

## COALIZÕES DE INTERESSE NA FORMULAÇÃO DO PLANO DE GESTÃO PARA O USO SUSTENTÁVEL DA TAINHA

Helena Botelho Senna<sup>1</sup>

Daniela Garcez Wives<sup>2</sup>

Marlise Amalia Reinehr Dal Forno<sup>3</sup>

### Resumo

O Plano de Gestão para o Uso Sustentável da Tainha (*Mugil liza*), de iniciativa do extinto Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), é um desdobramento de muitos conflitos em torno da pesca da tainha. Diversos são os atores envolvidos nesse debate, cujas opiniões se mostram bastante divergentes. Dessa forma, este trabalho tem como objetivo identificar estes atores e entender de que forma estes vêm formando as coalizões de interesse que permeiam o processo decisório em torno da política em questão. Foi realizada análise de conteúdo com base em dados secundários e à luz do modelo analítico das Coalizões de Interesse (Advocacy Coalition Framework). Foram identificadas três coalizões de interesse, com seus respectivos atores: Coalizão A: atores governamentais (MPA/MAPA, MMA, ICMBio, IBAMA); Coalizão B: empresas da pesca industrial de cerco e o Sindicato dos Trabalhadores de Empresas de Pesca - SINTRAPESCA; Coalizão C: Federação dos pescadores artesanais (RS, SC, PR, RJ) e Universidade Federal do Rio Grande - FURG.

**Palavras-chave:** Ordenamento Pesqueiro, Tainha, Políticas Públicas.

### Introdução:

A pesca da tainha representa um dos mais tradicionais recursos pesqueiros do sul do país, “*dando suporte para os modos de vida de mais de 20 mil pescadores artesanais e mais de 1.200 pescadores que trabalham em embarcações industriais*” (BRASIL, MPA, 2015:33). Entretanto, a partir do ano 2000, quando a captura excessiva da sardinha fez os estoques da pesca industrial entrar em colapso, a tainha passou a ser vista como nova espécie-alvo (PORTAL JUSBRASIL, 2011). Como consequência, alguns anos depois, este pescado foi classificado pelo Ministério do Meio Ambiente (BRASIL, 2004) como espécie sobreploitada. Diversos trabalhos científicos passaram a indicar vulnerabilidades biológicas e ecológicas envolvendo a pesca dessa espécie.

Diante desse cenário, uma das diretrizes traçadas desde o ano de 2013 é o Plano de Gestão para o Uso Sustentável da Tainha. Trata-se de uma tentativa de implementação do ordenamento da pesca da tainha, que vem sustentando discussões entre ministérios, empresas,

---

<sup>1</sup>UFRGS; helenasenna.ga@gmail.com

<sup>2</sup>UFRGS; garcezd@gmail.com

<sup>3</sup>UFRGS; marlise.forno@ufrgs.br

sindicatos, federações de pescadores artesanais e outros atores da sociedade civil interessados. No ano de 2015, o mesmo foi aprovado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) e pelo extinto Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), e, formalizado através da Portaria Interministerial nº 03, de 14 de maio de 2015.

Com o objetivo de identificar os principais conflitos, grupos de interesse e coalizões que têm sustentado os debates e influenciado decisões em torno do Plano de Gestão da Tainha, realiza-se uma análise desta proposta de ordenamento a partir da perspectiva das Coalizões de Interesse, ou Advocacy Coalition Framework (ACF). Tal perspectiva permite que coalizões de interesse sejam identificadas através de traduções de crenças, valores e ideias (SABATIER & JENKINS-SMITH, 1993).

## Metodologia

Para alcançar o objetivo pretendido, a pesquisa foi realizada em duas etapas. Primeiramente, foi utilizado o método de análise de conteúdo para interpretação de dados contidos em materiais referentes ao processo decisório das medidas estabelecidas no Plano de Gestão da Tainha. Estes materiais consistiram em documentos públicos, literaturas especializadas e notícias da mídia diversa.

Os documentos públicos analisados foram: Plano de Gestão do Uso Sustentável da Tainha (BRASIL, 2015), listas de presença das reuniões do Grupo Técnico de Trabalho da Tainha (entre 2011 e 2014), relatório da reunião ocorrida em abril de 2015 na sede do MPA em Brasília, relatórios das reuniões dos Fóruns da Pesca do RS no ano de 2016, destinados à discussão do Plano. A literatura especializada analisada teve como foco artigos científicos em torno da tainha e da atividade pesqueira desta espécie. Por último, foram analisados também notícias e informes sobre o Plano de Gestão Sustentável da Tainha, publicados em jornais e revistas eletrônicas, blogs e outros portais.

Os dados obtidos pela análise de conteúdo foram aplicados ao modelo analítico proposto pela abordagem das Coalizões de Interesse (Advocacy Coalition Framework – ACF). Esta abordagem, desenvolvida por Paul Sabatier e Hank Jenkins-Smith (Sabatier, 1988; Sabatier & Jenkins-Smith, 1993), tem como objetivo explicar conflitos intensos envolvendo áreas e assuntos complexos em torno de políticas públicas, considerando estas áreas como sendo compostas por “subsistemas” (*policy subsystems*). No interior destes

subsistemas ocorrem conflitos e negociações entre os atores envolvidos que dão base à “gestação” das políticas públicas (SABATIER & JENKINS-SMITH, 1993).

Dessa forma, com o propósito de explicar e analisar o contexto em que determinado subsistema se insere, o Modelo ACF propõe agregar os atores envolvidos nos conflitos em “coalizões de interesse”. Estas coalizões são passíveis de se formar a partir de crenças (policy beliefs) compartilhadas entre os atores e que acabam por desenvolver ações estruturadas no sentido de influenciar nos processos decisórios das políticas (WEIBLE, 2005; SABATIER & WEIBLE, 2007).

Em relação ao conceito de “crença”, a abordagem ACF utiliza-o para análise empírica de forma bastante operacional. Sendo assim, o conceito divide-se em três níveis hierárquicos, de modo a facilitar a identificação das coalizões de interesse. O *deep core beliefs*, topo da hierarquia, é considerado o nível de crenças mais estáveis, geograficamente mais abrangentes, mais enraizadas, fundamentais ou, ainda, centrais, envolvendo suposições ontológicas e normativas, cuja constituição se deu no processo de socialização dos indivíduos (SANTOS, 2011).

O próximo nível, denominado *policy core beliefs*, refere-se às crenças de abrangência geográfica moderada no tocante à política pública (*policy beliefs*), ou seja, “a “transposição” das crenças essenciais (*deep core beliefs*) para o desenho das políticas” (BARCELOS, 2010:58). Para Vieira (2013:36), à luz de Weible, Sabatier e McQueen (2009), esse conjunto de crenças não é tão estável como o do nível anterior, ou seja, “*é resistente à mudança, mas se ajusta em resposta a verificação e refutação a partir de novas experiências e informação em maior grau do que as deep core beliefs*”. Essas crenças podem ser vistas como as mais importantes para a identificação de coalizões de interesse (Idem).

Finalmente, o nível mais superficial do sistema hierárquico se refere ao *secondary beliefs*, conjunto de crenças mais específicas e pontuais em relação à política pública, geralmente concernente aos seus instrumentos. Vieira (2013:36) complementa, explicando que este é o conjunto de “*crenças com um escopo substantivamente e geograficamente mais restrito e empiricamente fundamentado. Em comparação com as demais, estas crenças são mais propensas a mudar no decorrer do tempo*”.

Além dos níveis hierárquicos de crenças, as coalizões também são influenciadas pelos Parâmetros Relativamente Estáveis do Sistema. Estes são os aspectos do problema e do

contexto que são compartilhados pelos atores, limitando suas crenças, recursos e estratégias (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993).

Na organização dos resultados da aplicação do Modelo de Coalizões de Interesse sobre este subsistema, foram identificados os principais atores públicos e privados que nele atuaram dentro do período temporal de 2011 a 2016. Após essa identificação, foram elaboradas categorias para crenças dos três níveis hierárquicos, bem como para os parâmetros relativamente estáveis do sistema. Assim, realizou-se uma avaliação dos atores, relacionando-os com as categorias elaboradas.

## **Resultados e conclusões**

Foram identificadas três coalizões de interesse no subsistema do Plano de Gestão da Tainha: COALIZÃO A: atores governamentais (MPA/MAPA, MMA, ICMBio, IBAMA); COALIZÃO B: empresas da pesca industrial de cerco e o Sindicato dos Trabalhadores de Empresas de Pesca - SINTRAPESCA; COALIZÃO C: Federação dos pescadores artesanais (RS, SC, PR, RJ) e Universidade Federal do Rio Grande - FURG.

Em relação às coalizões de interesse potencialmente existentes no subsistema Plano de Gestão da Tainha, pôde-se perceber que apesar das crenças compartilhadas entre os atores de uma mesma coalizão, alguns deles se mostraram divididos entre uma coalizão e outra. Este é o caso, por exemplo, do SINTRAPESCA que, representando a categoria dos trabalhadores pescadores de navios de cerco, que demonstrou certa proximidade das crenças dos pescadores artesanais. Isto se dá, provavelmente, por pertencerem à classe de trabalhadores, dispondo dos mesmos interesses em relação à garantia do seu sustento. Por outro lado, o SINTRAPESCA acabou por compartilhar um maior número de crenças com as empresas de pesca de cerco, especialmente nos *policy core beliefs* e nos *secondary beliefs*, devido à dependência desses pescadores para com a continuidade da pesca da tainha pelas empresas, uma vez que estas representam sua oferta de emprego. Além do SINTRAPESCA, também foi possível perceber uma proximidade das empresas da pesca industrial de cerco aos atores governamentais, especialmente em relação às crenças do núcleo duro, ou *deep core beliefs*, e às crenças do *policy core beliefs*.

Dessa forma, observou-se que ambos os grupos possuem interesses em comum, o que ao mesmo tempo representa certa incoerência, visto que o grupo de empresas da pesca

industrial demonstrou, através das crenças do núcleo duro, ser desfavorável à intervenção do estado, pendendo para o liberalismo. A única coalizão totalmente a favor do Plano de Gestão da Tainha é a dos atores governamentais.

A coalizão das empresas e do SINTRAPESCA se mostrou a favor do Plano apenas nos aspectos que dizem respeito a restrições e imposições de regras à pesca artesanal da tainha. Já a coalizão dos pescadores artesanais e da FURG se mostrou a favor apenas nos aspectos em que é prevista a preservação da tainha através de restrições a pesca industrial. Entretanto, ambas as coalizões, no total das traduções das crenças, se mostraram contra o Plano e vêm tentando reivindicar suas insatisfações. Porém, é necessário salientar que a coalizão das empresas e do SINTRAPESCA vem conquistando mais vitórias em suas reivindicações. Acredita-se que esse fato deva ter relação com as crenças do *deep core* compartilhadas com os atores governamentais que, por sua vez, são totalmente a favor do Plano.

Como resultado, é possível observar uma evidente polaridade no posicionamento da coalizão B e C, referente às medidas estabelecidas. Além disso, através da avaliação das crenças (*policy core beliefs*) relacionadas às medidas do Plano, pode-se inferir que a coalizão A é potencialmente mais influente no processo decisório da proposta de ordenamento da pesca da tainha.

## Referências Bibliográficas

BARCELOS, Marcio. **Atores, interações e escolhas: a política de silvicultura na área ambiental no Rio Grande do Sul, 2004-2009.** 2010.

BRASIL. **Plano de Gestão para o Uso Sustentável da Tainha.** MPA/MMA 20 de abril de 2015. Ordena a pesca da tainha (*Mugil platanuse M. liza*). Diário Oficial da União, Brasília, 21 de maio de 2015, 96, Seção 1: 142.

\_\_\_\_\_. Instrução Normativa IBAMA nº 49, de 14 de setembro de 2004. **Permite o exercício da pesca do arrasto de praia nas águas costeiras do litoral sul de São Paulo e estabelece regras.** *Diário Oficial da União*, Brasília, 15 de setembro de 2004, 178, Seção 1: 63-64.

\_\_\_\_\_. Portaria Interministerial MPA/MMA nº 03, de 14 de maio de 2015. **Aprova o Plano de Gestão para o Uso Sustentável da Tainha, Mugil liza, nas regiões Sudeste e Sul do Brasil.** *Diário Oficial da União*, Brasília, 15 de maio de 2015, Seção 01: 24.

SABATIER, Paul A. e JENKINS-SMITH, Hank C. (1993). Policy change and learning: an advocacy coalition approach. Boulder: *West view Press*.

SANTOS, Fábio Pereira dos. **Coalizões de interesses e a configuração política da agricultura familiar no Brasil**. 2011. Tese de Doutorado.

VIEIRA, Diego Mota. **Mudança institucional gradual e transformativa: uma construção de stakeholders e coalizões políticas**. 2013. Tese de Doutorado.

WEIBLE, Christopher M., SABATIER, Paul A. e MCQUEEN, Kelly. Themes and Variations: taking stock of the advocacy coalition framework. **The Policy Studies Journal**, v.37, n. 1, p. 121-140, 2009.