lei dificultava a economia, isso motivou o governo a agilizar o processo, [...] atualmente temos o que regimento nossa forma de trabalhar [...] quando a gente não tem uma lei cada um faz aquilo que bem entende [...] a lei pode nos ajudar inclusive na fiscalização do pescado bragantino. (Técnico- Secretário Municipal de Economia e Pesca do município de Bragança).

A mudança possibilitou melhores condições para a organização e acompanhamento deste segmento que é um dos mais importantes para o município, o que justifica o investimento em uma atenção especial. Essa mudança nos possibilitou criar duas diretorias dentro da secretaria, para ajudar a equacionar as atividades. (Técnico- Servidor da Secretária municipal de Economia e Pesca do município de Bragança).

Apoio Lei, pois o nosso peixe sai daqui, vai para outros estados e lá é que eles cobram os impostos, aqui não fica nada... (Representante dos pescadores, Presidente da Z- 17 de Bragança/PA).

Até agora teve poucas reuniões, mas eu sei que vai trazer melhorias. Canalizar recursos para os pescadores ..(Representante dos pescadores, Presidente do Sindicato dos pescadores de Bragança/PA).

5. 2 Dados socioeconômicos do município Bragança.

Os dados socioeconômicos de um município são fundamentais para o conhecimento sobre as reais necessidades da população e direcionar investimentos tanto dos órgãos públicos, quanto fornecer dados para os investimentos das empresas privadas.

O IDH considera além PIB per capita, a longevidade e a educação. A longevidade é medida por meio da expectativa de vida do indivíduo ao nascer, enquanto a educação é avaliada pelo índice de indivíduos matriculados em todos os níveis de ensino e pelo índice de analfabetismo. Quanto à renda, sua mensuração é feita por meio do PIB per capita em dólar, considerando a paridade do poder de compra, eliminadas as diferenças de custo de vida entre os países. As três dimensões apresentam a mesma importância no índice, com variação de zero a um (PNUD, 2009).

A tabela 6 mostra os dados referentes a população, IDH-M e Renda per capita do município de Bragança, estado do Pará.

Tabela 6. Informações socioeconômicas do município de Bragança, estado do Pará.

	1991	2000	2010
População	80.055	93.779	113.227
IDH-M	0,325	0,458	0,600
Renda per capita	142,76	206,00	311,97

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2013

Em relação à população do município podemos perceber que, entre os censos 2000 e 2010, a população de Bragança cresceu a uma taxa média anual de 1,90%, enquanto no Brasil foi de 1,17%, no mesmo período. Já entre os censos de 1991 e 2000, a população do município cresceu a uma taxa média anual de 1,77%. Na UF, esta taxa foi de 2,52%, enquanto no Brasil foi de 1,63%, no mesmo período (ATLAS Brasil, 2013).

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM) de Bragança é 0,600, em 2010, o que situa esse município na faixa de Desenvolvimento Humano Médio (IDHM entre 0,600 e 0,699).

A dimensão que mais contribui para o IDHM do município é Longevidade, com índice de 0,755, seguida de Renda, com índice de 0,589, e de Educação, com índice de 0,486.

De 1991 a 2010, o IDHM do município passou de 0,325, em 1991, para 0,600, em 2010, enquanto o IDHM da Unidade Federativa (UF) passou de 0,413 para 0,646. Isso implica em uma taxa de crescimento de 84,62% para o município e 56% para a UF; e em uma taxa de redução do hiato de desenvolvimento humano de 59,26% para o município e 53,85% para a UF. No município, a dimensão cujo índice mais cresceu em termos absolutos foi Educação (com crescimento de 0,356), seguida por Longevidade e por Renda. Na UF, por sua vez, a dimensão cujo índice mais cresceu em termos absolutos foi Educação (com crescimento de 0,358), seguida por Longevidade e por Renda (ATLAS Brasil, 2013).

A renda per capita média de Bragança cresceu 118,53% nas últimas duas décadas, passando de R\$ 142,76, em 1991, para R\$ 206,00, em 2000, e para R\$ 311,97, em 2010. Isso equivale a uma taxa média anual de crescimento nesse período de 4,20%. A taxa média anual de crescimento foi de 4,16%, entre 1991 e 2000, e 4,24%, entre 2000 e 2010. A proporção de pessoas pobres, ou seja, com renda domiciliar per capita inferior a R\$ 140,00 (a preços de agosto de 2010), passou de 71,73%, em 1991, para 58,74%, em 2000, e para 41,59%, em 2010. A evolução da desigualdade de renda nesses dois períodos pode ser descrita através do Índice de Gini, que passou de 0,50, em 1991, para 0,56, em 2000, e para 0,58, em 2010 (ATLAS Brasil, 2013).

5.3. Censo empresarial de empreendimentos ligados ao setor da pesca no município de Bragança

Constatou-se um total de 80 empreendimentos integrando a cadeia produtiva da pesca no município de Bragança, entre estabelecimentos comerciais de gêneros alimentícios, lojas de materiais para pesca, estaleiros artesanais, fábricas de gelo, postos de combustível, empresas de captura, estabelecimentos processadores e distribuidores (Tabela 7). Destaca - se o ano de fundação de um estaleiro, datando 1972, seguido de uma loja de materiais de pesca em 1987 e os outros estabelecimentos a partir da década de 1990.

Tabela 7. Número de empreendimentos por elo da cadeia produtiva da pesca no município de Bragança, estado do Pará.

Elo da cadeia produtiva	Empreendimentos	Mais antigo	Mais novo
Insumos	41	1972	2018
Produção	13	1987	2017
Transformação	2	2001	2003

Distribuição	24	2008	2018
Total	80	-	-

Fonte: Elaborado pelo autor

A tabela 08 exibe a lista dos empreendimentos do elo de insumos sediados em Bragança, contendo o nome fantasia, o ano de fundação e o capital social dos estabelecimentos.

Tabela 8. Lista de empreendimentos do elo de insumos da cadeia produtiva da pesca no município de Bragança, estado do Pará.

Tipo de empreendimento	Nome fantasia	Ano de fundação	Capital social (R\$)
Estabelecimentos comerciais de gêneros alimentícios	Beira-Rio	21/07/2008	100.000,00
	Supermercado do Carlito	12/05/2009	250.000,00
	Supermercado Sousa	02/01/2012	300.000,00
	Comercial São Pedro	06/03/2012	100.000,00
Lojas de materiais de pesca	Comercial Bandeira	27/12/2013	200.000,00
	Samaria comercial	27/11/1987	50.000,00
	Constru-Pesca	15/03/1999	100.000,00
	Ponto da Pesca	16/08/2005	100.000,00
	Brasil pescados	28/09/2006	100.000,00
	COMEP-comercio de motores e pecas	16/11/2010	50.000,00
	Valber Pescados	23/02/2012	180.000,00
	Manoel Feliciano da Silva Filho	11/09/2012	100.000,00
	Loja do Pescador	10/08/2012	100.000,00
	O Barbadinho	08/09/2012	150.000,00
	Maré Mansa	12/12/2012	150.000,00
	Albatroz Pesca e Cia	04/07/2013	150.000,00
	Sucesso da Pesca LTDA	28/01/2016	300.000,00
	Norte Caca e Pesca Eireli	23/09/2016	88.000,00
Ceará	19/04/2018	6.700,00	
Tornearias	Tornearia e Oficina JN	22/01/2013	100.000,00

mecânicas	Oficina Beiradão	20/01/2013	60.000,00
	Tornearia do Gordo	22/06/2017	50.000,00
	Tornearia do Paulista	19/08/2017	70.000,00
Estaleiros artesanais	Estaleiro pioneiro	18/10/1972	-
	Beira-Mar	-	-
	Estaleiro do Job	-	-
	Estaleiro Sapucaia	-	-
Fábricas de Gelo	Gelobrás	24/03/1997	99.800,00
	Gelo Mar: Industria de Gelo Martha	13/09/1999	200.000,00
	Rio Caeté	22/10/1999	110.000,00
	GPesca	20/02/2003	1.000.000,00
	Posto e Geleira Ajuruteua	06/02/2006	100.000,0
	Costa Norte Comercio de Gelo e Pescado	09/07/2009	120.000,00
	Igepel	12/08/2009	30.000,00
	FGerry	25/05/2010	2.000.000,00
	Iceberg Gelo e Pesca	26/05/2015	200.000,00
	Postos de combustível	Compesca	-
Marujada		-	-
FGerry		25/05/2010	2.000.000,00
GPesca		20/02/2003	1.000.000,00

Fonte: Elaborado pelo autor

A tabela 09 apresenta a lista dos empreendimentos dos elos de produção, transformação e distribuição, com o nome fantasia dos estabelecimentos, seu ano de fundação e capital social.

Tabela 9. Lista dos empreendimentos dos elos de produção, transformação e distribuição da cadeia produtiva da pesca no município de Bragança, estado do Pará.

Elo da cadeia produtiva	Nome fantasia	Ano de fundação	Capital social (R\$)
Produção	Frigorífico Otávio Pesca	20/11/1987	40.000,00
	Costa Pescados	22/04/1992	100.000,00

	Jose Otávio Pesca	06/05/2005	50.000,00
	Micapel	21/10/2006	50.000,00
	Zema Pescados	26/04/2007	100.000,00
	Marly Pescados	25/02/2008	70.000,00
	Rocha Pescados	10/06/2011	50.000,00
	Rafael Pescados	27/07/2011	50.000,00
	Beira-Mar Pescados	14/11/2013	50.000,00
	Bragança Pescados	28/11/2013	200.000,00
	Caranguejo-uçá	14/12/2014	10.000,00
	Riozinho Pescados	12/08/2016	200.000,00
	Rafing Pesca	18/12/2017	200.000,00
Transformação	Delta pescados	05/09/2001	100.000,00
	GPesca	20/02/2003	1.000.000,00
	Chico Mendes Pescados	16/01/2008	120.000,00
	Costa Norte Comércio de Gelo e Pescado	09/07/2009	120.000,00
	Filé do mangue / Filé do mar	27/10/2009	50.000,00
	Alemão Pescados	06/12/2010	50.000,00
	F. Gerry Pescados	25/05/2010	2.000.000,00
	Aquamar	11/11/2010	400.000,00
	Nalia Pescados	13/01/2011	80.000,00
	R. K. Pesca	10/11/2011	100.000,00
	Bf Pescados	16/09/2011	12.000,00
Distribuição	R. K. Pesca	10/11/2011	100.000,00
	J. Q. S. Pescados	01/10/2013	40.000,00
	Fábio Comércio e Pescados	28/03/2014	120.000,00
	Disk Pescados	10/02/2014	3.000,00
	Amazônia Pescados	20/02/2014	100.000,00
	Fabício Pescado	18/08/2015	60.000,00
	Filé do mangue	03/11/2015	Filial
	Andrei Pescados	22/05/2015	150.000,00
	M & A Pescados	27/02/2017	1.000,00
	Reis do Mar	13/03/2017	30.000,00
	Gtj Pescado	03/01/2018	1.000,00

Gn Pescados	26/01/2018	100.000,00
Henrique Pescados	30/01/2018	5.000,00
RI Pescados	09/02/2018	60.000,00
Jando Pescados	16/02/2018	40.000,00

Fonte: Elaborado pelo autor

Nota-se que, dos 80 estabelecimentos mapeados, 41(58%) são do elo de insumos, sendo 5 estabelecimentos comerciais de produtos que compreendem os gêneros alimentícios (supermercados), estes são no geral, empreendimentos que atuam tanto no segmento do varejo quanto do atacado; 14 estabelecimentos comerciais voltados para a confecção de apetrechos de pesca; 4 estabelecimento de tornearias mecânicas voltados para a metalurgia, e atuam na fabricação de peças a partir do metal, como componentes de motor, âncoras, bicicletas e manzuás; 4 estaleiros artesanais voltados para o setor da carpintaria naval, onde são construídas embarcações de médio e pequeno porte; 8 fábricas de gelo que fornecem os insumos utilizados na conservação do pescado a bordo da embarcação, e são peças fundamentais dentro da cadeia produtiva da pesca; 4 postos de combustível voltados para a atividade pesqueira, são em geral, localizados em portos de desembarque e comercializam exclusivamente óleo diesel marítimo.

Em relação aos elos da produção, transformação e Distribuição do pescado somam - se 39 empreendimentos, sendo 13 na produção de pescado; 2 no setor de transformação, onde destacamos a empresa Gpesca e 24 no setor do comércio atacadista de pescados e frutos do mar, que realiza a etapa intermediária da distribuição dos produtos, organizando para vender em grandes quantidades a varejistas, ou a uma clientela institucional ou até mesmo ao consumidor final.

Por fim, considerando que atualmente a pesca representa a principal atividade econômica do município de Bragança, é possível inferir que a evolução de indicadores socioeconômicos a partir da década de 1990, como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, foi diretamente influenciada, entre outros aspectos macroeconômicos, pela estruturação desta cadeia produtiva, dada a sua capacidade de gerar trabalho e renda para a população local, bem como de atrair investimentos.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa objetivou analisar a influência das políticas públicas das diferentes esferas administrativas sobre a atividade pesqueira no município de Bragança, visando balizar as tomadas de decisão de políticos dos poderes Executivo e Legislativo, gestores de órgãos públicos, agentes financeiros, organizações sociais e empresários.

O Brasil chega à atualidade com grande produção de pescado, principalmente no estado do Pará, refletindo no bom número de pescadores, associações e empresas públicas ou privadas que se beneficiam pelo extrativismo animal, por isso, a importância da existência de políticas públicas de fomento e de regulamentação no Estado. Sendo dessa forma, incontestável a importância da pesca como fonte de alimento, nutrição, renda e meios de subsistência para centenas de milhões de pessoas em todo o mundo.

Na esfera Federal, o setor pesqueiro conseguiu ascender de uma Superintendência de Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE) em 1962, vinculado à pasta da Agricultura ao poder executivo constituído na estrutura do Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), que tinha como finalidade estabelecer estratégias, diretrizes e prioridades na aplicação dos recursos públicos. Nesse intervalo as políticas públicas tiveram basicamente duas finalidades: incentivar o incremento da produção e ordenar a exploração dos principais estoques.

Em relação as políticas públicas estaduais, o setor pesqueiro ganhou forças com a criação de uma lei que regula as atividades de fomento, desenvolvimento e gestão ambiental dos recursos pesqueiros no Estado e também de uma secretaria específica para atender as demandas da atividade pesqueira. As ações realizadas de fomento e regulamentação, tanto na esfera federal, quanto na estadual foram importantes para a criação nos municípios de empresas que fortalecem o setor pesqueiro.

No município estudado, devido as políticas públicas, houve um aumento das capturas e conseqüentemente a crescente importância do setor pesqueiro, visto isso com a instalação de empresas de insumos, empresas de captura, transformação e distribuição do pescado em Bragança. Nesta pesquisa foram mapeados 80 empreendimentos privados que contribuem para a formação de um Arranjo Produtivo Local (APL) da pesca no município de Bragança.

Em relação as políticas públicas de incentivo ao setor Pesqueiro desenvolvidas no Município de Bragança, entre os anos de 2003 e 2018, foram apresentados no transcorrer desta pesquisa vários projetos, sendo estes identificados e depois confirmados a partir da pesquisa de campo. Alguns desses projetos tiveram como seus implementadores a Secretaria de Economia e Pesca do município de Bragança e o Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA).

Os projetos aqui analisados tiveram objetivos distintos. O desenvolvido em parceria com MPA foram traçados dentro do planejamento estratégico que visava fortalecer a cadeia produtiva do pescado proveniente do setor pesqueiro artesanal.

Concluiu-se que as políticas públicas da esfera federal, especialmente as operações de crédito para a atividade pesqueira, e a migração das pescarias do pargo *Lutjanus purpureus* e da lagosta *Panulirus* spp. do Nordeste brasileiro para a região foram as ações que mais impactaram

a atividade pesqueira no município de Bragança, que viveu seu apogeu em termos de estruturação entre 1990 e 2005. Espera-se que os resultados desta pesquisa forneçam elementos as autoridades competentes para a formulação e implementação de políticas públicas que vislumbrem o desenvolvimento regional e que esta análise sirva de base para trabalhos futuros a fim de se avaliar os dados relatados e comparar com outros municípios do Brasil.

Por fim, recomenda - se para a atividade pesqueira a implantação de uma política pública que estimule a renovação da frota pesqueira, substituindo os barcos obsoletos que prejudicam a sustentabilidade econômica e dos recursos pesqueiros. Embarcações modernas, ágeis e cômodas, com baixo consumo de combustível e capazes de armazenar o pescado sem desperdícios, equipadas com recursos tecnológicos que garantem segurança a bordo e precisão na captura de cardumes, como sonares, rádios, GPS e equipamentos adequados a cada espécie alvo se tornam necessárias. Essa ação poderia aumentar a produtividade e diminuir o esforço pesqueiro; Isso acompanhado de assistência técnica especializada ao público beneficiário nos Estados; Estabelecimento de metas alcançáveis e integração entre os órgãos responsáveis pela formulação e implementação da política pública, assim como, melhorar os dados oficiais estatísticos, pois sem esses, não se pode tomar decisões corretas e finalmente a criação de órgão próprio e independente para o desenvolvimento do setor, obviamente com a participação efetiva dos órgãos ligados à fiscalização e normatização ambiental a fim de garantir a sustentabilidade dos recursos pesqueiros.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, J. R. R; ARAUJO, E. A. A Capacidade de Gasto dos Municípios Brasileiros: Arrecadação Própria e Receita Disponível. *Cadernos Adenauer*, São Paulo, V.4, n.4. p.35-53, 2001.
- ALMEIDA, M. H. T. Prefácio. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, p.9, 2007.
- ANTICO, C.; JANNUZZI, P. M. Indicadores e a gestão de políticas públicas. Fundação do Desenvolvimento Administrativo – FUNDAP. São Paulo, p. 1-23, s/d. Disponível em: [Gestao_de_Poi%C3ADticas_Publicas/Indicadores_e_Gest%C3%A3o_de_Pol%C3%ADticas_P%C3%ABlicas.pdf](#) >. Acesso em: 15 jan. 2019.
- AGUM, R.; RISCADO, P.; MENEZES, M. Políticas Públicas: Conceitos e Análise em Revisão. *Revista Agenda Política*. São Carlos, v.3, n.2, 2015.
- Atlas do Desenvolvimento Humano 2013. Brasília: PNUD, Ipea, FJP, 2013. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/download/>. Acesso em: 17 jul. 2019.

AVIZ, A. A pesca artesanal e a empresa pesqueira no município de Óbidos, Pará. Bol. Mus. Para. Emílio Goeldi. Ciências Humanas. Belém, v. 1, n. 2, p. 77-94, maio-ago. 2006.

AZEVEDO, N. T.; PIERRI, N. A política pesqueira no Brasil (2003-2011): A escolha pelo crescimento produtivo e o lugar da pesca artesanal. Desenvolvimento e Meio Ambiente, UFPR, v. 32, p. 61-80, 2014.

BARTHEM, R. B.; MELLO FILHO, A.; ASSUNÇÃO, W.; GOMES, P. F. F.; BARBOSA, C. A. C. Estrutura de tamanho e distribuição espacial da piramutaba (*brachyplatystoma vaillantii*) na foz amazônica: implicações para o manejo da pesca. Bol. Inst. Pesca, São Paulo, v.41, n.2, p. 249 – 260, 2015.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: outorgada em 05 de outubro de 1988. 15 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

_____. Casa Civil. Decreto n. 5.231, de 6 de outubro de 2004. Dispõe sobre os princípios a serem observados pela administração pública federal na criação, organização e exploração de Terminais Pesqueiros Públicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20042006/2004/decreto/d5231.htm. Acesso em: 20 out. 2019.

_____. Legislação sobre pesca e aquicultura: dispositivos constitucionais, leis e decretos relacionados a pesca e aquicultura. Edições Câmara, Brasília: Editora Câmara, 2015.

_____. Decreto nº 9.004, de 13 de março de 2017. Transfere a Secretaria de Aquicultura e Pesca do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e a Secretaria Especial da Micro e Pequena Empresa da Secretaria de Governo da Presidência da República para o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 13 mar. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9004.htm. Acesso em: 3 out. 2019.

BONI, V.; QUARESMA, S. J. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC, v. 2, n.1, p. 68-80, 2005.

BENTES, B.; ISAAC, V. J.; ESPÍRITO-SANTO, R. V.; FRÉDOU, T.; ALMEIDA, M. C.; K. MOURÃO, R. M.; FRÉDOU, F. L. Multidisciplinary approach to identification of fishery production systems on the northern coast of Brazil. Biota Neotropica, Campinas, v. 12, n. 1, p. 81-92, 2012.

BEZERRA, P. R. S. Os pescadores e a recente normatização da pesca no estado do Pará: Elementos para o reconhecimento da expressão ambientalista num movimento social. Papers do NAEA. Belém, v. 20, n.127, p. 1-14, 2000.

BRABO, M. F.; PEREIRA, L. F. S.; SANTANA, J. V. M.; CAMPELO, D. A. V.; VERAS, G. C. Cenário atual da produção de pescado no mundo, no Brasil e no estado do Pará: ênfase na aquicultura. Revista Acta Fish, v.4, n.2, P.50-58, 2016.

CAPELLA, A. C. N. Formulação de Políticas. Brasília: Enap, 2018.

CARDOSO, E. S. Geografia e Pesca: aportes para um modelo de Gestão. Revista do Departamento de Geografia, São Paulo, v.14, n. 1. p. 78-88, 2001.

CARDOSO, E. S. Trabalho e Pesca: Apontamentos para a investigação. Revista Pegada Eletrônica, Presidente Prudente, v. 10, n. 2, p. 1-14, 2009.

CARVALHO, F. E A.; CALLOU, A. B. F. Extensão pesqueira e desenvolvimento local: a experiência da Secretaria especial de aquicultura e pesca, no Estado de Pernambuco, 2003-2006. Interações, Campo Grande, v. 9, n. 1, p. 65-76, 2008.

CARNEIRO, A. M. M.; DIEGUES, A. C. S.; VIEIRA, L. F. S. Extensão participativa para a sustentabilidade da pesca artesanal. Desenvolvimento e Meio Ambiente, Curitiba, v. 32, Edição especial, p. 81-99, 2014.

CASTRO, C. A. OLIVEIRA, M. G. Políticas públicas e desenvolvimento. In: MADEIRA, L. M. Avaliação de Políticas Públicas. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, P. 20-48, 2014.

CASTELLUCCI JUNIOR, W. Pescadores e baleeiros: a atividade da pesca da baleia nas últimas décadas dos oitocentos Itaparica: 1860-1888. Revista Afro – Ásia, Salvador, p. 133-168, 2005.

CUNHA, E. J.; CALLOU, A. B. F. Políticas públicas e capital social para o desenvolvimento local da pesca e da aquicultura no Vale do Piancó, Paraíba. INTERAÇÕES, Campo Grande, v. 14, n. 2, p. 237-250, 2013.

CUNHA, C. G. S. Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil. Revista Estudos de Planejamento, Porto Alegre, v. 5, n. 12, p. 27-57, 2018.

CLINE, K. D. 2000. Defining the Implementation Problem: Organizational management versus cooperation. Journal of Public Administration Research and Theory, Oxford, v. 10, n. 3, p. 551-571, 2000.

CRUZ, M. C. M. T. et al. Gestão pública municipal no estado de São Paulo: elementos para um olhar analítico. In: VELOSO, J. F. A. et al. Gestão municipal no Brasil: um retrato das prefeituras. Brasília: IPEA, p.87-140, 2011.

D'ASCENZI, L.; LIMA, L. L. Avaliação da implementação da política nacional de educação profissional e tecnológica. Revista Avaliação de Políticas Públicas, v. 1, n. 7, p. 41-51, 2011.

D'ASCENZI, L.; LIMA, L. L. Análise da Implementação do Método da Roda no Sistema de Saúde de Campinas, SP. Sociais e Humanas, v. 26, n. 01, p. 67-78, 2013.

D'ASCENZI, L. Dos Fundamentos Teórico Metodológicos. In: LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Políticas públicas, gestão urbana e desenvolvimento local. Porto Alegre: Metamorfose, p. 9-34, 2018.

DIAS NETO, J. Pesca no Brasil e seus aspectos institucionais – um registro para o futuro. Revista CEPESUL - Biodiversidade e Conservação Marinha, Itajaí, v. 1, n. 1, p. 66-80, 2010.

DIAS NETO, J.; DIAS, J. F. O. O uso da biodiversidade aquática no Brasil: uma avaliação com foco na pesca. Brasília: Ibama, 2015.

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

ESPÍRITO-SANTO, R. V.; ISAAC, V. J. Desembarques da pesca de pequena escala no município de Bragança-PA, Brasil: esforço e produção. Boletim do Laboratório de Hidrobiologia, São Luís, v. 25, n. 1, p. 31-48, 2012.

FAO - Food and Agriculture Organization of the United Nations. The State of World Fisheries and Aquaculture. FAO, Rome, 2010.

FAO - Food and Agriculture Organization of the United Nations. El estado mundial de la pesca y la acuicultura: contribución a la seguridad alimentaria y la nutrición para todos. FAO, Rome, 2016.

FAO - Food and Agriculture Organization of the United Nations. The state of world fisheries and aquaculture. FAO, Rome, 2018.

FARAH, M. F. S. Gênero e políticas públicas. Estudos Feministas, Florianópolis, v.12, n.1, p. 47-71, 2004.

FARIAS, R. C. M.; FILGUEIRAS, G. C.; ALMEIDA, O. T.; MATHIS, A. Políticas públicas de crédito rural para cadeia produtiva da pesca e aquicultura no Brasil e região Norte, em período recente. Papers do NAEA, Belém, v. 28, n. 392, p. 1-30, 2018.

FARRANHA, A, C. Sobre entraves e falhas no processo de implementação das políticas públicas: subsídios para a avaliação. Revista Avaliação de Políticas Públicas. Fortaleza, v.64, n.1, p. 63-70, 2011.

FERRAZ, J. H. M.; ARRAIS, E. F. N. O. Políticas públicas e capital humano para o desenvolvimento local da pesca artesanal. HOLOS, v. 5, n 30, p. 283-300, 2014.

FIORI, M. M.; SANTOS, F. M. A carne, a gordura e os ovos: colonização, caça e pesca na Amazônia. Porto Alegre: Editora EDIPUCRS, 2015.

FURTADO, L. G. Características gerais e problemas da pesca amazônica no Pará. Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi, série Antropologia, Belém, v. 6, n.1, 1990.

FURTADO JÚNIOR, I.; TAVARES, M, C, S.; BRITO, C, S. F. Estatísticas das produções de pescado estuarino e marítimo do estado do Pará e políticas pesqueira. Bol. Mus. Para. Emílio Goeldi. Ciências Humanas, Belém, v. 1, n. 2, p. 95-111, 2006.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas Brasil. Planejamento e Políticas Públicas, Ipea, v. 21, n.1, p. 211-259, 2000.

GIULIETTI, N.; ASSUMPCÃO, R. Indústria pesqueira no Brasil. Agricultura em São Paulo, São Paulo, v.42, n.2, p.95-127, 1995.

GIANEZINI, K. et. Políticas públicas: definições, processos e constructos no século XXI. Revista de políticas públicas. São Luís, v.21, n.2 p.1066-1084, 2017.

GIDDENS, A. SOCIOLOGIA. Lisboa: Fundação Calouste, 2004.

GIL, A. C. Métodos e técnicas de pesquisa social. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GOULARTI FILHO, G. Da Sudepe à criação da Secretaria especial de aquicultura e pesca: as políticas públicas voltadas às atividades pesqueiras no Brasil. *Planejamento e políticas públicas*, Brasília, v.49, n. 1, p. 387-412, 2017.

HEIDEMANN, F. G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. *Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. 2ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, p. 23-39, 2010.

HÖFLING, E. M. Estado e Políticas (Públicas) sociais. *Cadernos Cedes*, Campinas, v. 21, n. 55, p. 30-41, 2001.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>.>Acesso em: 12 jan.2019.

JACOBI, P. Políticas públicas: uma agenda de questões e indagações no contexto da transição. *São Paulo em Perspectivas*, São Paulo, v. 3, n. 1, p. 42-45, 1989.

JESUS, D. F. B.; SOBRAL, R, N.; CRANTSCHANINOV, T. I. Descentralização enquanto prática: capacidades orçamentárias e de formulação dos municípios brasileiros. 4º Congresso internacional: Governo, gestão e profissionalização em âmbito local frente aos grandes desafios de nosso tempo, Belo Horizonte, v. 4, n. 1, 2013. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/eventos-1/4o-congresso-internacional/eixo-2/407-2-1-format-descentralizacao-enquanto-pratica-capacidade-orcamentarias-e-de-formulacao-dos-municipios/file>. Acesso em 23 fev. 2019.

KLERING, L. R.; SCHRÖEDER, C. S. Políticas e estratégias públicas municipais: novos desafios e perspectivas para o desenvolvimento local. *REDES*, Santa Cruz do Sul, v. 13, n. 2, p. 144 - 160, 2008.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. *Técnicas de pesquisa*. 3ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 1996.

LIMA, A. C. C.; CALLOU, A. B. F. Políticas Públicas e Assistência Técnica Para Pesca Artesanal em Pernambuco. *CONTEXTO & EDUCAÇÃO*, Ijuí, v. 30, n. 95, p. 93-116, 2015.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: Perspectivas analíticas. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101-111, 2013.

LIMA, L, L.; D'ASCENZI, L. Análise de Políticas Públicas. In: FERNANDES, R. M. C.; HELLMANN, A. *Dicionário crítico: Política de assistência social no Brasil*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, p. 18-21, 2016.

LIMA, L. L.; STEFFEN, M. W.; D'ANCENZI, L. Políticas públicas. In: LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. *Políticas públicas, gestão urbana e desenvolvimento local*. Porto Alegre: Editora Metamorfose. P. 35-82, 2018.

MARCONI, M. A; LAKATOS, E. M. *Metodologia Científica*. 6. ed. São Paulo: Atlas. 2011.
MATIAS-PEREIRA, J. *Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais*. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARRUL FILHO, S. Crise e sustentabilidade no uso dos recursos pesqueiros. Brasília: Ibama, 2003.

MOURA, D. V. LOUREIRO, C. F. B. As políticas públicas de pesca e suas implicações no campo da educação ambiental crítica: o caso da colônia Z-3 (Pelotas, RS). Revista contribuciones a las ciencias sociales, Eumed.Net-enciclopédia virtual, V.8, n.4, p. 1-15, 2015.

MULLER, P.; SUREL, Y. Análise de Políticas Públicas. Pelotas: Educat, 2002.

MPA - Edital de chamada Pública DEFO/DILOG/SEIF/MPA n.º 07/2010. Brasília, 2010.

MPA - Ministério da Pesca e Aquicultura. Boletim estatístico de pesca e aquicultura do Brasil 2011. Brasília: República Federativa do Brasil, 2013.

OLIVEIRA, O, M, B, A.; SILVA, V, L. O Processo de Industrialização do Setor Pesqueiro e a Desestruturação da Pesca Artesanal no Brasil a partir do Código de Pesca de 1967. Sequência, Florianópolis, v.33, n. 65, p. 329-357, 2012.

PARÁ. [Constituição (1989)]. Constituição do Estado do Pará de 1989. Belém, PA: Disponível: <<https://www.sistemas.pa.gov.br/sisleis/legislacao/228>> Acesso em: 19 jan.2019.

_____. Lei nº 7.019 de 24 de julho de 2007. Cria a Secretaria de Estado de Pesca e Aquicultura - SEPAq, e dá outras providências. Assembleia Legislativa do Estado do Pará - ALEPA. Pará, Brasil, 13 p. 2007.

_____. Lei nº 6.713, de 25 de janeiro de 2005. Diário Oficial do Estado. Dispõe sobre a Política Pesqueira e Aquícola no Estado do Pará, regulando as atividades de fomento, desenvolvimento e gestão ambiental dos recursos pesqueiros e da aquicultura e dá outras providências.

_____. Diagnóstico da Pesca e Aquicultura do Estado do Pará. Belém: SEPAQ, 2008

_____. Lei nº 8.096, de 1º janeiro de 2015. Diário Oficial do Estado. Dispõe sobre a estrutura da Administração Pública do Poder Executivo Estadual, e dá outras providências. Pará – PA. 80 P. 2015.

_____. Inventário da oferta turística do município de Braganca – PA. Belém-PA, 2018.

Disponível em: <

http://www.setur.pa.gov.br/sites/default/files/inventario_braganca2018dezembro_copia-compressed-ilovepdf-compressed.pdf>. Acesso em: 10 de dez. 2019.

_____. Fundação Amazônia de Amparo e Estudos e Pesquisas (FAPESPA). (2019). Fapespa divulga o resultado do PIB dos Municípios Paraenses. Disponível em: <<http://www.fapespa.pa.gov.br/noticia/1693>>. Acesso em: jan de 2019.

PARTELOW, S.; GLASER, M.; SOLANO ARCE, S.; BARBOZA, R. S. L.; SCHLÜTER, A. Mangroves, fishers, and the struggle for adaptive comanagement: applying the social-ecological systems framework to a marine extractive reserve (RESEX) in Brazil. Ecology and Society, Wolfville, v. 23, n. 3, p. 1-22, 2018.

PEREIRA, L. G. C. Atividade pesqueira: Antecedentes históricos e regulação. In: BRASIL. Legislação sobre pesca e aquicultura: dispositivos constitucionais, leis e decretos relacionados a pesca e aquicultura. Edições Câmara, Brasília: Editora Câmara, P. 11-20, 2015.

- PÉREZ, M. S.; GÓMEZ, J. R. M. Políticas de desenvolvimento da pesca e aquicultura: conflitos e resistências nos territórios dos pescadores e pescadoras artesanais da Vila do Superagüi, Paraná, Brasil. *Sociedade & Natureza*, Uberlândia, v. 26, n.1, p. 37-47, 2014.
- PNUD - Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento: desenvolvimento humano e IDH. Disponível em:< <http://www.pnud.org.br/idh/>> Acesso em: 18 maio 2019.
- RAMALHO, C. W. N. Estado, Pescadores e Desenvolvimento Nacional: Da reserva naval à aquícola. *Revista Ruris*, Campinas-SP, v. 8, n. 1, 2014.
- REZENDE, D. A.; GUAGLIARDI, J. A. Planejamentos municipais, gestão de prefeituras e tecnologia da informação: estudos de casos em pequenos municípios paranaenses. *Revista de Ciências da Administração*, Florianópolis, v. 10, n. 22, p. 186-211, 2008.
- RUA, M. G.; ROMANINI, R. Para aprender políticas públicas: conceitos e teorias. Brasília: Instituto de Gestão e Economia Aplicada à Políticas Públicas, 2013.
- SANTOS, C. S. Introdução à Gestão Pública. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- SANTOS, M, P. N.; SEIXAS, S.; AGGIO, R. B. M.; HANAZAKI, N.; COSTA, M.; SCHIAVETTI, A.; DIAS, J. A.; AZEITEIRO, U, M. A Pesca enquanto Atividade Humana: Pesca Artesanal e Sustentabilidade. *Revista da Gestão Costeira Integrada, versão on-line*, v.12, n.4, p. 405-427, 2012.
- SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. Políticas públicas. Brasília: ENAP, p. 21- 42, 2006.
- SECCHI, L. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.
- SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. *Caderno NEPP/UNICAMP*, Campinas, V. 48, N. 1, p. 1-16, 2000.
- SILVA, C. N. Territorialidades e modo de vida de pescadores do rio Ituquara, Breves – PA. Belém: CFCH/UFPA. 2006. 90 p. Dissertação de Mestrado - Universidade Federal do Pará. Belém, 2006.
- SILVA, E. S. C. Descrição do Pescado Desembarcado no Posto Fiscal de Bragança - Pa. 2010. 37p. Trabalho de Conclusão de Curso- Universidade Federal do Pará. Bragança, 2010.
- SILVA, C. N.; ALMEIDA, O. Atuação das instituições governamentais na atividade pesqueira e o uso de geotecnologias na Amazônia. *Revista Formação Online*, v.1, n.18, p. 214-237, 2011.
- SILVA, C. N. Geografia e representação espacial da pesca na amazônia paraense. Belém: Editora do Grupo Acadêmico Produção do Território e Meio Ambiente na Amazônia - GAPTA/UFPA, 2012.
- SILVA, E. S. C.; CUNHA, D. S.; ARAÚJO, C. S. P.; SALES, A. B.; HOLANDA, F. C. A. F. Cadeia de comercialização do pescado desembarcado no posto fiscal de Bragança, estado do Pará. *Arquivos de Ciências do Mar*, Fortaleza, v. 45, n. 1, p. 82-87, 2012.

SILVA, N. R.; AZEVEDO, A.; FERREIRA, M. I. P. Gestão dos recursos pesqueiros no Brasil e panorama da pesca artesanal em Macaé, RJ. Boletim do Observatório Ambiental Alberto Ribeiro Lamego, Campos dos Goytacazes/RJ, v. 6 n. 2, p. 37-58, 2012.

SILVA, C. N.; SILVA, J. M. P. A cartografia na análise das territorialidades dos estudos ambientais pesqueiros. Revista de ciência e tecnologia, Praia, v.1, n.1, p.1-16, 2013.

SILVA JUNIOR, S. R. Impactos socioambientais do financiamento concedido a pescadores artesanais no litoral norte, brasil. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional. Taubaté, v. 12, n. 1, p. 264-286, 2016.

SOUZA, C. Políticas Públicas: Conceitos, Tipologias e Sub-Áreas. 1 Trabalho elaborado para a Fundação Luís Eduardo Magalhães, em dezembro de 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v21n48/a06v21n48.pdf>>. Acesso em: 27 de out. 2018.

SOUZA, C. Políticas Públicas: Questões Temáticas e de Pesquisa, Caderno CRH, Salvador, v. 39, n.1, p.11-24, 2003.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

TEIXEIRA, E. C. O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na transformação da Realidade. Revista AATR-BA, p 1-11, 2002.

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

VIANA, J. P. Recursos pesqueiros do Brasil: situação dos estoques, da gestão, e sugestões para o futuro. Boletim regional, urbano e ambiental, Brasília, v.7, n.1, 2013.

VIANA, J. S.; SILVA, L. R. B.; LOPES, T. V.; PASSOS, P. H. S. Políticas Públicas: Análise sobre a política pesqueira do estado do Pará – O caso da SEPAq/PA. Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales, (octubre-diciembre 2016). Disponível: <http://www.eumed.net/rev/ccss/2016/04/pesca.html>. Acesso em: 19 jan.2019.

VERÍSSIMO, J. A pesca na Amazônia. Rio de Janeiro: Livraria Clássica Alves. 1895.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M.; FRITZEN, S. Guia de Políticas Públicas: Gerenciando Processos. Brasília: ENAP, 2014.

WWF - World Wide Fund for Nature. Situação atual e tendências da pesca marinha no Brasil e o papel dos subsídios. São Paulo: WWF. 2016.