

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL – UFRGS
CAMPUS LITORAL NORTE
DEPARTAMENTO INTERDISCIPLINAR
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DINÂMICAS REGIONAIS E
DESENVOLVIMENTO – PGDREDES**

**A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DO PROGRAMA NACIONAL DE
FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF) NA PESCA
ARTESANAL NO MUNICÍPIO DE IMBÉ, SUL DO BRASIL**



MATHEUS PHILIPPSEN

Tramandaí-RS
2022



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL – UFRGS
CAMPUS LITORAL NORTE
DEPARTAMENTO INTERDISCIPLINAR
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DINÂMICAS REGIONAIS E
DESENVOLVIMENTO – PGDREDES**

**A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DO PROGRAMA NACIONAL DE
FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF) NA PESCA
ARTESANAL NO MUNICÍPIO DE IMBÉ, SUL DO BRASIL**

MATHEUS PHILIPPSEN

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento - PGDEREDES da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como quesito para obtenção do grau de Mestre em Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Jonas José Seminotti

Tramandaí-RS
2022

CIP - Catalogação na Publicação

Philippsen, Matheus
A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DO PROGRAMA
NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR
(PRONAF) NA PESCA ARTESANAL NO MUNICÍPIO DE IMBÊ, SUL
DO BRASIL / Matheus Philippsen. -- 2022.
112 f.
Orientador: Jonas José Seminotti.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Campus Litoral Norte, Programa de
Pós-Graduação em Dinâmicas Regionais e
Desenvolvimento, Tramandai, BR-RS, 2022.

1. PRONAF. 2. Política Pública. 3. Extensão Rural.
4. Pesca Artesanal. 5. População Tradicional. I.
Seminotti, Jonas José, orient. II. Título.

MATHEUS PHILIPSEN

A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DO PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF) NA PESCA ARTESANAL NO MUNICÍPIO DE IMBÉ, SUL DO BRASIL

Defesa de dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento - PGDEREDES da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como quesito para a obtenção do grau de Mestre em Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento.

Aprovada em: Tramandaí, 05 de maio de 2022.

Banca examinadora:

Prof. Dr. Jonas José Seminotti
Orientador -UFRGS

Examinadora 1
Prof^a. Dr^a. Catia Grisa
- UFRGS

Examinadora 2
Prof. Dr^a. Marlise Amália Reinehr Dal Forno
- UFRGS

Examinador 3
Prof. Dr. Enio Lupchinski Júnior
- UFRGS

AGRADECIMENTOS

É impossível um(a) pesquisador(a) realizar um trabalho com duração superior a dois anos de pesquisas sem agradecer a alguém. Certamente alguns nomes fugirão desta importante parte do trabalho que é o reconhecimento de quem, de alguma forma, tornou possível esta dissertação.

Gostaria de agradecer a Sheron e ao meu filho Fernando por me acompanharem neste caminho que não foi fácil e tomou muito tempo em leituras, campos e pesquisas documentais.

Não poderia deixar de agradecer ao meu Orientador Dr. Jonas José Seminotti, por acreditar no trabalho e pelo tempo dedicado.

Agradeço em especial a Flávio Souza Júnior e a Lino Moura pelo apoio prestado durante esta pesquisa, a qual seria impossível sem a disponibilidade dos dois.

Devo agradecer aos pescadores artesanais de Imbé, município do qual sou residente, que participaram da pesquisa cedendo tempo e recebendo o pesquisador sempre com boa vontade, muitos dos quais abriram suas casas para serem entrevistados.

Não poderia faltar o meu agradecimento à minha família, que sempre me apoiou e incentivou a seguir estudando e pesquisando.

Muito obrigado a todos!

Matheus Philippsen

As políticas públicas elaboradas por um governo não devem obedecer a lógica de mercado que visa o lucro, mas deve priorizar atingir o bem-estar social dos atores que compõe sua sociedade e protegê-los de forma que possam produzir e comercializarem sua produção, criando mecanismos para a inserção e competição nos mercados existentes (MORAES, 2003).

RESUMO

O Município de Imbé tem origem na população tradicional de pescadores artesanais que atualmente estão inseridos no meio urbano, dividindo as áreas de pesca com outras atividades de uma região urbanizada. Por possuírem características que os diferenciam, é importante compreender como a Política Pública do PRONAF, criada inicialmente para atender a agricultura familiar, é implementada na pesca artesanal. Utilizando-se os conceitos voltados para o Burocrata Nível de Rua, no caso o Extensionista Rural, responsável pela ligação entre o Estado e os pescadores, pesquisa documental e entrevistas com os Extensionistas Rurais e pescadores artesanais que acessaram o PRONAF, foi analisada como ocorre a implementação desta política no Município. Apesar do PRONAF ter começado a ser implementado tardiamente em Imbé, foram firmados 28 contratos entre as instituições financeiras e os 21 pescadores artesanais beneficiários. Um pescador acessou três vezes, cinco pescadores acessaram duas vezes, mas a maioria dos pescadores, quinze, acessaram somente uma vez o crédito, totalizando-se, assim, 617.315,00 reais oriundos do PRONAF para a pesca artesanal no Município. Os créditos acessados foram utilizados como custeio e também investimento, revertidos na compra de balança de precisão, *freezers*, motores de popa, barcos de pequeno porte, caminhão, veículos automotores e matérias para confecção de redes. A implementação do PRONAF está diretamente vinculada ao perfil e ao trabalho do Burocrata Nível de Rua, que é responsável por realizar a implementação desta Política Pública na pesca artesanal, mas para ampliar o acesso é necessário aumentar o número de Extensionistas. Na visão dos pescadores entrevistados, o PRONAF cumpre o objetivo de desenvolvimento socioeconômico dos pescadores artesanais que acessaram o crédito, mesmo sendo constatado um baixo nível de escolaridade entre os pescadores. Os pescadores demonstraram valorizar o trabalho de extensionismo rural/pesqueiro realizado pelos Burocratas Nível de Rua em Imbé nos processos de implementação do PRONAF e também de assistência da EMATER/ASCAR. O PRONAF se mostrou uma Política Pública com a possibilidade de utilização para a continuidade da pesca artesanal em Imbé, mantendo viva esta atividade culturalmente importante para a região.

Palavras-chaves: PRONAF; Política Pública; Extensão Rural; Pesca Artesanal; População Tradicional.

ABSTRACT

The municipality of Imbé has its origins in the traditional population of artisanal fishermen who are currently inserted in the urban environment, dividing the fishing areas with other activities of an urbanized city. Because they have characteristics that differentiate them, it is important to understand how PRONAF's Public Policy, created to serve family farming, is implemented in artisanal fisheries of the Imbé. Using the concepts aimed at the Street Level Bureaucrat, in this case the Rural Extensionist, responsible for the connection between the State and the fishermen, documentary research and interviews with the Rural Extensionists and artisanal fishermen who accessed PRONAF, it was analyzed how the implementation of this policy occurs in the Municipality. Although PRONAF began to be implemented late in Imbé, 28 contracts were signed between the financial institutions and the 21 beneficiary artisanal fishermen. One fisherman accessed it three times, five fishermen accessed it twice, but the majority of fishermen, fifteen, only accessed the credit once, totaling 617,315.00 reais from PRONAF for artisanal fishing in the Municipality. The credits accessed were used as funding and investment, reversed in the purchase of precision scales, freezers, outboard motors, small boats, trucks, motor vehicles and materials for making hammocks. The implementation of PRONAF is directly linked to the profile and work of the Street Level Bureaucrat, who is responsible for carrying out the implementation of this Public Policy in artisanal fishing, but to increase access it is necessary to increase the number of Extensionists. In the view of the fishermen interviewed, PRONAF fulfills the objective of socio-economic development of artisanal fishermen who accessed the credit of this Policy, despite the fact that a low level of schooling among the fishermen was observed. The fishermen demonstrated that they value the rural/ fisheries extension work carried out by the Street Level Bureaucrats in Imbé in the PRONAF implementation processes and also in EMATER/ASCAR's assistance. PRONAF proved to be a Public Policy with the possibility of use for the succession of artisanal fishing in Imbé, keeping alive this culturally important activity for the region.

Keywords: PRONAF; Public Policy; Rural Extension; Artisanal Fishing; Traditional Population.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1- Portinho da Avenida Santa Rosa.....	13
Figura 2- Molhes da Barra do Rio Tramandaí.....	14
Figura 3- Mapa do Município de Imbé.....	61
Figura 4- Primeiro loteamento da Praia de Imbé.....	62
Figura 5- Os caminhos burocráticos percorridos para o pescador artesanal acessar o PRONAF.....	70
Figura 6- Número de contratos firmados em cada ano.....	83
Figura 7- Itens adquiridos pelos pescadores artesanais através do crédito.....	98

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Os passos da pesquisa.....	53
Tabela 2- Instrumentos para Coleta de Dados.....	56
Tabela 3- Perguntas utilizadas nas entrevistas com os dez pescadores artesanais.....	59

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ASCAR-** Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural
- ATER-** Assistência Técnica e Extensão Rural
- BID-** Banco Internacional de Desenvolvimento
- DAP-** Declaração de Aptidão ao PRONAF
- EMATER-** Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural
- EMATERS-** Empresas Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural
- EMBRAER-** Empresa Brasileira de Assistência Técnica de Extensão Rural
- EMBRAPA-** Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
- FAO-** Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
- FEAPER-RS-** Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento dos Pequenos Estabelecimentos Rurais
- IBAMA-** Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis
- IBGE-** Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- MDA-** Ministério de Desenvolvimento Agrário
- OCB-** Organização das Cooperativas do Brasil
- OEPAS-** Organizações Estaduais de Pesquisas Agropecuárias
- PAA-** Programa de Aquisição de Alimentos
- PAEG-** Plano de Ação Econômica do Governo
- PBHRT-** Plano da Bacia Hidrográfica do Rio Tramandaí
- PBSM-** Plano Brasil Sem Miséria
- PESCART-** Plano de Assistência à Pesca Artesanal
- PLANAF-** Plano Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
- PNAE-** Programa Nacional de Alimentação Escolar
- PNDPs-** Planos Nacionais de Desenvolvimento da Pesca
- PRONAF-** Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
- PROPEIXE-** Programa de Abastecimento do Pescado
- PROVAPE-** Programa de Valorização da Pequena Produção Rural
- RGP-** Registro Geral da Atividade Pesqueira
- SAF-** Secretaria de Agricultura Familiar
- SINPESQ-** Sistema Nacional de Informações da Pesca e Aquicultura
- SUDEPE-** Superintendência do Desenvolvimento da Pesca

SUMÁRIO

1.INTRODUÇÃO.....	12
1.2 PROBLEMA DE PESQUISA.....	21
1.3 JUSTIFICATIVA.....	23
1.4 OBJETIVOS.....	25
1.4.1 Objetivo geral.....	25
1.4.2 Objetivos específicos.....	25
2. REVISÃO DE LITERATURA.....	26
2.1 A TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A PESCA NO BRASIL.....	26
2.2 PRONAF, DA AGRICULTURA FAMILIAR ATÉ A PESCA ARTESANAL.....	31
2.2.1 A institucionalização das políticas públicas para o meio rural.....	31
2.2.2 O PRONAF, uma política pública para a agricultura familiar que chegou até os pescadores artesanais.....	37
2.2.3 A implementação das políticas públicas.....	48
2.3 O BUROCRATA NÍVEL DE RUA.....	50
3. METODOLOGIA.....	52
3.2 O LÓCUS DA INVESTIGAÇÃO.....	60
4. ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS.....	63
4.1 O BUROCRATA NÍVEL DE RUA, A PONTE ENTRE O PESCADOR ARTESANAL E O PRONAF.....	63
4.2 O OLHAR DOS PESCADORES ARTESANAIS PARA O PRONAF.....	84
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	99
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	104

1.INTRODUÇÃO

Quando mencionamos o termo pescador artesanal, involuntariamente projetamos em nossas mentes a figura de um ser com o modo de vida em harmonia com a natureza, longe das tecnologias oferecidas pelo atual sistema econômico capitalista e que habita longe dos centros urbanos. Isto é explicado por Weber (1979) em como construímos um tipo ideal, generalizando algum ator tratado por nós em um pensamento abstrato, sendo um método que possibilita um recorte da realidade, dando ao pesquisador mecanismos para que ele possa compreender a possível realidade do seu objeto de estudo de forma mais ampla e abrangente. Porém, este tipo ideal foge totalmente do pescador artesanal presente no recorte amostral deste trabalho, pois em Imbé, estes atores estão totalmente inseridos na teia urbana da cidade, tornando-os pescadores artesanais urbanos.

Os atores da pesca artesanal são residentes de áreas urbanizadas de Imbé, com alcance aos serviços que uma cidade pode oferecer, como segurança pública, saúde, educação, entre outras. As duas principais áreas de pesca estão localizadas na zona central do Município de Imbé, sendo elas o portinho da Avenida Santa Rosa (FIGURA 1) e os Molhes da Barra (FIGURA 2) local onde ocorre a pesca cooperativa¹ entre pescadores artesanais e os botos (*Tursiops truncatus*) que movimenta além da pesca artesanal, serviços, bem como turismo ecológico da região.

¹ Pesca cooperativa segundo Zappes *et al* (2011), é um termo que descreve a arte de pesca que envolve humanos e botos pescando em cooperação mútua na Barra do Rio Tramandaí, entre os municípios de Imbé e Tramandaí. Neste tipo de pesca, os botos encurralam os cardumes de Tainhas perto de onde estão os pescadores artesanais, que utilizam a tarrafa como arte de pesca, e quando o cardume está unido, os botos dão um sinal com a cabeça para os pescadores lançarem as suas tarrafas. Dessa forma os pescadores aumentam as chances de captura e ao lançarem as tarrafas, espantam as tainhas facilitando a captura pelos botos, assim ambas as espécies são beneficiadas com por esta cooperação interespecífica de pesca.

Figura 1- Portinho da avenida santa rosa as margens da Lagoa Tramandaí, onde se concentram a maioria dos barcos utilizados na pesca artesanal de Imbé e principal ponto de despesca



Fonte: acervo de imagens do autor, 2020

Figura 2- Molhes da barra do Rio Tramandaí em Imbé, local onde ocorre a pesca cooperativa entre pescadores artesanais e os botos



Fonte: acervo de imagens do autor, 2022

Os pescadores de Imbé, possuem características que os diferenciam dos demais pescadores artesanais, por serem integrados com o meio urbano e dividirem estes espaços com as outras atividades que uma cidade urbanizada apresenta. Isso torna importante compreendermos como a Política Pública do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) atende estes atores que residem em meio a urbanização de Imbé e como ocorre o seu acesso. A heterogeneidade e complexidade da pesca artesanal no Brasil vem exigindo que se pense de maneira diferente as estratégias de extensão rural e extensão pesqueira (CALLOU, 2007). Segundo Gomes (2007), neste contexto, o papel de extensionismo rural focado em realizar um trabalho diferenciado de extensionismo pesqueiro é importante para auxiliar os pescadores artesanais no processo de modernização da atividade, através de novas embarcações e novas tecnologias. O extensionista é quem realiza a ligação entre os pescadores artesanais e o capital oriundo de Políticas Públicas voltadas para estas populações tradicionais (GOMES, 2007).

Com o desenvolvimento da pesca industrial no Brasil os pescadores artesanais foram marginalizados pelo sistema comercial capitalista nas disputas de mercados consumidores de seus produtos, o que se refletiu em uma população de trabalhadores produtores de alimentos com baixa renda *per capita*, apesar da grande produtividade da pesca artesanal (VASCONSELLOS; DIEGUES; SALES, 2007; PASQUOTTO, 2007; DIEGUES, 2007; COSTA, 2007). A pesca artesanal sofreu por anos com o ostracismo de ações governamentais, sendo uma atividade com pouca visibilidade por parte dos gestores públicos, cenário este que só veio a mudar com o fim da ditadura militar e a redemocratização do Brasil, na segunda metade dos anos de 1980 (PASQUOTTO, 2007; DIEGUES, 2007; COSTA, 2007).

As Políticas Públicas através de ações do Estado foram formas que o Brasil implementou, principalmente nas últimas três décadas, para criar mecanismos que fossem capazes de amenizar as desigualdades de capital para investimento e custeio, que existem entre a pesca artesanal e a pesca industrial (PASQUOTTO, 2007; DIEGUES, 2007; COSTA, 2007; GRISA; SCHNEIDER, 2015). Entre as políticas públicas em que as populações tradicionais de pescadores artesanais se enquadram para acessarem, o PRONAF possibilitou uma forma de crédito com juros baixos, visando o desenvolvimento socioeconômico dessa atividade pesqueira tradicional (DIEGUES, 2007; GRISA; SCHNEIDER, 2015; BIANCHINI, 2015; PASQUOTTO, 2007; COSTA, 2007).

Observando-se o cenário da pesca artesanal e as Políticas Públicas, o objetivo do presente trabalho consiste em compreender como ocorre a implementação do PRONAF para os pescadores artesanais do Município de Imbé, suas implicações e fases, sempre considerando o olhar dos sujeitos deste processo. Para ser possível analisar a implementação do PRONAF na pesca artesanal do Município de Imbé, é necessário entender a importância histórica dessa população tradicional na região do Sistema Estuarino-Lagunar Tramandaí-Armazém e a história da ocupação humana na região onde atualmente se localiza o Município de Imbé.

O Litoral Norte do RS, e de modo geral o Sul do Brasil, sempre estiveram ligados à pesca, começando há mais de 3 mil anos por índios coletores, caçadores e pescadores que buscavam os recursos alimentares abundantes das lagoas, laguna e do mar (KERN, 1991). Após a colonização europeia e africana no século XVIII, principalmente por açorianos que detinham grande conhecimento sobre a pesca, o

Litoral Norte foi utilizado de forma intensa originando as primeiras vilas permanentes (COTRIM, 2008). Segundo Cotrim (2008), as principais vilas e núcleos de concentração de pessoas eram Osório, Tramandaí e Torres; onde os tropeiros, que utilizavam o litoral como rota de deslocamento, encontravam um lugar para pernoitar em ranchos de palha dos pescadores, trocando mercadorias por peixes frescos e também secos curados com sal para consumirem nas viagens. Em 1988 Imbé se emancipou do Município de Tramandaí, mas segundo Claussen (2013), a origem do núcleo populacional de Imbé surgiu há mais de 200 anos, a partir da povoação da margem do Rio Tramandaí por pescadores, demonstrando a importância histórica e cultural dessa população tradicional na região.

Trabalharemos neste texto com conceitos e definições buscando cercear a discussão sobre a pesca e o pescador artesanal, os aspectos socioeconômicos da pesca, as políticas públicas para a pesca e o seu contexto no Brasil, bem como temas relacionados aos instrumentos de execução das políticas, como é o caso da assistência técnica rural. Deste modo, apresentaremos desde já alguns dos conceitos e discussões que acompanharão o desenvolvimento da pesquisa teórica e a análise dos resultados.

Serão utilizadas as definições de pesca artesanal e pesca industrial como consta na Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009, que dispôs sobre o Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura no Artigo 8º que classifica como artesanal a pesca praticada diretamente por pescador profissional, de forma autônoma ou em regime de economia familiar, com meios de produção próprios ou mediante contrato de parceria, desembarcado, podendo utilizar embarcações de pequeno porte. A classificação da pesca como sendo industrial, ocorre quando praticada por pessoa física ou jurídica e envolver pescadores profissionais, empregados ou em regime de parceria por cotas-partes, utilizando embarcações de pequeno, médio ou grande porte, com finalidade comercial (PERUCCHI, 2015).

Os pescadores artesanais são grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, possuindo formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição, como descreve o Decreto Federal nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, que define populações tradicionais. As comunidades

tradicionais de pescadores, segundo Diegues (2007), possuem características próprias, como a dependência dos ciclos e recursos naturais para a sua manutenção, importância da unidade familiar e vizinhança e a transmissão oral do conhecimento pelas gerações familiares.

Os saberes tradicionais dos pescadores tradicionais estão ligados aos elementos naturais que desempenham papel fundamental para sua perpetuação social e simbólica para os meios de vida referentes à localização dos recursos naturais, à construção de apetrechos específicos, às formas de pescar e de compreender o ambiente (DIEGUES, 2007). Essa forma produtiva vai na contramão da forma que a pesca industrial extrai os recursos e os comercializa com o mercado consumidor, onde a pesca industrial possui um maior capital de investimento e oferece um produto com preços menores devido à maior quantidade de captura, geralmente em toneladas, criando uma disputa desigual entre a pesca artesanal e a pesca industrial (PASQUOTTO, 2007).

Apesar da grande produção da pesca artesanal no Brasil, Pasquotto (2007) afirma que essa população não tem estabilidade social e econômica, pois apenas uma pequena parte da riqueza gerada é apropriada pelas famílias de pescadores artesanais. A inserção da pesca artesanal no mercado ainda conserva características “pré-capitalistas” em diversas regiões do Brasil, utilizando-se em algumas situações de comercialização como sistemas de troca e de produtos não beneficiados (PASQUOTTO, 2007).

A diferença fundamental entre a pesca artesanal e a industrial é que a primeira tem como objetivo central a reprodução social da família na atividade com um emprego de uma racionalidade não propriamente capitalista, enquanto que a segunda busca a produção de excedentes que serão aplicados em uma lógica de mercado (PASQUOTTO, 2007). Como consequência, a pesca artesanal vem sofrendo uma diminuição drástica no mundo todo nas últimas décadas, devido à concorrência com a pesca industrial que causa a degradação dos ambientes aquáticos, refletindo na diminuição dos estoques pesqueiros que são essenciais para a sobrevivência dos pescadores artesanais (BERKES *et al.*, 2006).

Apesar da pesca artesanal empregar aproximadamente 90% da mão de obra do setor pesqueiro mundial, o crescimento da aquicultura e do esforço de pesca do setor industrial, estão pressionando cada vez mais a continuidade desta atividade em

todo o mundo (FAO, 2020). O auxílio do Estado, através de Políticas Públicas que foquem na produção de alimentos com menor impacto ambiental, é importante para as populações tradicionais, como a de pescadores artesanais, para se manterem nas disputas de mercado no sistema industrial capitalista, criando alternativas para continuarem com a inserção de seus produtos nos mercados locais em que estão localizadas (BERKES *et al.*, 2006; PASQUOTTO, 2007; DIEGUES, 2007; COSTA, 2007).

Apesar da importância histórica e cultural destas populações tradicionais de pescadores artesanais ao longo da formação do Brasil como um Estado soberano, o termo “pesca artesanal” surgiu pela primeira vez na legislação brasileira somente na década de 1960, quando foi criada a Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE) para a implementação da política de modernização da pesca (PERUCCHI, 2015). Segundo Perucchi (2015), por não haver o termo pesca artesanal, esta atividade era vista de uma maneira homogênea, sem se considerar as diferentes categorias dentro da atividade, sendo que naquele momento as políticas voltadas ao setor pesqueiro destinavam-se geralmente à pesca industrial. Com o lançamento do Plano de Assistência à Pesca Artesanal (PESCART) em 1973, houve a caracterização legal dos subsetores da pesca, artesanal e industrial (PERUCCHI, 2015).

Grisa e Schneider (2015) descrevem que após a redemocratização do Brasil e da implementação da Constituição Federal de 1988, as organizações de base pressionaram o novo governo democrático a desenvolver Políticas Públicas que fomentassem o desenvolvimento socioeconômico das populações excluídas dos planos econômicos da ditadura militar (1964-1985). O Brasil passou então a se destacar no cenário mundial por ser um País que tentou, através do desenvolvimento de políticas públicas, diminuir a desigualdade existente entre os diferentes atores que constituem esse País de proporções geográficas continentais e multicultural, principalmente desenvolvendo políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural (GRISA; SCHNEIDER, 2015).

Entre os diferentes programas e políticas desenvolvidas ao longo dos últimos 30 anos, o PRONAF merece destaque pois foi desenvolvido com a participação das organizações que representam a agricultura familiar abrangendo toda a diversidade do rural brasileiro e suas diferentes modalidades e tipologias, incluindo os pescadores artesanais (BIANCHINI, 2015). Até 1995, o Brasil não tinha uma política pública para

a agricultura familiar, após um período que Bianchini (2015) chama de modernização conservadora da agricultura brasileira que durou de 1964 até 1994 e que teve consequências desastrosas para a agricultura familiar e para a sustentabilidade do meio rural.

A pesca artesanal, apesar de possuir algumas políticas públicas anteriores ao PRONAF, como o seguro defeso, por exemplo, não foram políticas voltadas para o desenvolvimento socioeconômico desses atores, mas sim políticas que tentaram mitigar problemas sejam ambientais ou de renda familiar que esses atores enfrentaram principalmente após os incentivos Estatais para o desenvolvimento da pesca industrial no Brasil (FILHO, 2016).

Apesar do PRONAF ter sido criado em 1995, os pescadores artesanais foram incluídos legalmente como beneficiários do PRONAF somente em 1998, após o derramamento de aproximadamente dez mil toneladas de ácido sulfúrico do navio Bahamas, de bandeira malteza, no Estuário da Lagoa dos Patos, o que acabou causando a proibição da pesca da tainha (*Mugil liza*), da corvina (*Micropogonias furnieri*) e do bagre (*Genidens barbatus*), deixando os pescadores com poucas possibilidades de sobrevivência econômica (COSTA, 2007). A resolução 2409 do Banco Central do Brasil (BACEN), passou a permitir financiamentos do PRONAF para a categoria do pescador artesanal, sendo ampliada em 2003 para criar a linha PRONAF Pesca (BIANCHINI, 2015).

No Decreto nº. 3991, de 30 de outubro de 2001, sobre o PRONAF, ficou definido no artigo 5º os beneficiários dessa política pública, onde no parágrafo único os pescadores são citados: “são também beneficiários do Programa os aquicultores, pescadores artesanais, silvicultores, extrativistas, indígenas, membros de comunidades remanescentes de quilombos e agricultores assentados pelos programas de acesso à terra do Ministério de Desenvolvimento Agrário (COSTA, 2007). Segundo Pasquotto (2007), isto criou condições para o pescador artesanal se manter na profissão e manter sua família no seu meio de produção, sendo o crédito gerado por essa política pública um incentivo para a manutenção e sucessão dessa cultura, possibilitando uma opção através de uma ação do Estado para o pescador artesanal competir no mercado e adquirir, através da possibilidade de acessar um crédito com juros baixos para a compra, frízeres, balanças de precisão, motor de embarcações, transporte automotivo e materiais para a pesca.

Para a melhor compreensão do processo de constituição e implementação da política do PRONAF, a construção de uma linha temporal se mostrou importante para descrever como esta política pública, criada inicialmente para a agricultura familiar, passou também a atender os pescadores artesanais. Para isto, realizou-se uma pesquisa sobre as articulações dos movimentos das classes trabalhadoras que pavimentaram o caminho do PRONAF até os dias atuais. A intenção foi descrever os desafios enfrentados pela população tradicional de pescadores artesanais até conseguirem alcançar o direito de acessar o crédito rural dessa política pública.

Trabalhou-se também com conceitos voltados ao “burocrata nível de rua²”, no caso o extensionista rural, na implementação da política pública do PRONAF no Município de Imbé, baseado no referencial teórico de Lipsky (2019). O autor descreve o papel do burocrata nível de rua como o responsável direto pela política pública chegar até a população e Barrett (2004), o qual analisa a implementação da política pública de baixo para cima, o chamado *bottom up*, analisando o que de fato ocorre no momento da implementação da política pública, analisando os processos complexos envolvidos, a performividade e os resultados.

Na análise dos resultados, seguindo as ferramentas metodológicas propostas, com a pesquisa bibliográfica e com entrevistas realizadas com pescadores artesanais que acessaram o PRONAF e os extensionistas da EMATER/ASCAR, buscou-se compreender como ocorre o acesso e o processo de implementação do PRONAF, bem como o olhar dos sujeitos deste processo, no caso os pescadores, sobre o significado socioeconômico desta Política Pública para a atividade pesqueira em Imbé. Na perspectiva de contribuir com a discussão acerca desta temática, muitas vezes ausente dos debates e pesquisas acadêmicas, mas imprescindível para a compreensão da importância da pesca artesanal para o Litoral Norte do Rio Grande do Sul e de modo especial para o município de Imbé, espera-se que o presente trabalho possa trazer à tona os desafios para a implementação do PRONAF em uma população tradicional no Sul do Brasil.

²A nomenclatura burocrata nível de rua surgiu no livro publicado em 1980 pelo autor Michael Lipsky, intitulado Burocrata Nível de Rua Dilemas do Indivíduo nos Serviços Públicos, onde o autor descreve os burocratas nível de rua como sendo os funcionários responsáveis pela entrega final dos serviços, trabalhando diretamente com os usuários (assistidos) que necessitam destes serviços públicos, geralmente trabalhando em condições de escassez de recursos para a execução do trabalho.

1.2 PROBLEMA DE PESQUISA

Este trabalho é um estudo de caso que tem como tema a política pública do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) na pesca artesanal no Município de Imbé, Rio Grande do Sul. A pesquisa busca entender como ocorre a implementação desta Política Pública para os pescadores que acessam a mesma tendo a contribuição da assistência técnica rural prestada pelos extensionistas da EMATER/ASCAR do Município.

Analisando-se em um contexto maior, estima-se que a pesca artesanal envolva cerca de 2 milhões de pessoas ao longo da zona costeira brasileira, sem contar as águas interiores, e represente mais de 60% das capturas de pescado no Brasil (VASCONCELLOS; DIEGUES; SALES, 2007). Segundo Campos e Chaves (2016), os pescadores artesanais são a ampla maioria dos pescadores brasileiros, correspondendo a 90,3% (440.266 trabalhadores), e, no Rio Grande do Sul, existe a estimativa do número de pescadores artesanais documentados da Superintendência Federal do Ministério da Pesca e Aquicultura no Rio Grande do Sul de aproximadamente 22 mil pescadores artesanais (ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2011).

Os dados obtidos no escritório municipal da EMATER/Imbé mostram que a pesca artesanal no Município ainda é realizada por 241 pescadores, legalizados através da carteira de pesca profissional (RGP), com uma média de idade de 52 anos, tendo somente 11 pescadores com idade inferior a 30 anos, o que pode ocasionar uma tendência de extinção dessa atividade no Município nos próximos anos pela não sucessão dos pescadores (EMATER/ASCAR, 2021). A pesca artesanal é um fator socioeconômico importante para o Município de Imbé e provedora de proteína para a alimentação da região; gerando emprego e renda para diversas famílias, onde, segundo dados do IBGE (2020), somente 22% dos 22.800 habitantes do Município estão ocupados formalmente no mercado de trabalho. Isto demonstra a necessidade da compreensão das características socioeconômicas envolvidas na vida e profissão da população de pescadores artesanais e sua relação com a economia local para dimensionar o papel desta população tradicional no município em questão.

A política pública do PRONAF pode ser uma ferramenta que estimule a reprodução social desta população tradicional de pescadores artesanais em Imbé, visto que os dados sobre a idade dos pescadores demonstram uma baixa sucessão

dessa atividade no Município. Segundo Sen (2000), é importante o acesso a políticas públicas que fomentem a expansão das capacidades das pessoas de levarem o tipo de vida que elas valorizam, tendo a participação da população alvo na elaboração dessas políticas que beneficiarão eles mesmos e seus anseios, principalmente de populações marginalizadas pela ótica de mercado como ocorre com os pescadores artesanais. Porém, as políticas governamentais do Brasil nas décadas de 1960 e 1970 no setor pesqueiro, foram voltadas para a pesca industrial, excluindo-se os pescadores artesanais desses processos (PASQUOTTO, 2007). Apesar disso, a pesca artesanal e a industrial se equipararam até 1967 quando os impactos das políticas de desenvolvimento do setor pesqueiro e da lei de incentivos fiscais ampliaram o parque industrial de processamento e direcionaram os recursos para a pesca industrial onde os desembarques passaram a superar os da pesca artesanal pela primeira vez no Brasil até a possível sobre-exploração dos estoques pesqueiros pelo setor pesqueiro industrial (PASQUOTTO, 2007).

Segundo Pasquatto e Miguel (2004), as populações tradicionais de pescadores artesanais são a interface entre a sociedade e a natureza, pois dependem diretamente dos recursos naturais disponíveis para extrair as condições para a sua reprodução social. Cada uma das comunidades de pescadores artesanais têm uma identidade própria devido às características que desenvolvem para se adaptar às condições ambientais de cada região e desenvolvendo artes de pescas específicas para cada situação (DIEGUES, 2007).

Analisando-se os dados disponíveis no Escritório Municipal da EMATER/ASCARA de Imbé, foi observado um número baixo de acessos à política pública do PRONAF no Município. Isto levou a uma necessidade de se analisar como o PRONAF é implementado para atender aos pescadores que necessitam acessar essa política pública, pois ela foi criada com o objetivo de reduzir as desigualdades, possibilitar a inclusão socioeconômica dos pescadores artesanais, em toda a sua diversidade e garantir a segurança alimentar de toda a população (BIANCHINI, 2015).

A partir das questões acima mencionadas, considerando-se a importância da existência de políticas públicas para os pescadores artesanais e a dificuldade de acesso às mesmas, esta pesquisa buscou responder o seguinte problema: como ocorre a implementação do PRONAF na pesca artesanal no Município de Imbé, Rio Grande do Sul?

1.3 JUSTIFICATIVA

Os pescadores artesanais fazem parte da história do Município de Imbé, sendo uma população tradicional que utiliza os recursos naturais disponíveis para extrair as condições para a sua reprodução social. Essa pesquisa se justifica pois, existe uma carência de estudos e pesquisas no Município de Imbé sobre o tema das políticas públicas voltadas para o pescador artesanal.

O trabalho também se propõe a analisar a assistência técnica rural prestada pelos extensionistas aos pescadores artesanais através da EMATER/ASCAR de Imbé, órgão responsável pela elaboração dos projetos técnicos necessários para obter o acesso ao crédito do PRONAF-Pesca. Este trabalho não tem a pretensão de criar políticas públicas, mas pretende ser um referencial para se analisar como o PRONAF é implementado na pesca artesanal e seus efeitos nessa população tradicional em Imbé, podendo influenciar a realização de futuros estudos sobre esse tema, principalmente com as populações tradicionais de pescadores do Sul do Brasil.

As dificuldades de acesso dos pescadores às políticas públicas de modo geral, nos levou ao problema de pesquisa deste trabalho, que busca entender como a política pública do PRONAF está sendo implementada junto aos pescadores artesanais, considerando as dificuldades de acesso para a aquisição e uso do crédito. O trabalho de Angst (2017), sobre as políticas públicas implementadas na arena de pesca artesanal no Município de Tramandaí, vizinho ao Município de Imbé, instigou a olhar para este tema com a população tradicional de pescadores de Imbé, levando-nos ao desejo de realizar este trabalho. A ligação do pesquisador com o Município, com a EMATER/ASCAR de Imbé e os vários anos trabalhando com a pesca artesanal na região é outro fator a ser considerado para a realização desta pesquisa.

Como citado anteriormente, o objetivo do PRONAF é a redução das desigualdades, a inclusão socioeconômica dos agricultores familiares e pescadores artesanais em toda a sua diversidade e a garantia a segurança alimentar de toda a população, como descreve Bianchini (2015). Isso demonstra o viés social que esta política carrega em suas pretensões, sendo uma ferramenta estatal importante para a pesca artesanal, pois a manutenção dos pescadores artesanais em seus locais de origem e dos seus produtos no mercado local apresentam menor impacto ambiental do que a pesca industrial, gerando renda e alimento para diversas famílias (PASQUOTTO, 2007).

O benefício que o PRONAF trouxe para a categoria de pescadores artesanais no Brasil é comprovado através dos dados presentes nos trabalhos de Bianchini (2015) e também de Pasquotto e Miguel (2004), que demonstram a importância dessa política pública no desenvolvimento e manutenção dessa população tradicional e sua profissão. Mas é necessário descrever os impactos e a compreensão dos pescadores artesanais do Município de Imbé sobre a política pública do PRONAF na profissão, pois como demonstra Romano (2009) e também Grisa e Schneider (2015), a política faz parte desse processo e a representatividade dessa categoria é importante para alcançar as conquistas sociais e seu reconhecimento como uma classe. Para isso ser possível, é importante se analisar o entendimento dos pescadores sobre o PRONAF na pesca artesanal e os caminhos envolvidos para o acesso dessa população tradicional a essa política.

Esse trabalho se justifica por analisar a implementação do PRONAF na pesca artesanal em Imbé e as inter-relações envolvidas nesse processo e a burocracia que permeia o sistema de acesso do pescador artesanal à linha de crédito do PRONAF. Segundo Lotta (2019), os estudos sobre implementação de políticas públicas têm crescido no Brasil, mas ainda são relativamente poucos quando comparados com os países desenvolvidos e além disso, a grande maioria utiliza o termo implementação de forma metafórica e não como objeto analítico. É importante ampliar os estudos sobre este campo analítico para contribuir com a literatura e aprimorar essa área ainda pouco estudada no Brasil (LOTTA, 2019).

Neste campo de análise, destaca-se o papel do burocrata nível de rua, que no caso desse trabalho é o extensionista rural da EMATER/ASCAR de Imbé, pois ele é o representante do Estado para a população que busca assistência através das políticas públicas, sendo quem faz a política acontecer de forma concreta e visível aos olhos da sociedade (LOTTA, 2019; LIPSKY, 2019). Para analisar a implementação de uma política pública, é importante compreender que essas políticas são compostas por múltiplos processos que exigem tomadas de decisões por parte do Burocrata Nível de Rua, sendo importante descrever todo o processo de desenvolvimento dos projetos técnicos necessários para os pescadores artesanais acessarem o crédito do PRONAF (LOTTA, 2019).

Sen (2000) defende em seu trabalho que a manutenção das populações tradicionais e seu modo de vida, passa pela criação e acessibilidade de políticas

públicas com a participação desses atores. Investigar como o PRONAF influencia a pesca artesanal e a vida dos pescadores no Município de Imbé é uma forma de demonstrar à população sobre onde e como essa fração do dinheiro público está sendo investido, pois toda política pública é implementada com o dinheiro dos contribuintes. Segundo Moreira (2007), um dos maiores desafios do Estado é criar ações concretas que sejam eficientes e garantam os direitos dessa população.

Essa pesquisa foi realizada com a autorização obtida no escritório municipal da EMATER/ASCAR de Imbé e disponibilidade dos Extensionistas Rurais. Graças à receptividade positiva, foi possível concluir este trabalho, realizando a pesquisa documental dos projetos técnicos desenvolvidos e aprovados pelas instituições financeiras para a obtenção dos contratos da política pública do PRONAF com total acesso e sem limitação de tempo. Todos os pescadores artesanais participantes deste trabalho se disponibilizaram a responder de forma espontânea e com extrema transparência e boa vontade, o que justifica ainda mais a realização deste estudo.

1.4 OBJETIVOS:

1.4.1 Objetivo geral

Compreender como ocorre o processo de implementação do PRONAF para os pescadores artesanais do Município de Imbé, RS, considerando-se o acesso e o trabalho de assistência técnica rural, contextualizado com a origem e a trajetória desta política pública no Brasil.

1.4.2 Objetivos específicos

- a) Analisar como é o trabalho de assistência técnica rural da EMATER/ASCAR na implementação do PRONAF;
- b) Compreender como os pescadores artesanais avaliam o trabalho de assistência técnica da EMATER/ASCAR;
- c) Entender qual é a importância do PRONAF para o desenvolvimento socioeconômico da pesca artesanal em Imbé a partir do olhar dos próprios pescadores.

2. REVISÃO DE LITERATURA

Diversos estudos na literatura tratam sobre o tema da pesca artesanal no Brasil e sobre o perfil socioeconômico dos pescadores artesanais. Entre os estudos realizados no Rio Grande do Sul, destacando-se os trabalhos de Garcez e Botero (2005), Basaglia (2008) e Gonçalves e D’Incao (2016) que demonstram dados preocupantes como: baixo nível de escolaridade, elevada média de idade, uma baixa remuneração e uma insatisfação com a profissão. Mas o número de trabalhos diminui quando se analisa estudos que abordam a implementação de políticas públicas que são voltadas para essa profissão e seus impactos na vida desses atores no Litoral Norte do Rio Grande do Sul.

Na mesma perspectiva, Flick (2009) afirma que quase tudo o que um pesquisador queira investigar, provavelmente já tenha sido explorado ou esteja relacionado a um campo existente ou adjacente. Então, seguindo o pensamento de Becker (2015), para este trabalho dizer algo novo, é necessário estar ligado ao que já foi escrito, para situar os resultados no contexto das teorias aceitas, contribuindo assim com algo original no “quebra cabeça” começado com os trabalhos anteriores de outros pesquisadores que trabalharam o tema estudado.

Analisando-se os estudos voltados para o PRONAF, seu processo de criação e os seus impactos, esta pesquisa bibliográfica utiliza trabalhos de importância relevante para a compreensão da influência para a agricultura familiar e a pesca artesanal e os efeitos que essa política pública tem nos atores que a acessam, bem como os meios para o acesso.

2.1 A TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A PESCA NO BRASIL

O trabalho de Filho (2016) analisou a trajetória das políticas públicas destinadas às atividades pesqueiras no Brasil, percebendo quatro momentos distintos. O primeiro aproximação da politização (pré-1962), o segundo sendo a trajetória da politização (1962-1989), com a criação da SUDEPE, dos planos nacionais de desenvolvimento da pesca e dos programas de incentivos fiscais e subsídios, o terceiro a trajetória da despolitização (1989-1998), com a extinção da SUDEPE e o fim dos programas de fomento financeiro e finalmente o quarto momento com a

criação do DPA (1998-2002), e, especialmente, da Seap/PR (pós-2003), com o retorno a política de incentivos, subsídios e fomento (FILHO, 2016).

Para Filho (2016), a SUDEPE e IBAMA são duas importantes instituições que trazem uma trajetória de aprendizado para ser aplicado nas atividades pesqueiras no Brasil que é o fomento regulado, mas a grande lacuna deixada pela SUDEPE, após o encerramento de suas atividades em 1989, foi o pouco incentivo destinado à pesca artesanal e o apoio às comunidades pesqueiras. O choque de interesses entre a pesca industrial e a artesanal sempre voltava à tona quando a SUDEPE elaborava seus planos nacionais de desenvolvimento da pesca (FILHO, 2016). Segundo Filho (2016), devido ao poder de barganha dos industriais ser maior, boa parte das ações da SUDEPE estava voltada para a pesca industrial até o seu encerramento. As políticas públicas voltadas às atividades pesqueiras no Brasil foram fruto de uma mudança de modelo de política de desenvolvimento no Brasil entre os anos de 1962 e 2002, mas nos anos de 1980, houve um arrefecimento das ações estatais, e a função mais relevante do Estado foi manter a estrutura pública montada ao longo das décadas anteriores (FILHO, 2016). Após o fim dos anos de 1980 e com a redemocratização, o Governo Brasileiro optou por reduzir a atuação do Estado nas esferas econômica e social, com amplo programa de privatização, fechamento de autarquia e restrição orçamentária, com a implementação de uma economia liberal no Brasil a partir dos anos de 1990 (FILHO, 2016).

A partir do estudo de Bianchini (2015), observa-se o destaque do PRONAF entre os diferentes programas e políticas desenvolvidas ao longo dos últimos 30 anos, pois foi desenvolvido com a participação das organizações que representam a agricultura familiar, sendo a primeira política pública voltada para a agricultura familiar no País (BIANCHINI, 2015). Foi durante o mandato do então presidente Fernando Henrique Cardoso que se criou o PRONAF, em 1995, voltando os “olhos” do Estado Brasileiro para a agricultura familiar, que para Grisa e Schneider (2014), historicamente estes atores sempre estiveram às margens das políticas do Estado Brasileiro.

Com a Constituição de 1988, novos espaços de participação social foram criados e novas políticas públicas, como o PRONAF, foram implementadas (GRISA & SCHNEIDER, 2014). Esta política pública foi a primeira política agrícola nacional direcionada especificadamente para os agricultores familiares, o que desencadeou

outras ações do Estado e políticas diferenciadas para o desenvolvimento rural, sendo criado o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), em 1999, e a Secretaria de Agricultura Familiar (SAF), em 2001 (GRISA & SCHNEIDER, 2014). Com o PRONAF, iniciou-se a construção de um conjunto de medidas orientadas para fortalecer e garantir a produção agrícola dos agricultores familiares, sendo retomada a Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) (GRISA; SCHNEIDER, 2014).

Para Pasquatto e Miguel (2004), os estudos sobre as políticas públicas na pesca artesanal são importantes por serem capazes de mostrar as diferentes realidades encontradas nessa profissão, sendo uma importante ferramenta para subsidiar a elaboração de políticas públicas efetivas e capazes de assegurar a reprodução social desses atores da pesca artesanal e suas famílias. Segundo os autores, as principais políticas públicas existentes, a nível federal, voltadas para a pesca artesanal são o Seguro Desemprego, pago aos pescadores profissionais artesanais durante o período de defeso, ou seja, quando ficam impedidos de pescarem em razão da necessidade de preservação das espécies e o PRONAF, que exige dos pescadores renda majoritária oriunda da pesca artesanal. Mas, em muitos casos, as famílias de pescadores que buscam outras fontes de renda são as que enfrentam mais dificuldades devido a precariedade dos sistemas de produção dessa profissão, sendo essas famílias as que mais necessitam acessar os recursos dessas políticas para se manterem nessa atividade (PASQUOTTO & MIGUEL, 2004).

Para os pescadores artesanais acessarem o Seguro Desemprego é necessário comprovar que exerceram a atividade em caráter ininterrupto entre o período de defeso e aquele em curso (lei nº 8.287, de 20 de dezembro de 1991) e para ter acesso às linhas de crédito do PRONAF, o pescador deverá comprovar que 80% da renda familiar anual provém da pesca artesanal (decreto-lei nº 1.946, de 28 de junho de 1996) (PASQUOTTO & MIGUEL, 2004). O trabalho de Costa (2007) descreve como os pescadores artesanais foram incluídos legalmente como beneficiários do PRONAF em 1998 após o desastre ambiental na Lagoa dos Patos no Rio Grande do Sul que proporcionou a possibilidade dessa população tradicional acessar essa Política Pública.

Santos (2005) demonstra em seu trabalho que a pesca artesanal tem importante papel socioeconômico na ocupação de mão-de-obra, geração de renda e oferta de alimentos para a população, especialmente para as pequenas comunidades

do meio rural. O autor analisou a cadeia produtiva da pesca artesanal no Estado do Pará e seu trabalho demonstra que apesar dos pescadores artesanais constituírem um dos segmentos produtivos do meio rural que mais tem se mantido à margem dos instrumentos oficiais de crédito rural, onde apenas 13,07% dos pescadores entrevistados acessaram linhas de crédito, a maioria (86,93%) não obteve acesso a recursos oficiais. Santos (2005) mostra que são muitos os fatores que podem estar condicionando este resultado, mas ele destaca dois elementos: o baixo nível de organização social e a carência dos instrumentos oficiais de assistência técnica e extensão rural. Antes da liberação de recursos financeiros é necessário organizar as comunidades e colônias e preparar o pescador artesanal para gerir a aplicação desses recursos, para que tenham condições de atingir resultados que permitam saldar os financiamentos (SANTOS, 2005).

Para Santos (2005), o baixo número de pescadores beneficiados com o acesso ao financiamento bancário oriundo de políticas públicas é decorrente de problemas de gestão, já que muitos dos pescadores contemplados se encontram em condições de inadimplência devido a problemas de gestão ou por não atingir um número de capturas suficiente para cobrir os custos operacionais. Apesar do crédito ser um instrumento essencial para o desenvolvimento da pesca artesanal, para o acesso aos programas e linhas de financiamento o pescador deve ter um mínimo de preparo para gerir o recurso (SANTOS, 2005). Isso demonstra ser essencial o papel da Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), para dar o suporte necessários a esses atores, sendo fundamental esse serviço para ampliar o desempenho da pesca artesanal, para viabilizar uma melhor utilização e gestão dos fatores de produção e dos recursos naturais, garantindo melhores resultados aos pescadores e suas famílias (SANTOS, 2005).

Segundo Capellesso e Cazella (2013), a análise do PRONAF Pesca em um estudo de caso sobre os principais sistemas de financiamento formais e informais adotados pelos pescadores artesanais do Litoral Centro-Sul do Estado de Santa Catarina e, mais especificamente, localizados nos municípios de Garopaba e Imbituba, salientam a inadequação dos serviços financeiros oficiais prestados a esse público; já que o PRONAF-Pesca existe desde 2003, mas permitiu o acesso a um número reduzido de beneficiários ligados à pesca artesanal. Mesmo assim, o PRONAF atingiu altos índices de inadimplência entre os pescadores que acessaram,

resultando na suspensão de novas liberações pelas agências locais do Banco do Brasil (CAPELLESSO; CAZELLA, 2013). Os autores dizem que embora o PRONAF tenha contribuído para a capitalização de alguns pescadores, a maioria dos beneficiários ainda continua a utilizar as assistências oferecidas pelos atravessadores, uma outra fonte de crédito privado muito utilizada pelos pescadores artesanais catarinenses. Isso faz com que o crédito oficial seja acessado por um pequeno número de pescadores artesanais onde, segundo os autores, a baixa qualidade nos serviços financeiros oficiais e limitações no processo operacional das políticas públicas de crédito para a pesca artesanal explicam a manutenção e coexistência de sistemas de crédito informais e crédito oficial das instituições financeiras aptas a participarem do PRONAF (CAPELLESSO & CAZELLA, 2013).

Nos municípios de Garopaba e Imbituba, essa política pública se deparou com outras limitações, como a fragilidade das instituições democráticas e a coexistência de comportamentos político-administrativos tradicionais e modernos na execução das políticas públicas, além da dificuldade de adequação da cultura financeira dos pescadores às normas do Programa e do desvio da funcionalidade do crédito. Também houve redução na produção devido aos problemas de gestão dos recursos pesqueiros e aos impactos dos problemas ambientais que, agravada pela ausência de sistemas de comercialização voltados à agregação de valor ao produto, refletiram na diminuição da renda e da capacidade de retorno dos investimentos, dificultando o pagamento do crédito acessado pelos pescadores (CAPELLESSO e CAZELLA, 2011).

Capellesso e Cazella (2013) demonstraram que diante da assimetria de poder na relação com os atravessadores e das limitações no acesso ao PRONAF Pesca, os pescadores usam outras fontes de financiamento, como parentes, amigos, recursos de outras atividades (pluriatividade), crédito comercial de prestadores de serviços (boleto bancário parcelado), parte do seguro defeso e da própria renda da pesca, demonstrando que os laços fortes se somam à racionalidade econômica e ao funcionamento burocrático das instituições. Os laços fortes restringem liberdades, a exemplo do favorecimento pessoal na operacionalização de políticas públicas e da dependência ao atravessador, que reduz as possibilidades de o pescador optar entre as distintas possibilidades de venda do seu produto, mas essas relações acabam

propiciando a construção de caminhos alternativos, como a constituição de sistemas de ajudas financeiras entre familiares e amigos (CAPELLESSO & CAZELLA, 2013).

Segundo Angst (2017), a aquisição de itens necessários para o desenvolvimento da pesca artesanal através do crédito obtido através de políticas públicas foi de extrema importância para os pescadores artesanais de Tramandaí, município vizinho ao de Imbé e que também utilizam o Sistema-Estuarino-Laguna Tramandaí-Armazém como área de pesca. Isso proporcionou a diminuição da penosidade desta profissão, facilitando o acesso às áreas de pesca e proporcionando maior segurança para esses trabalhadores exercerem a atividade pesqueira, o que influenciou positivamente os pescadores artesanais que obtiveram acesso ao crédito transformando a vida desses atores (ANGST, 2017).

2.2 PRONAF, DA AGRICULTURA FAMILIAR ATÉ A PESCA ARTESANAL

Apresentaremos a análise, através de revisão bibliográfica, de autores que trabalharam o processo de desenvolvimento das políticas públicas e seus resultados para o meio rural. Para isto, foi feita uma linha histórica das políticas governamentais para o meio rural e para o setor pesqueiro, passando pela formação do Brasil como Estado, o início da industrialização brasileira, o período da ditadura militar até a redemocratização do País, bem como a criação do PRONAF para o fortalecimento da agricultura familiar e o caminho que levou essa política a contemplar também os pescadores artesanais como beneficiários.

2.2.1 A institucionalização das políticas públicas para o meio rural

Os problemas sobre as questões agrárias envolvendo as populações do campo, estão ligados à formação do Brasil como Estado, pois desde os tempos do Brasil Colônia, já haviam conflitos referentes às organizações e ao uso dos espaços rurais brasileiros e às trocas de mão de obra e serviços assim como a questões fundiárias como a propriedade e a posse da terra (NETTO *et al.*, 2010). O Brasil tinha uma relação de fornecedor de matéria prima para a Coroa Portuguesa e está tinha uma relação de subserviência com a Coroa Inglesa que explica o modelo de produção brasileiro até o século XX (NETTO *et al.*, 2010).

A influência inglesa era tanta que causou um entrave para o desenvolvimento de uma indústria nacional brasileira, fazendo do Brasil uma unidade econômica autônoma com base agrícola devido à imposição das políticas de produção externas (NETTO *et al.*, 2010). O sistema produtivo agrário exportador de demandas das potências europeias como açúcar, café, cacau e borracha perdurou até 1930, sempre com a “mão” do Estado conduzindo o setor agrícola, seguindo os interesses da economia mundial industrializada (FURTADO, 2009).

Assim como ocorreu no campo, o Brasil, de modo geral, também tem uma trajetória de tentativas de institucionalização e regulamentação das atividades pesqueiras que começou ainda no período do Brasil Imperial em meados do século XIX, quando no ano de 1846, houve a criação das capitâneas dos portos que eram responsáveis por efetuar a matrícula dos pescadores e também registrar as embarcações (FILHO, 2016). Filho (2016) destaca a promulgação dos Decretos nos 876, de 10 de setembro de 1856, e 8.338, de 17 de dezembro de 1881, que criaram benefícios fiscais e financeiros para fomentar a pesca marítima e no começo do século XX, com as ações estatais estruturantes, como a criação da Inspetoria da Pesca, em 1912, e a aprovação do primeiro Regulamento da Pesca, em 1923.

Filho (2016) demonstra que na década de 1930, com a ampliação das funções do Estado e maior intervenção na esfera econômica, a pesca foi um projeto prioritário dentro das estratégias de ampliação da oferta de alimento para os centros urbanos, junto com o início da industrialização brasileira. Estes projetos foram comandados pelo Estado, que trouxe a pesca por meio da introdução de aparatos técnicos nos entrepostos de pesca construídos nas principais cidades portuárias do Brasil (FILHO, 2016). Após o início da industrialização brasileira, com os planos de desenvolvimento industrial dos presidentes Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek, Grisa e Schneider (2015) mostram que nas décadas de 1960 e 1970 as políticas públicas no período de ditadura militar procuraram alterar o padrão tecnológico dos agricultores. Através da mecanização do campo, foi-se construindo novas dinâmicas relacionadas com a indústria e os mercados seguindo o panorama mundial da chamada revolução verde que visava o aumento da produtividade no campo (GRISA; SCHNEIDER, 2015).

Pasquotto (2007) também relata que as políticas governamentais nessas décadas no setor pesqueiro foram voltadas para a pesca industrial, marginalizando os

pescadores artesanais desses processos. Apesar disso, a pesca artesanal e a industrial se equiparam até 1967 quando os impactos das políticas de desenvolvimento do setor pesqueiro e da lei de incentivos fiscais ampliaram o parque industrial de processamento e direcionaram os recursos para a pesca industrial onde os desembarques passaram a superar os da pesca artesanal pela primeira vez no Brasil (PASQUOTTO, 2007). Isso durou pouco tempo, pois em meados da década de 1970, esse modelo de pesca industrial extrativista extrapolou a capacidade de suporte dos estoques naturais das principais espécies-alvo pescadas pela frota industrial (PASQUOTTO, 2007). Isso aumentando os custos de operação dos barcos e a jornada de trabalho além de diminuir a malha das redes o que criou um círculo vicioso entre o aumento do esforço de pesca e a degradação dos estoques pesqueiros, tornando o custo de operação para esse setor muito elevado (PASQUOTTO, 2007).

Segundo Bianchini (2015), a modernização conservadora que ocorreu a partir da década 1960, foi impulsionada pela política de crédito rural no Brasil tendo como suporte algumas leis do Poder Executivo durante o regime militar, onde podemos destacar a Lei do Estatuto da Terra (Lei nº. 4504 de 30 de novembro 1964) que regulava os direitos e as obrigações dos proprietários de imóveis rurais. Outra Lei importante nesse período instituiu o Sistema Nacional de Crédito Rural (Lei nº. 4829 de cinco de novembro de 1965) que serviu para financiar a modernização da agricultura e consolidar os complexos agroindustriais e os sistemas cooperativos (BIANCHINI, 2015).

Na década de 1970, pode-se destacar a criação do Sistema Nacional de Pesquisa e Extensão coordenado pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) (Lei nº. 5851 de sete de dezembro de 1972) e pela Empresa Brasileira de Assistência Técnica de Extensão Rural (EMBRATER) (Lei nº. 6126 de seis de novembro de 1974) (BIANCHINI, 2015). Nos estados foram criadas as Organizações Estaduais de Pesquisas Agropecuárias (OEPAS) e as Empresas Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATERS) com forte intervenção dos militares que reorganizaram o cooperativismo com base na Lei nº. 5764 de 16 de dezembro de 1971, estipulando como base de representação a Organização das Cooperativas do Brasil (OCB) (BIANCHINI, 2015).

Segundo Moraes (2005), esse cenário político no Brasil seguiu as diretrizes traçadas pelas potências desenvolvidas economicamente e lideradas pelos Estados

Unidos da América que temendo a influência da União Soviética e de sua ideologia comunista, criaram programas para o desenvolvimento dos países da América Latina após a segunda guerra mundial. Um dos programas para fomentar o desenvolvimento foi o proposto pelo presidente Harry Truman em 1949 que ficou conhecido como Ponto IV e a Aliança Para o Progresso, projeto político do presidente norte-americano John F. Kennedy em 1961 (MORAES, 2005). Essa dependência do Brasil deixou o País refém das potências econômicas do Ocidente e de suas políticas de desenvolvimento sendo o crescimento industrial brasileiro apenas um reflexo do crescimento industrial internacional, o que refletiu no período da ditadura militar com o aumento da desigualdade social, após os militares instaurarem o Programa Econômico Expresso no Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) que criou uma economia concentracionista e excludente, aumentando a dívida externa do Brasil (OLIVEIRA, 2003).

A crise financeira enfrentada na década de 1980, levou a redução dos subsídios para a pesca industrial o que causou um baixo uso da capacidade instalada, levando à quebra de várias indústrias pesqueiras, inclusive no Estado do Rio Grande do Sul, na região do Estuário da Lagoa dos Patos onde o número de indústrias passou de 30 em 1980 para 20 em 1987 e apenas 9 em 1996 (SOUZA, 2001). Mas pode-se perceber um aumento do esforço de pesca através do crescimento da frota atuante na pesca oceânica no Rio Grande do Sul que recebeu grandes incentivos das políticas de desenvolvimento para o setor, onde em 1961 haviam 20 arrasteiros simples e cinco parselhas industriais operando e no ano de 1986 existiam 240 embarcações industriais atuando no Litoral Gaúcho, comprovando o aumento do esforço de pesca devido e indicando uma redução dos estoques pesqueiros (SUDEPE, 1988).

Os problemas no setor industrial brasileiro frearam os investimentos tanto no setor pesqueiro industrial como nas políticas públicas de governo para a pesca artesanal, criando diferenças regionais nas políticas de estímulo durante a ditadura dos militares à atividade pesqueira, onde cerca de 94% das empresas incentivadas pelo governo eram do Centro-Sul onde foi priorizada a pesca industrial em detrimento da artesanal através de incentivos fiscais (DIEGUES, 1983). Na agricultura brasileira, os recursos aplicados no crédito rural foram crescentes entre os anos de 1970 e 1980, mas esse crédito foi seletivo, assim como ocorreu no setor pesqueiro e priorizou a Macrorregião Centro-Sul e um seleto grupo de agricultores onde essa exclusão se

dava na prática por diferentes níveis de procedimentos operacionais adotados pelas instituições financeiras e as concessões de crédito privilegiavam as *commodities* ligadas ao nascente complexo agroindustrial, e ao setor agroexportador, sendo as transações de maior volume e de menor custo administrativo, com uma centralidade na moderna agricultura do Centro Sul (BIANCHINI, 2015). O crédito também privilegiou culturas de mercado interno como o trigo, a avicultura e o leite e com isso, aproximadamente 70% dos estabelecimentos agropecuários não tiveram acesso ao crédito subsidiado, mas em contrapartida 1% dos tomadores de crédito, em torno de 15 mil grandes produtores, receberam nesse período 40% do total de recursos, demonstrando em números a desigualdade das políticas dessa época para o meio rural (BITTENCOURT, 2003).

A maioria dos pequenos agricultores, que não participaram nos anos dourados do crescimento econômico do país, viu se agravar sua situação nos anos 1980 (BIANCHINI, 2015). O modelo de agricultura espelhado nos anos setenta, entrou em crise em reação às mudanças nas políticas internacionais e a crise geral da economia brasileira onde o financiamento destinado à agricultura integrou-se às regras gerais do sistema financeiro nacional (BIANCHINI, 2015).

Em 1988 e 1989, o valor do crédito contratado foi somente de 45% do valor liberado em 1980, e o número de clientes do crédito rural do Banco do Brasil, principal operador do Sistema Nacional de Crédito Rural, passou de 800 mil operações para 240 mil aumentando a instabilidade do sistema de crédito rural devido à concentração do risco em um número menor de clientes (BITTENCOURT, 2003). O crédito reduziu-se e foi mais seletivo, beneficiando, prioritariamente, produtores integrados ao mercado, centrado no financiamento de agroquímicos, sementes certificadas e em investimentos em maquinaria, equipamento e animais tendo como consequência dessa política dos anos oitenta a redução da área plantada de grãos, de 40 milhões de hectares em 1979/80 para 38.9 milhões de hectares em 1989/90 (BIANCHINI, 2015). Uma produção de grãos que tinha atingido 25 milhões de toneladas em 1965 e subido a 32.5 milhões de toneladas em 1970, e a 50 milhões de toneladas em 1980, cresceu apenas 13% na década, com uma produção de 56.5 milhões de toneladas em 1990 demonstrando uma desaceleração da produtividade rural (BIANCHINI, 2015).

Entre os anos de 1984 e 1986, a economia brasileira passou por um curto intervalo de crescimento, apesar do ambiente de instabilidades fiscal e financeira

(FILHO, 2016). No ano de 1985 ocorreu o fim da ditadura militar iniciando a Nova República, reabrindo o debate para democratização do Estado, o que para Filho (2016) criou melhores condições para formular e promover novas políticas públicas de caráter mais inclusivo. Filho (2016) descreve que nesse período foi solicitada à SUDEPE a elaboração de um novo marco político que redefinisse suas estratégias, concentrando-se mais nas políticas de extensão da pesca artesanal. Durante a ditadura militar durante e a execução dos Planos Nacionais de Desenvolvimento da Pesca (PNDPs), Filho (2016) relata um apoio mais contundente à pesca industrial, beneficiada tanto pelas políticas de incentivos fiscais e creditícias quanto pela disponibilidade das estruturas públicas, como portos e entrepostos e nem mesmo os acordos com a FAO e o BID trouxeram mais benefícios aos pescadores descapitalizados como os pescadores artesanais.

Para alcançar o objetivo de fortalecer o espírito associativo como meio essencial para o desdobramento das demais atividades engajadas para a melhoria do perfil socioeconômico desses pescadores artesanais, estavam previstas a elaboração de um novo código de pesca, a criação de linhas de crédito de acesso fácil aos pescadores, a combinação de diversas políticas sociais com as da SUDEPE e a reabilitação da infraestrutura de comercialização existente, voltando-a também para a pesca artesanal (FILHO, 2016). Segundo Filho (2016), o problema desse novo plano é que também não definia metas de produção nem fazia previsão orçamentária. A prioridade para a pesca artesanal foi reafirmada pela SUDEPE em seu Plano de Trabalho Anual de 1986, que tinha como meta ampliar sua produtividade para melhor abastecer os mercados interno e externo, melhorando sua comercialização e preservando os recursos hidrobiológicos (SUDEPE, 1986). Como medida para ampliar o consumo familiar associado à pesca artesanal e industrial, foi proposta a criação do Programa de Abastecimento do Pescado (PROPEIXE), que tinha como objetivo modernizar a frota pesqueira e a armazenagem, mas devido ao agravamento da crise econômica, o programa não chegou a ser executado (FILHO, 2016).

Para Romano (2009), o desenvolvimento de políticas públicas não são processos fáceis e nem tranquilos, elas são resultado de conflitos entre diferentes atores sociais e de mercado que disputam a alocação de recursos públicos administrados pelo Estado, com cada um querendo uma fatia deste “bolo” gerado pelos impostos dos contribuintes. Nunca podemos excluir a política das análises

desses processos, pois sempre haverá a participação dos políticos na criação de Políticas Públicas, sendo necessário compreender e incluir a influência dos políticos no desenvolvimento e implementação de qualquer Política Pública que se pretende abordar (ROMANO, 2009).

2.2.2 O PRONAF, uma política pública para a agricultura familiar que chegou até os pescadores artesanais

Após a redemocratização, o Brasil ganhou destaque no cenário mundial pelo desenvolvimento de políticas públicas que tentaram diminuir a desigualdade existente entre os diferentes atores que constituem esse País, desde agricultores familiares até pescadores artesanais, desenvolvendo diversas políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural (GRISA; SCHNEIDER, 2014; PASQUOTTO, 2007). Essa “nova” visão por parte do Estado foi uma mudança no cenário brasileiro que até o ano de 1988 priorizava o agronegócio e a pesca industrial, deixando as populações rurais da chamada agricultura familiar e os pescadores artesanais as margens das políticas públicas desenvolvidas pelos governos anteriores (GRISA; SCHNEIDER, 2014; COSTA, 2007).

A partir da Constituição de 1988, o Estado começou a “olhar” as demandas sociais dos diferentes segmentos e atores que compõe a população brasileira. Grisa e Schneider (2015) demonstram que nas últimas três décadas, novas relações entre Estado e sociedade civil foram estabelecidas, criando espaços de participação social que permitiram o surgimento de novos atores políticos e o seu reconhecimento como sujeitos de direito onde a agricultura familiar passou a ser reconhecida pelo Estado como uma categoria social e política em meados de 1990. Esse novo cenário incitou a criação do Pronaf desencadeando outras políticas diferenciadas para o desenvolvimento rural como a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em 1999, a Secretaria da Agricultura Familiar (SAF) em 2001 e a Lei da Agricultura Familiar em 2006, que reconheceu a categoria social desses atores e passou a balizar as políticas públicas para este grupo social (GRISA & SCHNEIDER, 2015).

Para realizar uma análise sobre os processos de criação do PRONAF, estudou-se o trabalho de Romano (2009), onde o autor diz que não se pode excluir a “visão política” das políticas públicas pois essa visão é importante para os processos

econômicos, sociais e políticos de uma sociedade onde as políticas públicas constituem um dispositivo de governo na relação com a sociedade e o mercado. Para o autor, as políticas públicas têm funções estratégicas que definem os parâmetros e as modalidades de interação entre o público e o privado e definem quais são os assuntos que alcançam o status de interesse público para serem incluídos na agenda de Governo. As políticas públicas revelam e especificam as orientações de um projeto de direção política do Estado e da sociedade que se governa onde expressam a mobilidade das forças políticas e manifestam a incorporação ou exclusão política, econômica e social de determinados atores da sociedade nos conflitos onde se desenvolve a ação pública (ROMANO, 2009). Para Sen (2000), a importância do Estado está no desenvolvimento de políticas que protejam populações vulneráveis à lógica do mercado globalizado para manter a liberdade desses povos e seus direitos; apesar do autor defender o livre mercado. O Estado tem o papel de minimizar as desigualdades criando formas de inserção para essas populações não serem excluídas pelo desenvolvimento econômico (SEN, 2000).

Romano (2009) descreve a criação de políticas públicas como sendo produtos complexos de processos políticos onde devemos analisar questões do tipo: como se distribui o poder, em que consiste o conflito e quem ganhará ou perderá com cada alternativa de política? O autor diz que a separação entre política e administração acontece nos âmbitos onde cada uma se desenvolve. A administração diz respeito ao problema de alocações racionais e suas metas e objetivos são verificáveis e atingíveis tendo como objetivo a geração de lucro que pode ser reinvestido no negócio, mas a política é diferente e está determinada pelo conflito que expressa os graus de confrontação entre atores com interesses e racionalidades diferentes, gerando conflitos e seu objetivo é definir o rumo das ações estatais (ROMANO, 2009). As políticas públicas elaboradas por um governo não devem obedecer a lógica de mercado que visa o lucro, mas deve priorizar atingir o bem-estar social dos atores que compõe sua sociedade e protegê-los de forma que possam produzir e comercializarem sua produção criando mecanismos para a inserção e competição nos mercados existentes (MORAES, 2003).

O problema que se verifica nesses processos de desenvolvimento de políticas públicas é a invisibilidade das populações tradicionais nesses processos, onde essas populações acabam marginalizadas e excluídas das decisões que impactam nos seus

modos de vida, não levando em consideração os poderes locais como uma ferramenta de gestão social do desenvolvimento (FISCHER, 2002). Para Fischer (2002), a participação dos atores e poderes locais é que tornará possível implementar ações com resultados positivos, sendo impossível atingir o sucesso em projetos impostos de fora para dentro onde as decisões são tomadas por agentes externos da realidade local em que almejam atuar.

O problema já foi descrito por Furtado (1974), onde o autor aponta como sendo o motivo do fracasso das políticas durante a ditadura militar no Brasil o fato de serem modelos prontos, feitos pelos Norte Americanos e implementados na América Latina sem a participação dos atores locais. Estas políticas foram apenas copiadas de um modelo que foi desenvolvido em uma realidade completamente diferente à do Brasil, onde tanto o clima quanto as culturas eram muito diferentes da brasileira (FURTADO, 1974). Nesses processos é que entra a política nas políticas públicas descrito no trabalho de Romano (2009), onde fica explícito ao analisarmos o caso das populações tradicionais de pescadores artesanais que a dificuldade de articulação e de representatividade política dessa categoria nas tomadas de decisões, dificultam o desenvolvimento de políticas que beneficiem esses atores e sua profissão.

Bolter (2013) demonstra ser necessário analisarmos três abordagens teóricas distintas quando olhamos os processos de idealização, constituição e implementação das ações no processo político que envolve as políticas públicas. Primeiramente devemos analisar a participação dos atores envolvidos e a decisão das organizações sociais e sindicais rurais brasileiras de participarem do processo político das políticas públicas através da mobilização de recursos, sejam recursos humanos, econômicos, de infraestrutura ou de comunicação (BOLTER, 2013). Segundo, devemos analisar a permeabilidade do Estado e a opção dos governantes em implementar suas ações nesses processos através da relação do Estado Brasileiro com as organizações sociais rurais para a compreensão dos mecanismos e padrões que pautam as relações entre sociedade e Estado no Brasil (BOLTER, 2013). Terceiro, devemos analisar as redes de atores analisando as interconexões entre eles onde as políticas públicas não emergem dentro de um campo isolado, mas sim em um ambiente complexo e muito diversificado, como é o caso do meio rural brasileiro (BOLTER, 2013). Essas análises, segundo o autor, permitem refletir sobre a relação existente

entre os atores sociais e institucionais no contexto em que emergem as ações, políticas e programas públicos voltados para a agricultura familiar.

Através das mudanças que ocorreram com a redemocratização brasileira, o “terreno” estava propício para a elaboração do PRONAF no governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), seguindo os anseios da população que cobravam a participação dos diferentes segmentos dos atores que compunham o meio rural para elaboração dessa política que tinha como objetivo o fortalecimento da agricultura familiar a qual ficou marginalizada durante os anos de ditadura militar no País (BIANCHINI, 2015). Diferentes entidades participaram ativamente desse processo, destacando-se a Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), a Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (FETRAF), Comissão Pastoral da Terra (CPT), os Movimentos integrantes da Via Campesina, entre eles o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA) e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), e o conjunto das Organizações Não Governamentais como Departamento Socioeconômico de Estudos Rurais (DESER), as EMATERs além da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF/MDA), onde juntos contribuíram para a criação do PRONAF e seus principais instrumentos de Política Agrícola (BIANCHINI, 2015).

Foi a partir dos anos 1990, que as políticas públicas começaram a serem direcionadas para o espaço rural brasileiro, apresentando um processo diferenciado, abordando a sua lógica de desenvolvimento e execução, estruturação e formas que desencadearam na abordagem territorial, materializadas com as alterações no PRONAF-Infraestrutura e Serviços Municipais, ainda durante o governo do Fernando Henrique Cardoso (CARMO; CLEMENTE, 2018). O que destaca o PRONAF entre os diferentes programas e políticas desenvolvidas nas últimas três décadas, foi a participação das organizações que representam a agricultura familiar no seu desenvolvimento, abrangendo toda a diversidade do rural brasileiro, suas diferentes modalidades e tipologias de agricultores familiares (BIANCHINI, 2015).

Após a sua implementação, o PRONAF incluiu também os pescadores artesanais, financiando máquinas, veículos de transporte e equipamentos através de uma linha de crédito acessível para esta população tradicional (BIANCHINI, 2015). Essa Política foi a primeira política pública específica para a agricultura familiar, pois até o ano de 1995, o Brasil não tinha uma política pública para esses atores do meio

rural, quando o então presidente Fernando Henrique Cardoso criou o PRONAF (BIANCHINI, 2015). Bianchini (2015) descreve o período anterior ao PRONAF como uma modernização conservadora da agricultura brasileira, durando 30 anos (de 1964 até 1994) com consequências desastrosas para a agricultura familiar e para a sustentabilidade do meio rural e da manutenção dessas populações em suas áreas de origem.

Bianchini (2015) destaca que o PRONAF não surgiu aleatoriamente e de forma abrupta, foi produto das manifestações e mobilizações organizadas pelos agricultores familiares que em 1994 ficou conhecida como Grito da Terra Brasil, que pressionou o governo a criar o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAPE) e na sequência o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) em 1995. A Resolução 2101, de 24 de agosto de 1994, estabeleceu as normas de crédito rural de custeio do PROVAPE, apresentando critérios para caracterizar pequenos produtores rurais como possuindo área de até 4 MF (módulo fiscal), 80% da renda bruta com origem na agricultura e não ter empregados permanentes, também definiu a taxa de juros de 4% ao ano onde os créditos teriam que ser apresentados em grupos de até 20 agricultores, formalizando contratações individuais exigida pela ATER pública (BIANCHINI, 2015).

O trabalho de Bianchini (2015) demonstra que no mesmo período após a redemocratização, no Sul do Brasil houve um grupo de Sindicatos ligados à CUT Rural e Organizações do Meio Rural, entre elas o Departamento de Estudos Socioeconômicos Rurais (DESER), que promoveram uma ampla discussão sobre um novo modelo de crédito para a reestruturação produtiva da agricultura familiar e em 1993, no Fórum Sul dos Rurais da CUT que realizou um seminário na cidade de Chapecó com o lema “Crédito de Investimento – uma luta que vale milhões de vidas”. Isso apontava que o crédito seria a bandeira central do movimento sindical naquele momento, desencadeando a conquista de outras políticas como a ATER, Crédito Fundiário, Pesquisa, Educação e Formação Profissional, Infraestrutura e Habitação (BIANCHINI, 2015).

A proposta de crédito de investimento subsidiado para os agricultores tinha como objetivo recuperar e implementar a infraestrutura necessária aos pequenos estabelecimentos rurais, redefinindo seus sistemas de produção e capacitando-os para competir com agricultores dos países do Mercosul e adequar o nível de

tecnologia utilizado (BIANCHINI, 2015). Isso possibilitando a redução dos custos de produção e o aumento da qualidade e da produtividade agrícola para aumentar a produção de alimentos de forma a garantir a segurança alimentar do país, permitir o desenvolvimento de uma agricultura ecologicamente sustentável na conservação dos solos, das águas e demais recursos naturais, fixando a agricultura familiar no campo para evitar o êxodo rural (BIANCHINI, 2015). Segundo Bianchini (2015), todos esses fatores e lutas coletivas por um crédito diferenciado para a produção em unidades familiares rurais, foram determinantes para a criação do PRONAF. Um fator determinante foi a disputa acirrada entre Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva na eleição presidencial de 1994, que fez o Governo FHC assumir um comprometimento com um conjunto de propostas das organizações da Agricultura Familiar, para contrapor o Plano de Governo do candidato opositor Luiz Inácio Lula da Silva, que dava prioridade aos pequenos agricultores (BIANCHINI, 2015).

Bianchini (2015) descreve que em 1995, dois documentos iniciais foram elaborados pela equipe de Governo para oferecer as bases iniciais para a implantação do PRONAF. O primeiro elaborado pela equipe da SDR-MAARA, o Plano Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PLANAF), o segundo uma Resolução do Banco Central do Brasil (BACEN) de agosto de 1995 que institui a linha de crédito do PRONAF. O autor diz que estes documentos ofereceram elementos para caracterizar a agricultura familiar como um público diferenciado e propunham linhas de crédito diferenciadas para a reestruturação produtiva da agricultura familiar.

A Resolução do BACEN 2191 de 24 de agosto de 1995, institui o crédito rural do PRONAF e definiu os critérios para a Declaração de Aptidão (DAP), obrigatória para os agricultores que queriam acessar o crédito, sendo necessário explorar a parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário ou parceiro, não manter empregado permanente, não possuir área superior a quatro módulos fiscais, ter no mínimo 80% da renda bruta anual proveniente da exploração agropecuária ou extrativista e residir na propriedade ou em algum aglomerado urbano ou rural próximos (BIANCHINI, 2015). Segundo Bianchini (2015), no primeiro ano do PRONAF (safra 1995-1996), houveram muitos problemas e obstáculos impostos pelos bancos para a liberação do crédito, liberando só R\$ 89 milhões, em 33.227 operações de crédito de custeio, das quais 25.216 se destinaram à Região Sul do país, a maioria delas integradas à cadeia produtiva do fumo. Nesse primeiro ano, o crédito de investimento

do PRONAF não saiu do papel e o PRONAF Infraestrutura, destinado a investimentos em infraestrutura comunitária e capacitação, a organização dos Conselhos municipais, estaduais e nacional do PRONAF, seriam criados somente a partir de 1996 (BIANCHINI, 2015).

Mesmo com um cenário mais favorável para os agricultores familiares, a luta continuou e novamente, em 1996, as organizações dos agricultores avançaram na redução das taxas de juros, na concretização de linhas de investimento e na ampliação dos beneficiários do PRONAF. Isto permitiu aos agricultores que contratassem até dois empregados permanentes para terem acesso ao programa, sendo que esta alteração contou com proposições do movimento sindical da agricultura familiar do Sul contra o movimento sindical do Nordeste e a Confederação Nacional da Agricultura (CNA) também apoiou a alteração reivindicando os benefícios do Programa também para o seu quadro associativo (BIANCHINI, 2015).

Mesmo com tantas conquistas sendo alcançadas pelos movimentos ligados à agricultura familiar, os pescadores artesanais ainda não eram assistidos como beneficiários da política pública do PRONAF (COSTA, 2007). Então no ano de 1998, no início do mês de setembro, houve o derramamento de aproximadamente dez mil toneladas de ácido sulfúrico do Navio Bahamas, de bandeira malteza, no Estuário da Lagoa dos Patos, o que acabou causando a proibição da pesca da tainha (*Mugil liza*), da corvina (*Micropogonias furnieri*) e do bagre (*Genidens barbatus*), deixando os pescadores com poucas possibilidades de sobrevivência econômica (COSTA, 2007). Costa (2007) afirma que por se tratar de um desastre ecológico em uma área de estuário de extrema fragilidade e constante agressão, aliada à grande pressão da mídia, inclusive internacional, além de organizações ambientais que se uniram aos pescadores que se organizaram para exigir a sua inclusão como público beneficiário do PRONAF. As ações articuladas também visaram o direito de compensação, ressarcimento e mitigação ao ambiente que foi altamente impactado pelo desastre ambiental (COSTA, 2007).

Com toda essa repercussão, na safra 1997-1998, a resolução 2409 do BACEN, passou a permitir financiamentos do PRONAF para a categoria do pescador artesanal e um novo critério foi definido para caracterizar a agricultura familiar, o limite de renda bruta familiar que foi definido como teto de renda familiar sendo R\$27.500,00 (na época da resolução 2409) (BIANCHINI, 2015). Com a

impossibilidade da pesca no Estuário da Lagoa dos Patos, houve a necessidade de manter a renda dos pescadores artesanais dando início a um crescente acesso da categoria ao “PRONAFINHO” após a organização e reivindicação dos pescadores e pescadoras artesanais (PERUCCHI, 2015). Segundo Perucchi (2015), foi através deste movimento social que o PRONAF passou a atender especificamente os pequenos aquicultores e pescadores profissionais que se dediquem à pesca artesanal com fins comerciais, explorando a atividade como autônomos, com meios de produção próprios ou regime de parceria com outros pescadores artesanais.

Costa (2007) mostra que no Decreto nº. 3991, de 30 de outubro de 2001, sobre o PRONAF, foi definido no Artigo 5º os beneficiários e é no parágrafo único que os pescadores são citados: “são também beneficiários do Programa os aquicultores, pescadores artesanais, silvicultores, extrativistas, indígenas, membros de comunidades remanescentes de quilombos e agricultores assentados pelos programas de acesso à terra do Ministério de Desenvolvimento Agrário. Isso criou condições para o pescador artesanal se manter na profissão e manter sua família no seu meio de produção, sendo o crédito gerado por essa política pública um incentivo para a manutenção e sucessão dessa cultura, criando condições para o pescador artesanal competir no mercado adquirindo condições para a compra de frízeres, balanças de precisão, motor de embarcações, transporte automotivo e materiais para a pesca (PASQUOTTO, 2007).

Mesmo com tantos avanços e melhorias que o PRONAF proporcionou para as populações tradicionais do campo de 1995 até 2002, foi no governo do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2002-2010) que essa política pública ampliou, através da criação de novas linhas, seus recursos e sua base de atuação, criando novos instrumentos de Política Agrícola e de Desenvolvimento Rural Sustentável onde no ano de 2003 foram criados o Programa Vida Digna no Campo e o Brasil Fome Zero, fortalecendo a Agricultura Familiar, como produtora de alimentos para o Brasil Fome Zero (BIANCHINI, 2015). Na safra 2003-2004, a primeira do Governo Lula, foram anunciadas alterações importantes do PRONAF como o lançamento do Plano no Palácio do Governo, com a presença do Presidente Lula e dos principais Ministros, Deputados, Senadores, das lideranças das organizações dos agricultores familiares e dos presidentes dos Bancos do Brasil, do Nordeste e da Amazônia, comprometia todos com as novas medidas lançadas, tendo a agricultura familiar

como uma das prioridades do Governo (BIANCHINI, 2015). Foi durante o Governo Lula, que os programas com enfoque territorial foram fortalecidos com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) no ano de 2003, buscando atender à população rural mais vulnerável (CARMO; CLEMENTE, 2018).

Bianchini (2015) reforça a importância do lançamento do Plano Safra que passou a ocorrer todos os anos no Governo Lula com o direito à fala dos Presidentes e Dirigentes da CONTAG, FETRAF e MPA-Via Campesina, que passaram a fazer um balanço do Plano anterior e uma avaliação do novo Plano ampliando e reforçando a participação dos atores no desenvolvimento dessa política. Os dirigentes dos Bancos do Brasil, do Nordeste, da Amazônia e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) assumiam publicamente o compromisso de aplicar as metas anunciadas, assim como as instituições federais envolvidas com o Programa (BIANCHINI, 2015). Além das medidas do crédito do PRONAF, a cada safra foi anunciado um conjunto de medidas de políticas agrícolas e sociais que consolidaram uma política diferenciada e multifuncional para a agricultura familiar, que alcançando mais de 2 milhões de agricultores (BIANCHINI, 2015). O autor ressalta que durante esse período, também se agregaram outros instrumentos de política agrícola, entre eles a retomada da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), o Programa de Seguro Rural na Agricultura Familiar, o Programa de Aquisição de Alimentos na Agricultura Familiar (PAA), além do reforço de outros programas já existentes. Esses programas contaram com o apoio das instituições dos agricultores familiares e exigiram mudanças e novas leis que não encontraram dificuldades para serem aprovadas pelo Poder Legislativo devido ao apoio da base do governo e a pouca restrição que as políticas para a agricultura familiar tinham no Congresso, diferente das políticas de apoio à reforma agrária (BIANCHINI, 2015).

O Censo Agropecuário 2005/2006 mostrou que a agricultura familiar concentrou 37,8% do valor bruto da produção (VBP) agropecuária do Brasil, registrando um crescimento no número de estabelecimentos em relação a 1995/96, de 4.85 milhões a 5.2 milhões (BIANCHINI, 2015). A evolução positiva no número de estabelecimentos coincidiu com a criação e evolução das políticas diferenciadas como o PRONAF, o PAA, o Programa Bolsa Família (PBF), o acesso à Aposentadoria Rural e outros instrumentos de políticas públicas para o meio rural

brasileiro (BIANCHINI, 2015). Segundo Bianchini (2015), nos 20 primeiros anos de criação do PRONAF, entre 1995 e 2015, foram aplicados aproximadamente 160 bilhões de Reais em mais de 26 milhões de contratos e segundo dados do Banco Central do Brasil, nos últimos 6 anos, entre 2016 e 2021, foram aplicados mais de 160 bilhões de Reais, porém em um menor número de contratos, 8.334.826 milhões o que leva a entender que os valores de crédito foram maiores e alcançaram menos famílias que nos 20 primeiros anos dessa Política. O que chama a atenção quando analisados os dados disponíveis na página do Banco Central do Brasil para o acesso a informação é que não existe como analisar os valores destinados especificamente a pesca artesanal pois no campo de pesquisa de subprogramas não está disponível algum campo referente a pesca artesanal.

A pesca artesanal seguiu o crescimento da agricultura familiar com a inclusão desta categoria no PRONAF, o que permitiu acesso ao crédito proporcionado por essa política gerando um ambiente institucional mais favorável ao desenvolvimento de projetos relacionados com a agregação de valor na comercialização dos produtos (PASQUOTTO, 2007). Pasquotto (2007) lembra que ainda existe uma série de problemas e dificuldades de implementação dessa política públicas na pesca artesanal, que vão desde a carência de apoio para a elaboração dos projetos, que é necessário para se obter o crédito, até o reconhecimento dos próprios pescadores e uma melhor organização dessa categoria. Outra dificuldade são as instituições financeiras para o acesso ao crédito e a burocracia para a comprovação de que o pescador realmente se enquadra como beneficiário, mas isso não impede de vermos essa política como um grande avanço que possibilitou melhorias concretas para as famílias de pescadores artesanais (PASQUOTTO, 2007). As políticas públicas foram muito benéficas para os pescadores artesanais durante o período de governo do Partido dos Trabalhadores (2002-2016), como o PAA proposta pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e pelo MDS que possibilitou o arranjo de parte dos recursos públicos que seriam destinados à compra de alimentos, cumprirem uma dupla função onde além de serem empregados no combate à fome (FOME ZERO) (PASQUOTTO, 2007). Estas Políticas possibilitaram o fortalecimento de experiências associativas entre os pescadores artesanais para fornecerem o alimento para fomentar essas políticas gerando uma garantia de renda para a categoria (PASQUOTTO, 2007).

O benefício que o PRONAF trouxe para a categoria de pescadores artesanais é descrito através dos dados presentes nos trabalhos de Bianchini (2015) Pasquotto (2007) e Costa (2007), que demonstram a importância dessa política pública no desenvolvimento e manutenção dessa população tradicional e sua profissão. Mas como demonstra Romano (2009) e também Grisa e Schneider (2015), a política faz parte desses processos e a representatividade dessa categoria é importante para alcançar as conquistas almejadas. A desarticulação dos pescadores artesanais, devido a vários fatores como as diferenças culturais entre eles em cada região do Brasil, além das diferentes artes de pesca e formas de utilização das áreas naturais para o extrativismo, cria barreiras para a articulação dessa categoria em um nível federal e isso acaba dificultando as conquistas sociais e seu reconhecimento como uma classe (PASQUOTTO, 2007). É importante os pescadores artesanais se unirem como uma classe trabalhadora para não correrem o risco de perder todas as conquistas que ocorreram nas últimas três décadas no Brasil.

Segundo Sen (2000), as políticas públicas devem servir para a diminuição das desigualdades e para o desenvolvimento das populações marginalizadas pela lógica de mercado, melhorando as condições de vida dos cidadãos. Os acessos a linhas de crédito, como as realizadas pelo PRONAF, são essenciais para se alcançar esses objetivos mantendo as populações nos seus locais de origens com a possibilidade de uma vida digna e com qualidade, diminuindo assim o êxodo rural e o crescimento das periferias urbanas. A pesca artesanal é responsável por mais da metade da produção de pescado marinho do Brasil e mais de 60% do pescado consumido no mercado interno nacional (PASQUOTTO, 2007). Essa alta produtividade da pesca artesanal no Brasil demonstra a importância de se manter essas populações tradicionais de pescadores exercendo suas atividades que representam como resultado a aquisição de proteína animal de baixo custo para populações vulneráveis economicamente.

O caminho que a política pública do PRONAF percorreu até alcançar os pescadores artesanais não foi simples e nem fácil, foi um caminho de lutas e de conquistas para essa população tradicional conseguir o direito de acessar uma linha de crédito com juros baixos e que proporciona uma alternativa para o desenvolvimento socioeconômica desta profissão. É importante lembrar que o desenvolvimento é um processo social e cultural e só secundariamente econômico,

como defende Brandão (2004) e deve ser emancipatório e inclusivo com esses atores marginalizados. As políticas públicas, como o PRONAF, constituem um ambiente institucional mais favorável aos pescadores artesanais, assim como a inserção da pesca artesanal no PAA, o que assegura renda para diversas famílias de pescadores artesanais no Brasil. O Estado tem o papel de mediar a inclusão dessas populações nesses processos de desenvolvimento econômico pois a pesca artesanal tem um papel socioeconômico importante para diversas famílias, onde a pesca representa o único meio de sobrevivência para milhões de brasileiros, gerando emprego e renda para essas pessoas que abastecem o mercado interno brasileiro com proteína animal através de uma forma de pesca menos agressiva para o meio ambiente (CASTRO; NETO, 2007).

2.2.3 A implementação de políticas públicas

Segundo Souza (2003), existem três fases quando se analisa uma política pública. A primeira é a formulação da agenda, onde são definidos os temas prioritários que o Estado deve tratar. A segunda fase é a de formulação, de planejamento, onde serão definidos os seus objetivos. A terceira fase é a implementação, onde o que foi formulado e planejado se torna realidade. Este tema é muito mais complexo, mas este trabalho está focado somente na fase três, que é a implementação de uma política pública.

Lotta (2019) faz uma descrição dos mais de 40 anos de estudos e análises sobre implementação de políticas públicas em seu trabalho, dividendo a literatura existente sobre este tema em quatro gerações. A primeira de 1970, baseada principalmente nos Estado Unidos da América, olhava o processo de implementação de cima para baixo, *top down*, e era baseada em um ideal democrático de funcionamento do Estado, onde as decisões deveriam ser tomadas por políticos eleitos e qualquer modificação no processo de implementação era visto como subversão e ameaça à democracia. Em contrapartida à análise *top down*, em 1980 surgiu a análise *bottom up*, que propunha analisar a implementação de uma política de baixo para cima, se preocupando em como ela era implementada, observando o que de fato acontece no momento da implementação. Essa análise levou aos pesquisadores a darem maior atenção aos chamados Burocratas Nível de Rua

demonstrando que há muitos processos decisórios acontecendo na implementação e que a burocracia não é uma máquina (LOTTA, 2019).

Nos anos de 1990 surge a terceira geração que tem como preocupação central os modelos sintéticos de análise da implementação de políticas públicas, tentando sair da divisão bilateral *top down-bottom up* (LOTTA, 2019). Atualmente, segundo Lotta (2019), estamos na quarta geração de estudos sobre implementação que é marcada por múltiplos modelos e formas distintas de análise sobre o objeto, marcada por uma influência de outros campos de estudos, como a Sociologia, nas análises de implementação. Para Lotta (2019), os estudos sobre implementação de políticas públicas começaram a partir da quarta geração.

Analisando-se o contexto brasileiro de formulação e implementação de políticas públicas, Romano (2009) observa que as políticas públicas revelam e especificam as orientações de um projeto de direção política do Estado e da sociedade que se governa. Esses processos expressam a mobilidade das forças políticas e manifestam a incorporação ou exclusão política, econômica e social de determinados atores da sociedade nos conflitos onde se desenvolve a ação pública (ROMANO, 2009). É necessário entender que não se pode excluir a “visão política” das políticas públicas, pois essa visão é importante para os processos econômicos, sociais e políticos de uma sociedade onde as políticas públicas constituem um dispositivo de governo na relação com a sociedade e o mercado (ROMANO, 2009).

Romano (2009) afirma que as políticas públicas têm funções estratégicas que definem os parâmetros e as modalidades de interação entre o público e o privado e definem quais são os assuntos que alcançam o *status* de interesse público para serem incluídos na agenda de governo. Sen (2000) reforça a importância do Estado no desenvolvimento de políticas que protejam populações vulneráveis à lógica do mercado globalizado para manter a liberdade desses povos e seus direitos, apesar de defender o livre mercado, pois para o autor é papel do Estado minimizar as desigualdades criando formas de inserção para essas populações não serem excluídas pelo desenvolvimento econômico.

2.3 O BUROCRATA NÍVEL DE RUA

Para analisar como a política pública pode ser implementada, quais instrumentos são utilizados e como se dá o acesso as mesmas, uma das teorias que contribui para esta compreensão é a do Burocrata Nível de Rua, que entendemos que se adequa ao trabalho desenvolvido pelos técnicos da EMATER/ASCAR na implementação do PRONAF junto aos pescadores artesanais.

Lipsky (2019) desenvolveu a teoria do Burocrata Nível de Rua em 1980. Segundo o autor, o Burocrata Nível de Rua é o funcionário responsável pela implementação da política, trabalhando diretamente com o usuário. Segundo o mesmo autor, o Burocrata é a ponte que liga a política pública existente no papel, com o assistido (beneficiário), transformando uma coisa abstrata em algo real, em algo concreto e possível de implementação. Para Lipsky (2019), o Burocrata tem o poder de determinar quem acessará a política, sendo a interface entre o Estado e o público. Geralmente os Burocratas Nível de Rua trabalham em condições de escassez de recursos para a execução do trabalho, o que torna a sua capacidade de resolver problemas com criatividade e expertise determinante para o sucesso da implementação de uma política pública para o público alvo (LIPSKY, 2019).

Barrett (2004) analisa a política de baixo para cima, observando a política como ela realmente é. Esse tipo de análise ficou conhecido como *bottom up*, que foca no que de fato acontece, sem a preocupação com a legitimidade de como se chega aos resultados, mas sim de como se alcança o objetivo final. Para a autora, a implementação de uma política pública é apenas um dos múltiplos processos que exige tomadas de decisões por parte de quem implementa. Na perspectiva *bottom up* o burocrata nível de rua é um elemento central para compreender como as decisões de quem implementa a política pública alcança os resultados finais desejados por sua responsabilidade direta na execução de uma política pública. Segundo Lotta (2019), essa perspectiva começou a se disseminar pela Europa nos anos de 1980, impulsionada por um conjunto de pesquisas dos estudos organizacionais e da Sociologia que passaram a olhar para os atores envolvidos nos processos de implementação que posteriormente foram denominados Burocratas Nível de Rua pelo autor Lipsky no seu trabalho em 1980.

Ao desenvolver a terminologia Burocrata Nível de Rua, Lipsky (2019) abordou os dilemas que esses indivíduos enfrentam nos serviços públicos que prestam. Estes atores enfrentam as mais diversas dificuldades para executarem as suas funções, como condições de trabalho precárias, limitações ou até mesmo falta de recursos, conflitos de objetivos no trabalho além escolhas difíceis que os burocratas têm que tomar que podem interferir na construção social de um cliente (LIPSKY, 2019). Outro fator que pode ser um limitador na eficiência de um Burocrata Nível de Rua é a sobrecarga de trabalho e acúmulo de funções, pois segundo Lipsky (2019), muitas vezes o Burocrata tem que atender os clientes, administrar os recursos e gerenciar operações com recursos limitados, sendo a criatividade um diferencial para estes profissionais.

Lipsky (2019) demonstra que os Burocratas Nível de Rua conseguem produzir política pública sobre dois aspectos inter-relacionais de suas posições: relativo alto grau de discricionariedade e relativa autonomia por parte da autoridade organizacional. Eles acabam exercendo discricionariedade em suas decisões a respeito dos cidadãos com quem eles interagem e dessa forma, quando as decisões são tomadas em conjunto e somadas, as suas decisões individuais se tornam o comportamento da organização, pois na maioria das organizações, os Burocratas Nível de Rua têm considerável discricionariedade para determinarem a natureza, a quantidade e a qualidade dos benefícios e sanções distribuídos por suas organizações (LIPSKY, 2019).

A conclusão de Lipsky (2019) sobre os Burocratas Nível de Rua é que o trabalho destes atores se resume nas relações estabelecidas em encontros individuais ou entre os cidadãos e as pessoas (Burocratas) cujo o trabalho é prestar serviços a eles. Mas esses Burocratas Nível de Rua vivem em um ambiente político paradoxal, pois o trabalho que eles executam é aceito e aprovado, na maioria dos serviços públicos, mas o setor público do qual fazem parte é pouco respeitado pelos assistidos (LIPSKY, 2019). Para Lipsky (2019), o desafio para os defensores desses serviços públicos é equilibrar o respeito no encontro com o indivíduo que está no centro da prestação de serviço de nível de rua e ao mesmo tempo, negociar as questões para alcançar a eficiência e qualidade desses serviços.

Para Lotta (2019), os Burocratas Nível de Rua demonstram e reforçam a tese de que há muitos processos decisórios acontecendo na implementação de uma

política pública, que a burocracia não é uma máquina ou peças de engrenagens, e que compreender como ela se comporta e como ocorre a tomada de decisões é central às análises de qualquer política pública. Estudos sobre a atuação de Burocratas Nível de Rua envolvidos nos processos decisórios de implementação têm buscado analisar a política pública como ela é, suas práticas, interações, compreender comportamentos e como os burocratas decidem, onde a variável a ser levantada, sistematizada e analisada é a diferença da ação individual ou organizacional da burocracia (LOTTA, 2019).

São os Burocratas Nível de Rua que fazem as políticas públicas acontecerem, no sentido de baixo para cima, *bottom up*, como descreveu Barrett (2004). São eles que entregam de forma concreta os serviços e as políticas públicas para os cidadãos, sendo esta categoria proposta por Lipsky (2019) fundamental para o sucesso de implementação das políticas públicas propostas pelo Estado, assim como o bom funcionamento dos serviços públicos.

3. METODOLOGIA

O pesquisador que decide estudar o seu objeto de pesquisa, logo tem que escolher entre os muitos métodos já desenvolvidos pela ciência ou elaborar algo novo, o que acontece raramente no meio científico nos dias atuais, onde segundo Weber (1979) só nasce uma “nova” ciência quando se estuda um novo problema com o auxílio de um novo método. Atualmente, existe um grande pluralismo metodológico para o pesquisador que busca realizar uma dissertação, mas ainda assim, a maioria das pesquisas ficam limitadas às formas frequentemente utilizadas como fenomenologia, experimentos e levantamentos em pesquisas quantitativas, etnografia, teoria embasada na realidade, estudos de caso, pesquisa qualitativa e pesquisa de métodos mistos (CRESWELL, 2009).

O ato de escolha, tanto do objeto de pesquisa quanto do método a ser utilizado, automaticamente torna o trabalho tendencioso, mesmo que involuntariamente, como demonstram Weber (1979), Bourdieu (1999) e Demo (1995), quando dizem que ninguém é neutro, pois cada escolha feita pelo pesquisador é pessoal e direcionada, ou seja, ninguém é imparcial mesmo na ciência, apesar de sempre tentarmos chegar o mais próximo possível dessa imparcialidade.

A metodologia utilizada para o desenvolvimento deste trabalho foi a qualitativa, coletando dados através de pesquisa documental e de entrevistas com os atores envolvidos no processo de implementação da política pública do PRONAF no Município de Imbé. Seguindo a perspectiva de Gaskell (2014), mesmo contendo dados quantitativos, o trabalho buscou dar sentido aos números, para o pesquisador interpretar os dados disponíveis na pesquisa dando significados às informações coletadas. Segundo Gaskell (2014), ao realizar uma pesquisa qualitativa, o pesquisador contribui para o fornecimento de uma descrição detalhada de um meio social específico, podendo contribuir como base referencial para pesquisas futuras.

3.1 OS PASSOS DA PESQUISA

O trabalho seguiu um percurso teórico-metodológico baseado em Gil (2010), para nortear os caminhos desta pesquisa de forma organizada através de etapas planejadas e embasadas em um referencial científico adequado para alcançar os objetivos propostos (Tabela 1).

Tabela 1- Passos da pesquisa

<u>FINALIDADE</u>	<u>Básica</u>	<u>Aprofundamento sobre o tema pesquisado</u>	Para Gil (2010), a pesquisa básica busca o progresso da ciência, procurando desenvolver os conhecimentos científicos sem a preocupação direta com suas aplicações e consequências práticas, com um desenvolvimento bastante formalizado e objetiva gerar novos conhecimentos que virão a contribuir com o avanço e difusão da Ciência, no entanto, sem a necessidade de aplicabilidade prática.
<u>OBJETIVOS</u>	<u>Descritiva exploratória</u>	<u>Revisão de literatura e pesquisa de campo</u>	Segundo Gil (2010) é a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis, com a finalidade de realizar um levantamento de informações sobre o objeto com o intuito de conhecê-lo melhor e, assim, delimitar o campo de investigação.

<p><u>NATUREZA</u></p>	<p><u>Qualitativa</u></p>	<p><u>Análise e valoração dos elementos pesquisados</u></p>	<p>Gaskell (2014), diz que uma pesquisa qualitativa contribui para o fornecimento de uma descrição detalhada de um meio social específico, podendo contribuir como base referencial para pesquisas futuras. Uma pesquisa qualitativa tende a utilizar questões abertas para que os participantes possam expressar suas visões, possibilitando o pesquisador entender o contexto ou ambiente dos participantes sendo um processo bastante indutivo, com o pesquisador gerando significados a partir dos dados coletados em campo (CRESWELL, 2009).</p>
<p><u>PROCEDIMENTOS</u></p>	<p><u>Estudo de caso</u></p>	<p><u>Fontes de pesquisa: documentos e atores envolvidos no processo</u></p>	<p>Um estudo de caso, segundo Yin (2005), representa uma investigação empírica e compreende um método abrangente, com a lógica do planejamento, da coleta e da análise de dados que pode incluir tanto os estudos de caso único quanto de múltiplos e também abordagens quantitativas e qualitativas de pesquisa. É um estudo empírico que investiga um fenômeno atual dentro de uma realidade, quando as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não são claramente definidas e no qual são utilizadas várias fontes de evidência (YIN, 2005).</p> <p>Para Gil (2010), é preciso confrontar a visão teórica do problema com os dados da realidade.</p>
<p><u>TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS</u></p>	<p><u>Análise de documentos e aplicação de questionário</u></p>	<p><u>Análise dos projetos técnicos para o acesso a Política Pública do PRONAF através dos contratos firmados entre os pescadores artesanais e as instituições financeiras e entrevistas com questionário guia (roteiro) com dois extensionistas rurais e dez pescadores artesanais que</u></p>	<p>Segundo Gil (2010), os dados contidos em documentos são capazes de oferecer um conhecimento mais objetivo da realidade.</p>

		<u>acessaram o PRONAF</u>	
<u>TÉCNICA DE ANÁLISE DE DADOS</u>	<u>Análise de conteúdo</u>	<u>Interpretação das relações entre o referencial teórico, dados da pesquisa documental e de campo (entrevistas) para chegar à conclusão final</u>	<u>Bardin (1977) descreve que análise de conteúdo são um conjunto de instrumentos metodológicos cada vez mais sutis e em constante aperfeiçoamento, que se aplicam a discursos extremamente diversificados, através das técnicas múltiplas e multiplicadas, desde o cálculo de frequências que fornece dados cifrados, até à extração de estruturas traduzíveis em modelos, baseada na dedução: a inferência.</u>

Fonte: Elaborado pelo autor baseado no trabalho de Gil, 2010

Para o desenvolvimento desta pesquisa, o trabalho foi realizado em três etapas. A primeira foi a pesquisa documental para realizar o inventário, contabilizando os projetos técnicos aprovados pelas instituições financeiras que foram realizados pelos extensionistas no escritório municipal de Imbé para o acesso ao crédito da política pública do PRONAF pelos pescadores artesanais. Cada projeto técnico foi analisado individualmente para coletar dados necessários para responder o problema de pesquisa e os objetivos. A revisão documental analisou unicamente os projetos técnicos aprovados e presentes nos arquivos da EMATER/ASCAR no Escritório de Imbé. Foram necessários três dias para realizar esta etapa, ocupando os turnos da manhã e tarde na EMATER/ASCAR que tem o seu escritório localizado na Avenida Paraguassu, 2017, na Prefeitura Municipal de Imbé, no Prédio Anexo I.

Segundo May (2004), a pesquisa documental pode dizer muitas coisas ao pesquisador e a maneira como os eventos são construídos, revelando dados confiáveis para o pesquisador poder interpretar dados de períodos passados. Através da pesquisa documental, foi possível se analisar o processo de maturação e evolução da política pública do PRONAF no Município de Imbé, traçando uma linha temporal do primeiro projeto técnico aprovado até o último projeto aprovado, minimizando assim a influência do pesquisador sobre os dados já que estes são documentos oficiais e elaborado por terceiros (CELLARD, 2008). Considerando-se que a metodologia deve dar conta de criar os meios para responder ao objetivo de um trabalho científico,

organizou-se um quadro detalhando o instrumento de coleta de dados e a fonte de pesquisa de cada um dos objetivos específicos do presente trabalho (TABELA 2).

Tabela 2 - Instrumentos para coleta de dados

<p><u>Objetivo Geral:</u> Compreender como ocorre o processo de implementação do PRONAF para os pescadores artesanais do município de Imbé, RS.</p>		
<u>Objetivo específico</u>	<u>Instrumento</u>	<u>Fonte de pesquisa</u>
Conhecer a origem e a trajetória do PRONAF como política pública para a agricultura familiar até contemplar os pescadores artesanais;	Revisão Bibliográfica;	Trabalhos Científicos que trataram dos processos de criação da Política Pública do PRONAF para a Agricultura Familiar e trabalhos que descrevem como foram os processos enfrentados pelos pescadores artesanais até serem legalmente incluídos como beneficiários desta Política Pública.
Analisar o trabalho de assistência técnica da EMATER/ASCAR na implementação do PRONAF;	Saídas a campo como observador, entrevistas e análise de documentos;	Pesquisa documental dos projetos técnicos aprovados pelas instituições financeiras desenvolvidos pelos extensionista rurais da EMATER/ASCAR de Imbé.
Compreender como os pescadores artesanais avaliam o trabalho de	Questionários aplicados através de entrevistas;	Dez dos 21 pescadores artesanais que acessaram a Política

assistência técnica da EMATER/ASCAR;		Pública do PRONAF no Município de Imbé.
Entender qual é a importância do PRONAF para o desenvolvimento socioeconômico da pesca a partir do olhar dos próprios pescadores;	Questionários semiestruturados aplicados através de entrevistas;	Dez dos 21 pescadores artesanais que acessaram a Política Pública do PRONAF no Município de Imbé.

Fonte: elaborado pelo autor baseado no trabalho de Gil, 2010

É importante esclarecer que existe uma ligação entre o pesquisador, autor deste trabalho, e uma das fontes de pesquisa que é o Escritório Municipal da EMATER/ASCAR de Imbé, pois o mesmo realizou o estágio obrigatório para obtenção do título de Bacharel em Ciências Biológicas com Ênfase em Biologia Marinha e Costeira nesta instituição no ano de 2013. Além do estágio, este pesquisador acompanha o trabalho realizado pelos extensionistas rurais na pesca artesanal em Imbé há mais de oito anos, assim como a atividade pesqueira artesanal no Município, o que facilitou a liberação para o acesso a documentos e para a realização das entrevistas. Mas sempre buscou-se manter o mais próximo possível da neutralidade acadêmica nas análises dos dados obtidos neste trabalho.

O recorte amostral utilizado foram os projetos técnicos aprovados pelas instituições financeiras para firmar os contratos com os pescadores artesanais de Imbé para acessarem o crédito do PRONAF, através do trabalho de assistência técnica rural prestado pelos extensionistas rurais da EMATER/ASCAR do Município. Os dados relativos ao número de pescadores artesanais de Imbé foram obtidos no escritório municipal da EMATER/ASCAR, utilizando-se somente os pescadores artesanais cadastrados na EMATER/ASCAR. Os dados da Colônia de Pescadores Z-39, com sede em Imbé, não foram utilizados devido a Colônia possuir pescadores associados que residem em outros municípios da região, o que não seria compatível com a proposta do trabalho e comprometeria as análises.

Na segunda etapa foram realizadas entrevistas com dois extensionistas³ rurais da EMATER/ASCAR de Imbé, responsáveis por todos os projetos aprovados

³ Na EMATER/ASCAR de Imbé, foram entrevistados os dois extensionistas responsáveis pela assistência técnica rural para a elaboração de todos os projetos técnicos aprovados para o acesso dos

no Município. A primeira entrevista ocorreu em novembro de 2020 com o Extensionista A, que é o atual responsável pela assistência técnica em Imbé e a segunda em novembro de 2021, com o Extensionista Rural B, que foi o primeiro a realizar um projeto técnico para os pescadores artesanais acessarem o PRONAF em Imbé. A metodologia utilizada para as entrevistas foi a semiestruturada, com um questionário guia (roteiro) com perguntas de cunho qualitativo (GASKELL, 2014). Cada entrevista teve a duração de 90 minutos, aproximadamente, mas como houve contato frequente com os extensionistas ao longo de todo o período amostral, foram utilizadas informações de outras conversas para completar ou adicionar informações relevantes.

As entrevistas buscaram, através de um roteiro, obter informações que descrevessem como o PRONAF foi implementado em Imbé e como ocorre o diagnóstico por parte do extensionista rural da necessidade de elaborar um projeto técnico para determinado pescador acessar a política pública do PRONAF. Também foi observado o critério adotado pelo extensionista para realizar o projeto técnico, considerando-se a solicitação do pescador em adquirir determinado objeto e a necessidade real do requerente. Em caso de acesso ao crédito, também investigou-se como o pescador assume a responsabilidade com a instituição financeira.

Através das entrevistas, foi analisado como os extensionistas rurais auxiliaram no planejamento financeiro dos pescadores que acessaram o crédito para que não ocorra inadimplência e como eles ajudaram os pescadores a reunir toda a documentação necessária para aprovação das instituições financeiras⁴, mas sempre sendo um diálogo livre, deixando os extensionistas rurais a vontade para abordarem outros temas que eles julgassem importante para descrever os processos de assistência rural para acessar esta política.

Para se analisar os processos de implementação do PRONAF, houve a necessidade de acompanhar o extensionista rural em seu trabalho de campo, ou seja,

pescadores artesanais ao PRONAF. No presente trabalho, os extensionistas rurais estão identificados como Extensionista A e Extensionista B.

⁴Devido ao período em que se realizou uma das etapas deste trabalho (2020/2021), houve a desistência de entrevistar os agentes financeiros responsáveis pela aprovação dos projetos técnicos nas instituições financeiras Banco do Brasil e Banrisul, pois houve restrições devido ao Coronavírus (COVID-19) e suas variantes que dificultaram o contato e circulação do pesquisador por estes espaços. Pela dificuldade dos horários reduzidos de funcionamento das instituições financeiras e dos servidores, se mostrou necessário descartar estas entrevistas para não impactar o cronograma do trabalho.

nas visitas aos pescadores artesanais. O pesquisador acompanhou o extensionista A em 12 visitas em residências de pescadores no ano de 2019, para observar como é realizado o trabalho de assistência técnica rural. Neste acompanhamento não houve interferência do pesquisador, sendo somente observador, seguindo a obra de Lipsky (2019), em que o autor relata a importância do pesquisador em acompanhar o trabalho de campo do Burocrata Nível de Rua, justificando que assim é possível perceber detalhes que somente com entrevistas não seriam possíveis de serem observados.

A terceira etapa foram as entrevistas com os pescadores que acessaram o crédito da política pública do PRONAF em Imbé. As entrevistas foram qualitativas, seguindo um questionário guia (roteiro) baseado na metodologia de Gaskell (2014). Por já existir uma rede de contatos com os pescadores artesanais de Imbé, houve aceitação de praticamente todos os convidados a participarem deste trabalho, havendo somente uma negativa e uma impossibilidade por motivo de saúde. Foram realizadas 10 entrevistas com os pescadores artesanais de Imbé que acessaram o crédito da política pública do PRONAF (TABELA 3).

Tabela 3 - Perguntas utilizadas como roteiro nas entrevistas com dez pescadores artesanais que acessaram o PRONAF em Imbé

Idade?
Escolaridade?
1-Como ficou sabendo da possibilidade de acessar o crédito da Política Pública do PRONAF?
2-Como foi o trabalho da EMATER/ASCAR no seu acesso ao crédito do PRONAF? Do ponto de vista econômico, seria possível para o pescador artesanal pagar por este serviço de assistência técnica rural caso a EMATER/ASCAR encerre as atividades em Imbé?
3-O acesso ao crédito do PRONAF melhorou suas condições de trabalho? Ele auxiliou os seus produtos na disputa de mercado local?
4-Na sua opinião, essa política pública é importante para o desenvolvimento socioeconômico da pesca artesanal?
5-Houve dificuldades para você conseguir acessar esta política? Se você pudesse mudar algo no acesso ao PRONAF, o que seria?
6-Quantas pessoas em sua residência dependem diretamente da renda da pesca artesanal?

Fonte: Elaborada pelo autor, 2020

As questões elaboradas para os pescadores artesanais buscaram atender aos objetivos desta pesquisa quanto à valorização que os pescadores atribuem ao trabalho de assistência técnica do extensionista rural da EMATER/ASCAR, que

exerce um trabalho com caráter filantrópico, pois os pescadores não pagam pelos serviços prestados de forma direta. Estas perguntas também tentam entender se na visão dos pescadores, o PRONAF cumpre seu objetivo de desenvolvimento socioeconômico dessa população tradicional e se eles identificam alguma dificuldade que seja um empecilho no acesso dos pescadores a essa Política Pública. Para isto, foi analisada a opinião que esses atores têm sobre a implementação e efetividade do PRONAF na pesca artesanal de Imbé através do trabalho de assistência técnica rural da EMATER/ASCAR.

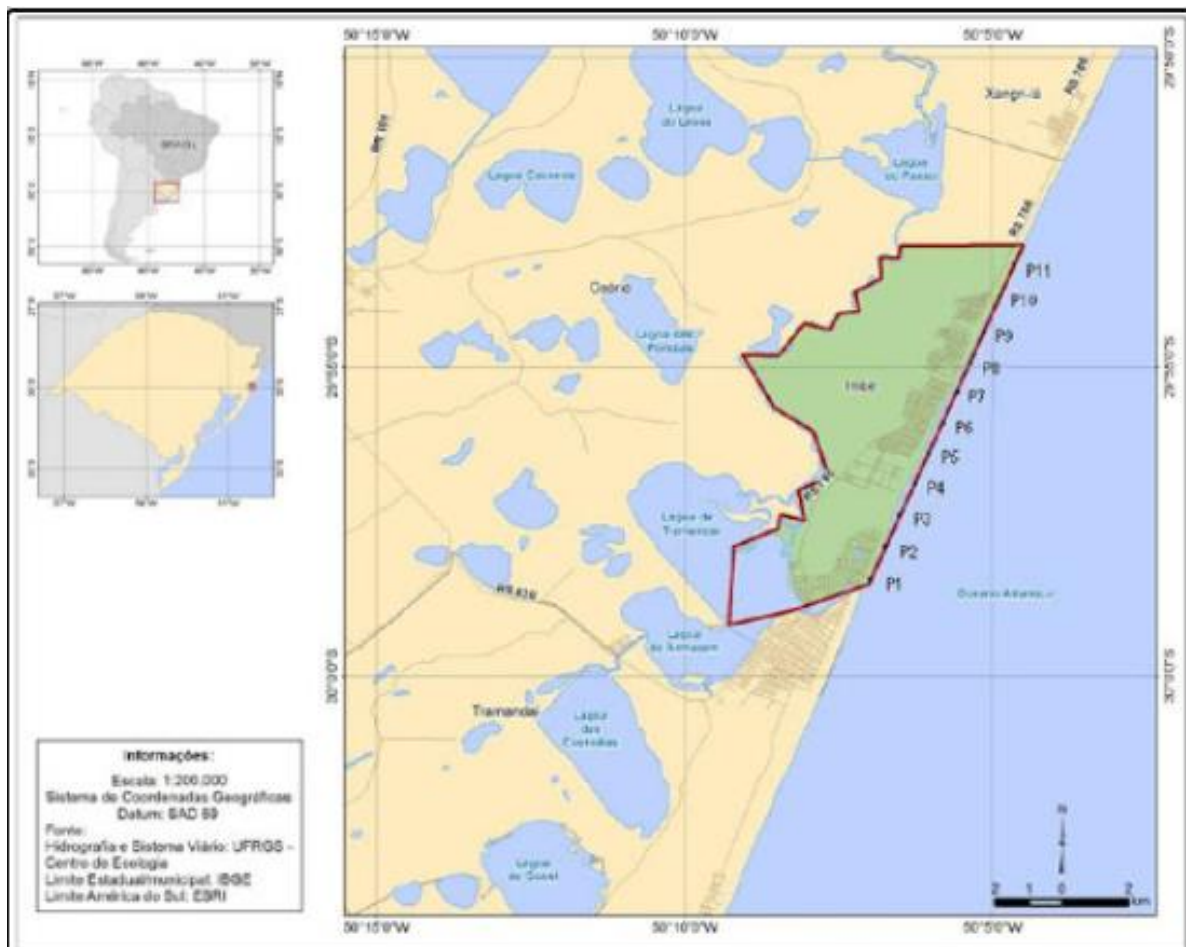
Segundo Creswell (2009), o elemento principal que compõe a pesquisa são os métodos específicos de coletas e análise de dados e, nas ciências sociais, quando se quer estudar um fenômeno, um comportamento ou simplesmente a opinião de atores sobre determinado tema, geralmente utilizam-se questionários com perguntas abertas e/ou fechadas que podem ser aplicadas através de entrevistas. Para a coleta de dados, o uso de questionário possibilita ao pesquisador obter dados qualitativos através de perguntas abertas e quantitativos com perguntas fechadas que enriquecem as análises das informações obtidas (GUNTHER, 2003). Gunther (2003) demonstra em seu trabalho sobre a elaboração de questionário como instrumento principal para o levantamento de dados por amostragem, definindo questionário como um conjunto de perguntas sobre um determinado tópico que não testa a habilidade do respondente, mas mede sua opinião, seus interesses, aspectos de personalidade e informação biográfica.

Para a análise de conteúdo das entrevistas realizadas, utilizou-se o trabalho de Bardin (1977) sobre Análise de Conteúdo. O trabalho é, como próprio autor descreve, um manual como um guia, um prontuário que tem por objetivo explicar o que é a análise de conteúdo e a utilidade que pode ter nas ciências humanas e como realizá-la (BARDIN, 1977).

3.2 O LÓCUS DA INVESTIGAÇÃO

A pesquisa foi realizada no Município de Imbé, localizado no Litoral Norte, cercado pelo Oceano Atlântico e pelo Sistema Estuarino-Lagunar Tramandaí-Armazém na Bacia Hidrográfica do Rio Tramandaí, situada na planície costeira do Rio Grande do Sul (PBHRT, 2005) (FIGURA 3).

Figura 3 - Mapa dos limites geográficos do Município de Imbé



Fonte: Adaptado pelo autor do Departamento de Geografia do Instituto de Geociências da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2021

A planície costeira no Litoral Norte do Rio Grande do Sul é uma formação geologicamente nova, formada por eventos de transgressões e regressão marinhas conhecidos como sistemas laguna-barreira I, II, III e IV, tendo em torno de 5,5 mil anos (sistema laguna-barreira IV) (VILWOCK *et al.*, 1986). O Município de Imbé é cercado pelo Oceano Atlântico e pelo Sistema Estuarino-Lagunar Tramandaí-Armazém na Bacia Hidrográfica do Rio Tramandaí, onde existem treze comunidades de pescadores artesanais, entre elas a de Imbé (PBHRT, 2005). Segundo Kapusta (2009), Imbé está localizada em uma região estuarina que apresenta alta produtividade biológica, pois a água do mar que entra no sistema é rica em nutrientes assim como as águas do Rio Tramandaí ou dos canais que nele desaguam. Essas características criam condições ambientais extremas que se refletem em baixa

riqueza de espécies, mas com elevado número de indivíduos (alta biomassa), criando condições ideais para o desenvolvimento da pesca artesanal (KAPUSTA, 2009).

O Município de Imbé se emancipou em nove de maio de 1988 do Município de Tramandaí, tendo sua história de ocupação humana ligada à pesca ainda no século XVIII, demonstrando a importância histórica e cultural dessa população tradicional na região, mas com o seu primeiro plano urbanístico sendo idealizado somente em 1940 com o lançamento do primeiro loteamento (CLAUSSEN, 2013).

Figura 4- Desenho do primeiro loteamento da praia de Imbé desenvolvido pelo engenheiro Ubatuba de Faria



Fonte: Jornal Correio do Povo, 1941, adaptado pelo autor do trabalho de Claussen, 2013

Segundo dados do IBGE (2020), a população estimada do Município é de 23.271 pessoas, tendo uma economia baseada no turismo, bens e serviços e construção civil, tendo renda *per capita* anual de apenas R\$ 23.398,58 e com o índice de desenvolvimento humano de 0,764, sendo o Município com maior grau de urbanização entre os municípios do Litoral Norte, com 95% de sua área urbanizada e registrando um grande aumento sazonal de sua população nos meses de verão.

4. ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS

Analisar-se-á os resultados deste trabalho dividindo o mesmo em duas partes, sendo a primeira intitulada de Burocrata Nível de Rua, a Ponte Entre o Pescador Artesanal e o PRONAF, onde será analisada a implementação da Política Pública do PRONAF através do trabalho dos extensionistas rurais da EMATER/ASCAR de Imbé, e a segunda parte intitulada de O Olhar dos Pescadores Artesanais para o PRONAF, onde será analisada a opinião dos pescadores artesanais sobre o processo de implementação, bem como a importância desta política para a atividade pesqueira.

Segundo Cotta (1998), analisar os resultados de uma pesquisa é a etapa mais complexa que o pesquisador irá enfrentar durante o trabalho. Nesta etapa, podem aparecer fatores alheios aos conhecimentos do pesquisador, sendo praticamente impossível controlar as variáveis que podem ocorrer. Nesta etapa é importante ter atenção e manter o foco referente aos objetivos que o trabalho busca alcançar para que os dados obtidos respondam à questão problema da pesquisa (COTTA, 1998).

4.1 O BUROCRATA NÍVEL DE RUA - A PONTE ENTRE O PESCADOR ARTESANAL E O PRONAF

O objetivo desta análise foi compreender como ocorre a implementação da política pública do PRONAF-Pesca através da mediação do Burocrata Nível de Rua, analisando-se os critérios adotados pelos Extensionistas Rurais, suas metodologias de trabalho e a visão que eles têm da pesca artesanal para elaborar os projetos técnicos a esse público. Para isto ser possível, a metodologia utilizada foi qualitativa através de entrevistas semiestruturadas com os dois Extensionistas Rurais A e B, responsáveis por todos os projetos técnicos realizados em Imbé e o acompanhamento em campo do trabalho de assistência técnica rural do Extensionista A, durante 12 visitas aos pescadores artesanais em suas residências.

Realizou-se uma descrição sobre o trabalho do burocrata nível de rua, nesse caso o extensionista da EMATER/ASCAR do escritório municipal de Imbé, no processo de elaboração dos projetos técnicos. Esses projetos são uma parte da burocracia necessária aos pescadores artesanais do Município para conseguirem a

aprovação das instituições financeiras para o acesso ao crédito disponível pelo Estado para o desenvolvimento rural através do PRONAF.

O Capítulo não busca analisar a política pública do PRONAF, mas sim como ocorre sua implementação, sendo um estudo de caso que busca esclarecer como as decisões são tomadas pelos Burocratas Nível de Rua e os motivos pelos quais elas foram tomadas, dentro do processo que leva o mesmo a elaborar o projeto técnico para o pescador artesanal acessar essa política. Um estudo de caso, segundo Yin (2005), representa uma investigação empírica e compreende um método abrangente, com a lógica do planejamento, da coleta e da análise de dados que pode incluir tanto os estudos de caso único quanto de múltiplos e também abordagens quantitativas e qualitativas de pesquisa. Este capítulo tem um caráter descritivo exploratório que traça uma sequência de eventos ao longo do período de tempo entre o diagnóstico da necessidade de o pescador artesanal acessar o PRONAF-Pesca e os processos de elaboração dos projetos técnicos pelo Burocrata Nível de Rua, descrevendo esse fenômeno dentro da realidade singular da assistência técnica prestada pelos Extensionistas Rurais aos pescadores artesanais no Município (CRESWELL, 2007).

No município de Imbé, o assistencialismo técnico rural prestado aos atores que se enquadram nas exigências da política pública do PRONAF é realizado somente pelo Extensionista⁵ Rural da Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural e Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural (EMATER/ASCAR). Isto acaba tornando o Burocrata Nível de Rua determinante no processo de implementação do PRONAF aos pescadores artesanais, assim como as relações organizacionais entre ele e essa população tradicional que ligam o Estado a esses atores em Imbé. O extensionista da EMATER/ASCAR não é um agente

⁵Extensionista rural não se enquadra como uma profissão, mas sim em um serviço prestado por profissionais de diferentes áreas de formação, para atuar junto aos produtores, formando juntos um corpo técnico que presta assistencialismo a diferentes populações, principalmente os pequenos agricultores e os pescadores artesanais de comunidades tradicionais porém, somente profissionais de determinadas áreas como engenheiros agrônomos e agrícolas, médicos veterinários, zootecnistas, entre outros, podem efetuar projetos técnicos para o acesso ao PRONAF.

estatal, mas atua como um, sendo um prestador de serviços de assistencialismo rural com caráter filantrópico aos pescadores artesanais residentes no Município.

Apesar de não ser especificamente classificado como uma profissão, o extensionista rural possui um dia específico que comemora essa atividade, denominado O Dia do Extensionista Rural, comemorado em 6 de dezembro, tendo como marco a criação da primeira instituição de extensão rural do País, em 1948. Esta atividade possui, inclusive, uma Legislação Federal própria, a Lei 12188, de 11 de janeiro de 2010, que Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PNATER) e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (PRONATER), altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. A extensão rural, segundo esta legislação federal, é descrita como um serviço de educação não formal, de caráter continuado, no meio rural, que promove processos de gestão, produção, beneficiamento e comercialização das atividades e dos serviços agropecuários e não agropecuários, inclusive das atividades agroextrativistas, florestais e artesanais.

Segundo Lotta (2019), os estudos sobre implementação de políticas públicas têm crescido no Brasil, no entanto, a grande maioria utiliza o termo implementação de forma metafórica e não como objeto analítico. Estudos sobre este campo analítico são importantes para contribuir com a literatura e aprimoramento dessa área ainda pouco estudada no Brasil (LOTTA, 2019). Nesse campo de análise, destaca-se o papel do Burocrata Nível de Rua, neste caso o Extensionista Rural, pois ele é o representante do Estado para a população que busca assistência através das políticas públicas, sendo este ator quem faz a política acontecer de forma concreta e visível aos olhos da sociedade (LOTTA, 2019; LIPSKY, 2019).

Para se analisar a implementação de uma política pública, é importante compreender que essas políticas são compostas por múltiplos processos que exigem tomadas de decisões por parte do burocrata nível de rua (LOTTA, 2019). Para Lotta (2019), nem tudo é passível de ser previsto ou controlado, sendo necessário um olhar de baixo para cima, denominado de *bottom up*, para ser possível analisar o que de fato acontece no momento de implementação da política pública, compreendendo como essa política realmente é (BARRETT, 2004).

No Rio Grande do Sul, o assistencialismo rural iniciou-se através da ASCAR, fundada no ano de 1955, com o objetivo de orientar os pequenos agricultores no acesso as formas de crédito para o desenvolvimento da agricultura e o bem-estar de suas famílias (EMATER, 2021). A primeira turma era composta por 28 extensionistas rurais, sendo 15 mulheres da área de bem-estar social e 13 homens da área agrônômica (EMATER, 2021). Com a criação da Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER-RS), no dia 14 de março de 1977, ocorreu a soma da EMATER e da ASCAR integrando o Sistema Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, sob a coordenação da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRAER) com a missão de promover o desenvolvimento técnico e social (EMATER, 2021).

Após a extinção da EMBRAER na década de 1990, a EMATER/RS-ASCAR passou a ser relacionada a Secretaria Estadual de Agricultura através de convênio para executar a política oficial de ATERS do Rio Grande do Sul, havendo uma mudança devido aos recursos serem provenientes de convênios com os municípios, Estado e União (EMATER, 2021). A EMATER/ASCAR executa as principais ações, programas e políticas públicas, sendo referência há 66 anos no uso de metodologias de comunicação e de Assistência Técnica e Extensão Rural e Social (ATERS). Atualmente, a EMATER/ASCAR atua em parceria com a Secretaria Estadual da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural (SEAPDR) do Rio Grande do Sul na assistência técnica rural e implementações de políticas públicas voltadas para as atividades produtivas de alimentos para agricultores familiares e populações tradicionais (EMATER, 2021).

Segundo os dados fornecidos pelo chefe do Escritório Municipal de Imbé e Extensionista Rural A, dos 241 pescadores artesanais que possuem cadastro no Município, 30% são do gênero feminino e 70% do gênero masculino, legalizados com o Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP), que é a carteira de pescador profissional artesanal registrada Sistema Nacional de Informações da Pesca e Aquicultura (SINPESQ), para exercerem a atividade em Imbé. Este documento dá ao pescador artesanal o direito de acessar o seguro defeso, que também é uma política pública. Como já observado anteriormente, a média de idade destes pescadores se mostrou elevada, sendo de 52 anos, tendo somente 11 pescadores com idade inferior a 30 anos. Segundo o Extensionista Rural A, isso revela uma

tendência de envelhecimento dessa população e falta de sucessão, botando em risco a arte de pesca artesanal no Município. Para esse burocrata nível de rua, a pesca artesanal faz parte da história de Imbé sendo um fator cultural e socioeconômico importante para o município, pois é geradora de renda e alimento para aproximadamente 150 famílias no Município segundo dados da EMATER/ASCAR, demonstrando a importância que o Estado pode ter através de Políticas Públicas voltadas para a continuidade dessa atividade.

Como descrito no capítulo anterior, para se analisar a implementação do PRONAF-Pesca, é necessário conhecer a história dessa política pública, sendo importante lembrar que essa foi a primeira política pública voltada para a agricultura familiar no Brasil, sendo fruto de intensa participação dos atores e movimentos sociais ligados à agricultura familiar (GRISA; SCHENAIDER, 2015). Como já demonstrado anteriormente, o objetivo do PRONAF é a redução das desigualdades, inclusão socioeconômica dos agricultores familiares e pescadores artesanais, em toda a sua diversidade e garantir a segurança alimentar de toda essa população (BIANCHINI, 2015). A inclusão dos pescadores artesanais como beneficiários do PRONAF em 1998, possibilitou condições para eles se manterem na profissão e manter sua família no seu meio de produção, sendo o crédito gerado por essa política pública um incentivo para a manutenção e sucessão dessa cultura, possibilitando o pescador artesanal competir no mercado através da aquisição de crédito para a compra de frízeres, balanças de precisão, motor de embarcações, transporte automotivo e materiais para a pesca (COSTA, 2007; PASQUOTTO, 2007).

O trabalho do Burocrata Nível de Rua é como o de uma ponte que liga os pescadores artesanais à política pública do PRONAF para o desenvolvimento da pesca artesanal, na tentativa do Estado de melhorar as condições de trabalho para diminuir as diferenças na concorrência de mercado com os produtos da pesca industrial, principalmente nos mercados locais em que esses pescadores artesanais estão inseridos (PASQUOTTO, 2007). Segundo Lotta (2019), estudos sobre a implementação de políticas públicas no Brasil começaram a partir dos anos de 2010, mas ainda são bastante incipientes e com poucos autores trabalhando nessa área de estudo. Mas quando se fala em burocracia nível de rua, é importante entender que se trata da implementação da política pública em que o burocrata é a pessoa na linha de frente, sendo o “rosto” que representa a assistência (Estado) para os assistidos

(pescadores artesanais) em Imbé. Relembrando parte do referencial teórico deste trabalho, a nomenclatura Burocrata Nível de Rua surgiu como conceito para descrever a atuação dos funcionários responsáveis pela entrega final dos serviços, trabalhando diretamente com os usuários (assistidos) que necessitam dos serviços públicos (LIPSKY, 2019). Para Lipsky (2019), é o burocrata nível de rua que tem o poder de determinar quem acessará a política e seus benefícios, sendo a interface mais visível do Estado, materializando a imagem, positiva ou negativa, que os assistidos têm sobre o governo, sendo denominados pelo autor de fazedores de política.

Apesar dos pescadores artesanais serem incluídos legalmente como beneficiários do PRONAF em 1998, o primeiro projeto técnico realizado em Imbé e aprovado por uma instituição financeira foi ocorrer somente em 2013, revelando uma lacuna temporal de 15 anos. O extensionista responsável pela implementação do primeiro PRONAF na pesca artesanal foi o Extensionista Rural B, atualmente aposentado dos serviços de assistência técnica rural da EMATER/ASCAR, após mais de 40 anos de trabalhos na área. Ele relatou na entrevista que assumiu a chefia do Escritório Municipal de Imbé no início do ano de 2013 e diagnosticou que ainda não haviam sido realizados nenhum projeto técnico referente à Política Pública do PRONAF. Ao investigar os motivos da não realização dos projetos técnicos, o Extensionista Rural B disse que identificou que quase nenhum dos pescadores artesanais do Município possuíam a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP), pois segundo ele somente três pescadores haviam emitido este documento em Imbé até a sua posse como chefe de escritório. A DAP é o documento que identifica os pescadores artesanais e aquicultores familiares e/ou suas formas associativas organizadas em pessoas jurídicas, aptas a realizarem operações de crédito rural ao amparo do PRONAF e além do acesso ao crédito, a DAP também é obrigatória em outros programas e ações federais, como o PAA por meio do qual o agricultor vende sua produção para o governo e ao PNAE. O primeiro passo que foi dado pelo Burocrata Nível de Rua foi realizar a DAP dos pescadores artesanais cadastrados no escritório da EMATER/ASCAR de Imbé.

Os critérios para emissão da DAP, para os pescadores artesanais conseguirem este documento, são a Carteira de Pescador Profissional do Ministério da Pesca e Aquicultura documento que identifica o pescador (a) para o exercício da profissão de forma artesanal, CPF, RG, Comprovante de Residência, Declaração de

Renda Bruta Anual e, se for casado, Esposa ou companheira com CPF e RG. Segundo o Extensionista Rural B, esse foi o segundo problema encontrado, pois houve grande dificuldade em conseguir que os pescadores reunissem todos esses documentos para a emissão da DAP. A burocracia documental sempre é um empecilho para as populações tradicionais que possuem hábitos próprios de produção e reprodução social diferentes dos moldes da sociedade capitalista industrial (RAMALHO, 2007).

Após a reunião dos documentos necessários para a emissão da DAP, o Extensionista Rural B realizou uma campanha de divulgação da possibilidade de acesso ao crédito com juros baixos do PRONAF para os pescadores artesanais. Segundo ele, essa divulgação era feita nas visitas nas residências dos pescadores artesanais e nos eventos sociais e de capacitação realizados pela EMATER/ASCAR em Imbé. Muitos pescadores nunca haviam tido acesso a informações sobre a possibilidade de acessarem políticas públicas, o que demonstra a importância do trabalho do Extensionista Rural em divulgar e dialogar com esses atores sobre as ações que o Estado oferece para o desenvolvimento socioeconômico dessa população tradicional.

Os primeiros projetos técnicos desenvolvidos pelo Extensionista Rural B, foram com os pescadores que já possuíam a DAP. Para elaborar os projetos, o burocrata disse ter realizado um estudo da capacidade de pagamento, analisando quanto o pescador pescava para estimar o quanto ele poderia pagar e assim planejar o quanto (montante) de crédito seria possível tentar sem colocar em risco a capacidade econômica do pescador artesanal. Este ponto foi uma dificuldade pois segundo o burocrata, os pescadores tinham grandes dificuldades de comprovação de renda por não utilizarem corretamente o talão de produtor rural, sendo este o documento que as instituições financeiras levavam em conta nas análises de comprovação de renda.

O Extensionista Rural B destacou na entrevista as boas condições encontradas em 2013 para implementação do PRONAF em Imbé, sendo um momento político favorável para questões sociais e para as populações tradicionais e com uma estabilidade econômica no Brasil. O Burocrata também destacou a liberdade para desenvolver o seu trabalho em Imbé com autonomia e autoridade organizacional,

assim como recursos satisfatórios para o funcionamento do escritório municipal da EMATER/ASCAR em Imbé no ano de 2013.

Esses fatores somados criaram um solo fértil para finalmente ser implementada a política pública do PRONAF para os pescadores poderem ter essa alternativa de acesso a crédito com juros baixos. Para ele, essa Política Pública é essencial para essa população tradicional de pescadores artesanais de Imbé, pois na opinião dele, o sistema privado de crédito não tem linhas de financiamentos compatíveis com a realidade financeira dos pescadores e também não existe uma demanda suficientemente alta para essas instituições privadas elaborarem planos para incorporar esses atores da pesca em seus planos econômicos. O Burocrata salientou que os juros baixos do PRONAF são determinantes para os pescadores artesanais desenvolverem suas formas produtivas sem colocar em risco a sua renda familiar. O desenvolvimento do primeiro projeto técnico realizado em Imbé pelo Extensionista Rural B foi fruto de um trabalho de divulgação e de tentativas de legalização documental dos pescadores artesanais, pois muitos deles, segundo o burocrata, não possuíam sequer o Cadastro de Pessoa Física (CPF). Ambos os Extensionistas A e B possuem uma metodologia para a implementação do PRONAF praticamente idêntica, com pequenas variações relacionadas aos perfis de cada um desses burocratas (FIGURA 5).

Figura 5 - Os caminhos burocráticos percorridos para os pescadores artesanais acessarem o Pronaf em Imbé



Fonte: Desenvolvido pelo autor, 2022

Para o Extensionista Rural B foram uma série de fatores que levaram a lacuna temporal entre a introdução de forma legal dos pescadores artesanais na política pública do PRONAF e a realização do primeiro projeto técnico aprovado no Município em fevereiro de 2013, os quais ele não quis entrar em detalhes para não expor o extensionista anterior à nomeação dele como chefe de escritório em Imbé, já que este não estava presente para dar a sua versão sobre este fato. Mas analisando as entrevistas, tanto do Extensionista Rural B e do Extensionista Rural A, que o sucedeu na chefia do escritório municipal de Imbé, o motivo que este trabalho aponta, foi a escolha pessoal do Burocrata Nível de Rua anterior a eles em não implementar o PRONAF em Imbé, pois as condições para a implementação desta Política estavam à disposição com um cenário político e econômico propício para a aprovação de projetos técnicos (BIANCHINI, 2015). Porém, podem ter ocorrido fatores que contribuíram para este atraso de implementação dessa Política, como os descritos nos trabalhos de Lipsky (2019), Lotta (2019) e Barrett (2004). Estes autores apontam como as condições de trabalho, problemas de recursos na demanda e oferta e escolhas pessoais, como sendo fatores que acabam influenciando em como um Burocrata acaba sendo produtor ou não de uma política pública e também em como estes fatores refletem nas interações do Burocrata com os cidadãos assistidos por ele. Como não foi possível entrevistar o extensionista anterior à implementação do PRONAF em Imbé, os motivos são suposições desenvolvidas após análises das entrevistas com os extensionistas posteriores a ele e revisão de trabalhos sobre implementação de políticas públicas, mas o fato é que houve um espaço de tempo de 15 anos entre a possibilidade de acesso dos pescadores artesanais ao PRONAF e a implementação efetiva dessa Política Pública em Imbé.

Segundo o Extensionista Rural A, atual chefe do escritório municipal de Imbé da EMATER/ASCAR, cargo que assumiu no ano de 2015, o maior problema que ele encontrou para implementar o PRONAF no Município foram as mudanças de governo e a instabilidade que isso traz para essa política pública. O PRONAF depende do Plano Safra, que é um programa Federal responsável pela destinação de recursos para o financiamento da atividade agrícola dos pequenos, médios e grandes produtores no Brasil. Para o burocrata, a cada mudança de governo, muda também o Plano Safra, alterando a liberação para certos tipos de financiamentos, o que torna

instável o planejamento do extensionista rural e seus projetos técnicos para os pescadores artesanais. As mudanças que envolvem o Plano Safra acabam interferindo na atuação burocrata nível de rua por modificar as liberações sobre o que poderá ou não ser financiado pelos pescadores artesanais, o que pode limitar o acesso à política pública do PRONAF pelos pescadores artesanais. A nota técnica do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada demonstra que o crédito rural no Brasil sofre com a intervenção do poder público, relatando que o processo de ajuste fiscal implementado a partir de 2016, impactou na estrutura de financiamento de crédito rural e modificou os planos safras (IPEA, 2019). Segundo o relatório, o pico de investimento do PRONAF foi no ano de 2015, sendo que em 2019 houve um recuo de 75% em valores reais para o PRONAF devido ao avanço das taxas de operações às taxas de mercado e devido ao ajuste fiscal do Governo Federal (IPEA, 2019).

O Extensionista Rural A também relatou a dificuldade que os pescadores encontram para reunirem os documentos necessários para acessarem o PRONAF e em quitarem dívidas anteriores para conseguirem a liberação do crédito disponibilizado por essa Política Pública, pois uma das exigências das instituições financeiras é o pescador artesanal não possuir nenhum tipo de dívida ativa. Segundo o Burocrata, os pescadores têm grande dificuldade em conseguirem organizar suas finanças, apresentando problemas de gestão orçamentaria que dificultam na elaboração de novos projetos técnicos.

Para Lima e Ascenzi (2014), as decisões que os burocratas de nível de rua tomam, assim como as rotinas que estabelecem e os dispositivos que criam para lidar com as incertezas e pressões do trabalho, tornam-se as políticas públicas que implementam. O papel de fazedores de políticas desses burocratas é construído sob duas facetas inter-relacionadas de suas posições, sendo o alto grau de discricionariedade e a relativa autonomia em relação à autoridade organizacional (LIMA; ASCENZI, 2014). Lotta (2019) afirma ser necessário para analisar os burocratas de nível de rua, compreender que eles são uma parte importante do campo de estudos sobre implementação das políticas públicas. Ser um burocrata nível de rua é um trabalho altamente criativo, imprevisível e potencialmente incontrolável onde eles fazem tudo exercendo discricionariedade, que é a margem de liberdade para tomada de decisão que eles possuem (LOTTA, 2019).

O trabalho de Lotta (2019) alerta que, para analisar a implementação de uma política pública é necessário entender quem são os atores envolvidos e como eles interagem e agem sobre esses processos de implementação. Em Imbé, o Extensionista Rural A tem um vínculo com a área em que atua, pois nasceu em Osório, município limítrofe de Imbé, tendo morado por muitos anos junto a uma comunidade de pescadores artesanais que utilizam a mesma área de pesca que os pescadores de Imbé, às margens do Sistema Estuarino-Lagunar Tramandaí-Armazém. A formação profissional deste Burocrata Nível de Rua, também está ligada à região, onde obteve a formação de técnico em agropecuária na Escola Rural (Escola Estadual de Ensino Médio Ildelfonso Simões Lopes) em Osório. Atualmente, o Burocrata é graduando em Ciências Biológicas pela Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS) Campus Osório. Durante a entrevista, o extensionista deixou claro o seu posicionamento sobre a importância do Burocrata Nível de Rua ter uma formação na área em que ele irá atuar e que tenha conhecimento sobre a cultura dos atores para quem ele irá prestar a assistência rural.

Segundo o Extensionista Rural A, a formação em Ciências Biológica, ênfase em Biologia Marinha e Costeira, irá agregar conhecimento teórico para melhorar o embasamento científico do seu trabalho de assistência técnica rural para os pescadores artesanais de Imbé. O Burocrata também revelou grande conhecimento histórico sobre a pesca artesanal na região, tendo um grande respeito e admiração por essa população tradicional.

O Extensionista Rural A tem o cuidado para não induzir os pescadores a buscarem o crédito através do PRONAF sem a real necessidade, mas quando ele recebe alguma demanda por parte dos pescadores que se enquadram no PRONAF, o extensionista analisa a possibilidade de elaborar um projeto técnico para a implementação desta política pública para possibilitar o acesso dos pescadores artesanais ao crédito sem o comprometimento da renda familiar. É importante lembrar que Burocrata trabalha com outras políticas públicas, como o Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento dos Pequenos Estabelecimentos Rurais (FEAPER-RS), mas que segundo ele, exige uma documentação maior do que o PRONAF-Pesca, dificultando o acesso por parte dos pescadores artesanais.

Após o diagnóstico de necessidade de buscar o crédito do PRONAF-Pesca, vem a parte da burocracia documental. O Extensionista Rural A relatou que

primeiramente verifica se o pescador artesanal possui a DAP, documento que a EMATER emite gratuitamente para quem se enquadra nos requisitos dessa política pública e quer tentar obter o crédito junto às instituições financeiras vinculadas ao PRONAF. Segundo o extensionista, o critério adotado para ter a DAP é que a renda familiar seja no mínimo 51% proveniente da pesca artesanal e que o pescador tenha a documentação para exercer legalmente a pesca artesanal, sendo necessário possuir o Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP), emitido de forma gratuita pela EMATER ou pela colônia de pescadores Z-39 de Imbé.

Após o Burocrata concluir a parte de documentação com o pescador, o que segundo ele é a parte do processo que existe maior dificuldade, juntamente com a comprovação documental da renda familiar, é realizado uma análise para verificar se o crédito do PRONAF não colocará em risco a renda do pescador artesanal. Com os documentos reunidos e a análise de possibilidade de pagamento sem afetar significativamente a renda do pescador, vem a elaboração do projeto técnico; que varia de acordo com a necessidade de cada pescador e o que se planeja adquirir com o crédito do PRONAF-Pesca. O Burocrata diz que cada pescador é único, possuindo características próprias, o que torna cada projeto técnico diferente e único pois cada um apresenta necessidades específicas tanto de desejo em adquirir algo relacionado à atividade pesqueira como na forma de pagamento.

O Extensionista Rural A conhece e convive diariamente com cada um os pescadores do Município, sendo este um componente importante para a efetividade de um bom desenvolvimento dos projetos técnicos para a aprovação do crédito disponibilizado pelo PRONAF. Pela entrevista, fica claro que o Burocrata não cria a figura de um pescador tipo ideal, como Weber (1979) descreve em seu trabalho, pois devido ao conhecimento e convívio que o Burocrata tem com os pescadores e suas famílias, ele consegue analisar cada caso individualmente sem criar generalizações em seu trabalho sendo cuidadoso ao analisar a necessidade de cada pescador.

Após a conclusão do projeto técnico, vem a parte da submissão desse projeto para a aprovação das instituições financeiras. Atualmente, na região de Imbé, somente o Banco do Brasil e o Banrisul estão vinculadas ao governo Federal para a liberação de crédito do PRONAF. O extensionista relatou na entrevista que a EMATER, por não ser uma empresa Estatal, mas sim uma empresa com papel filantrópico, cobra uma taxa de elaboração do projeto técnico no valor de 0,5% do

valor total do crédito pedido junto à instituição financeira. Existem dois tipos de crédito pelo PRONAF que os pescadores artesanais podem acessar, o de investimento que possibilita o pescador pagar em até 10 anos o financiamento e o de custeio que exige pagamento em até um ano, sendo que a escolha por uma das linhas de crédito é feita pela necessidade de cada ator na hora em que feito o projeto técnico pelo burocrata.

Durante a entrevista, o Extensionista Rural A frisou sobre o cuidado de não criar falsas demandas para essa política pública do PRONAF-Pesca, pois o Burocrata só começa a elaborar um projeto técnico após o pedido do próprio pescador, mas sempre com o cuidado de verificar se os mesmos necessitam do que estão pretendendo fazer com o dinheiro proveniente do crédito dessa política pública e, se terão condições de arcar com o pagamento das prestações se o projeto for aprovado por alguma instituição financeira, para não colocar em risco a oferta dessa Política no Município. O Extensionista Rural A relatou na entrevista sobre a questão do perigo que a inadimplência pode causar, pois se ocorrer 20% de inadimplência dos financiamentos pelo PRONAF destinados ao Município de Imbé, as instituições financeiras fecham automaticamente a possibilidade de novos financiamentos via PRONAF. O cuidado do Extensionista Rural A, com a inadimplência é um ponto importante na análise da implementação do PRONAF em Imbé, pois acaba, mesmo que involuntariamente, havendo uma seletividade por parte do Extensionista direcionando para quem será feito os projetos técnicos para acessar esta Política Pública no Município. Lipsky (2019) descreve em seu trabalho sobre a seletividade dos Burocratas Nível de Rua. Sobre essa questão, o Burocrata Nível de Rua afirma que ela é inevitável, pois é uma forma de “proteger” os pescadores que precisam acessar essa política pública e que se preparam para pagar corretamente o financiamento. Infelizmente, algumas situações acabam gerando uma seletividade mesmo que involuntária por parte do Burocrata Nível de Rua, como descrito por Lipsky (2019), onde este servidor público acaba “escolhendo” beneficiar os pescadores artesanais que ele tem mais indícios de que irão realizar os pagamentos corretamente nos prazos estipulados pelos contratos firmados com as instituições financeira. Consequentemente, isto acaba por “excluir” os pescadores que ele avalia não terem a capacidade de pagarem as parcelas do PRONAF, para não prejudicar o acesso a esta Política Pública em Imbé.

Sobre a questão de casos de inadimplência em Imbé, o Extensionista Rural A e também o Extensionista Rural B confirmaram que já ocorreu o corte por parte das instituições financeiras para o PRONAF, devido a uma tentativa frustrada de desenvolver o cultivo de tomates e hortaliças no Município, pois segundo eles, os atores que acessaram o crédito não tinham vocação para esse tipo de cultura e acabaram não conseguindo pagar o financiamento. Isso teve como consequência o fechamento do crédito para os pescadores artesanais do Município. O Extensionista Rural A afirmou que este caso ocorreu antes dele assumir o cargo no escritório da EMATER/ASCAR em Imbé, pois sua posse foi em 1º de abril de 2015 e este fato ocorreu anteriormente, no ano de 2014, mas serviu de alerta para se avaliar melhor quem poderia acessar o PRONAF no Município sem colocar os pescadores artesanais em risco de causar o fechamento temporário para o crédito desta política.

O trabalho de Capellesso e Cazella (2013), que analisou o PRONAF-Pesca em um estudo de caso sobre os principais sistemas de financiamento formais e informais adotados pelos pescadores artesanais do Litoral Centro-Sul Catarinense e, mais especificamente, dos localizados nos municípios de Garopaba e Imbituba do Estado de Santa Catarina, apontou para a inadequação dos serviços financeiros oficiais prestados a esse público permitindo o acesso a um número reduzido de beneficiários ligados à pesca artesanal mas que mesmo assim atingiu altos índices de inadimplência, resultando na suspensão de novas liberações pelas agências locais do Banco do Brasil. Isso demonstra o grau de responsabilidade que o burocrata nível de rua tem na elaboração dos projetos técnicos para os pescadores artesanais e a importância de estudos da capacidade de pagamento dos pescadores que desejam acessarem o crédito do PRONAF para não colocarem em risco o acesso de outros pescadores artesanais da comunidade em que estão inseridos.

Segundo Lipsky (2019), as condições de trabalho são determinantes para a atuação e trabalho do burocrata nível de rua, mas a adversidade pode destacar características relevantes desse profissional para superar as dificuldades, além disso, o autor relata que os recursos são cronicamente inadequados para as tarefas a serem desenvolvidas e que a demanda pelo serviço tende a aumentar até encontrar a oferta. Sobre essa questão, o Extensionista Rural A disse que atualmente está enfrentando uma sobrecarga devido a necessidade de atender também o Município de Tramandaí, vizinho ao de Imbé, devido a profissional que está locada nesse escritório ser da área

social, portanto impossibilitada de realizar projetos técnicos para o PRONAF. Isto acaba causando a dificuldade de atendimento do Burocrata Nível de Rua aos atores da pesca artesanal e agricultores familiares de Imbé e de Tramandaí. Segundo o Extensionista Rural A, a sobrecarga de trabalho ocorreu devido à aposentadoria de funcionários do escritório municipal de Tramandaí e também da diminuição de aporte orçamentário por parte do Estado do Rio Grande do Sul, pois a EMATER/ASCAR é uma empresa prestadora de serviços para o Estado, o que levou a diminuição dos funcionários nos últimos anos e cortes no quadro de contratações, impossibilitando abertura de novos concursos. Atualmente, o escritório de Imbé conta com o recurso humano de somente um extensionista rural e uma secretária, o que gera problemas para suprir a demanda de trabalho no Município devido ao atendimento conjunto com Tramandaí.

A falta de Extensionistas rurais em Imbé e Tramandaí acaba por limitar as visitas aos pescadores, mas quando o Burocrata consegue ir a campo, ele conta com um veículo motorizado e gasolina para realizar os deslocamentos. O maior problema, segundo o Extensionista Rural A, é encontrar tempo para conseguir atender a todos os pescadores dos dois municípios de Imbé e Tramandaí. Isso tem como consequência a diminuição da atuação do burocrata que acaba por interferir na elaboração de novos projetos técnicos.

Durante o acompanhamento em campo do trabalho do Extensionista Rural A, ficou evidenciado o benefício que as relações desse profissional com a comunidade em que ele atua traz para o crescimento do assistencialismo rural no Município. Devido a essas inter-relações, que segundo Lipsky (2019) influenciam diretamente na qualidade do trabalho destes profissionais, o extensionista consegue de forma criativa aproveitar o pouco tempo de que dispõe para o assistencialismo em campo. Isso levou ao uso da ferramenta digital chamada *WhatsApp*[®], utilizando esse aplicativo para minimizar o distanciamento entre o burocrata nível de rua e os pescadores artesanais no Município que possuem acesso a essa tecnologia. A criatividade que o Burocrata Nível de Rua apresenta para superar as dificuldades é determinante para o bom funcionamento dos serviços públicos (LIPSKY, 2019). Quando perguntado sobre o perigo de acabar excluindo algum ator quanto ao uso dessa ferramenta, o Extensionista Rural A disse que todos os pescadores possuem celular, o que ocorre é alguns não terem acesso à *internet* todos os dias, mas segundo ele, em algum

momento esses pescadores conseguem utilizando *Wi-Fi* ou roteando *internet* de outras pessoas. O número do *WhatsApp*[®] é disponibilizado a todos os pescadores artesanais de Imbé, se mostrando uma ferramenta efetiva para contornar os problemas de distanciamento e falta de funcionários.

Quando perguntado sobre a liberdade que o burocrata tem em seu trabalho, o Extensionista Rural A respondeu que em qualquer trabalho haverá cobrança por resultados positivos, mas que ele tem total liberdade para elaborar os projetos técnicos para os pescadores que ele avaliar que necessitem acessar o crédito do PRONAF-Pesca ou de outras Políticas Públicas disponíveis. O que ocorre é que os extensionistas da EMATER/ASCAR têm que em todo final de ano, enviar o Relatório Anual de Atividade, onde deve constar todas as atividades desenvolvida ao longo dos 12 meses anteriores. Este documento é composto pelos relatos de trabalho e atividades desenvolvidas junto à comunidade, relacionando as realizações do extensionista com os resultados alcançados. O extensionista também deve apresentar a prestação das contas das despesas orçamentárias realizadas ao longo do ano, através de um relatório orçamentário. Uma vez ao ano, ocorre o encontro das regionais no escritório central da EMATER/ASCAR em Porto Alegre, onde cada extensionista apresenta seus projetos desenvolvidos junto a suas comunidades, para trocar informações e experiências vividas na atividade de extensionismo rural com os seus pares.

O Burocrata deve enviar para o escritório central da EMATER/ASCAR de Porto Alegre, sempre no mês de dezembro, o Plano Plurianual de Atividades, sendo um documento em que o extensionista mostrará seus planos para o desenvolvimento rural no próximo ano e as etapas para o desenvolvimento das atividades pretendidas por ele. Nesse documento deve constar as intenções do burocrata em realizar novos projetos técnicos e como pretende fazê-lo assim como quais os resultados que pretende alcançar com o acesso a políticas públicas para melhorar as condições de trabalho dos pescadores artesanais, no caso de Imbé. Segundo o Extensionista Rural A, nem sempre é possível realizar todo o plano devido a diversos fatores que podem ocorrer no futuro, mas este documento serve como um norteador para as atividades que ele irá buscar desenvolver durante o próximo ano.

Quando perguntado sobre a fiscalização dos projetos técnicos do PRONAF, o Extensionista Rural A relatou que as próprias instituições financeiras já são as

fiscalizadoras dos projetos, onde os mesmos são analisados para aprovação ou não, por especialistas em avaliações financeiras dessa natureza. A nível federal, a Controladoria Geral da União (CGU) somente fiscaliza o uso do crédito se houver denúncia sobre irregularidades no uso indevido do dinheiro, isso ocorre somente se o pescador tiver aprovação do financiamento e utilizar o dinheiro em algo diferente do que o proposto no projeto técnico o que, segundo o Extensionista Rural A, é sempre observado por ele para não ocorrer ilegalidades na aplicação do crédito proveniente do PRONAF.

Acompanhando o trabalho do Burocrata Nível de Rua em Imbé, observou-se a importância dessa atividade para o desenvolvimento da pesca artesanal no município, pois é o burocrata que age como a ligação entre o Estado e os pescadores artesanais, mediando o acesso dessa população tradicional ao PRONAF, assim como a outras políticas públicas disponíveis para o desenvolvimento rural. O perfil do Extensionista Rural também se mostra importante, pois como foi descrito anteriormente, os projetos técnicos começaram a serem realizados em Imbé somente após a chegada de funcionários que enxergaram o PRONAF como uma ferramenta que auxilia os pescadores artesanais no processo de desenvolvimento socioeconômico.

O contato do burocrata com os atores e suas relações são fatores que facilitam o trabalho de assistencialismo rural no Município, sendo importante que esse profissional esteja inserido culturalmente onde ele atua. Os trabalhos de Lipsky (2019) e Lotta (2019) demonstram a importância dessas inter-relações para o desenvolvimento e implementação das políticas públicas, pois é o Burocrata Nível de Rua que representa o Estado para esses atores que buscam a assistência técnica rural.

O trabalho de Lipsky (2019), assim como Lima e Ascenzi (2014), descrevem as condições de trabalho do burocrata e a diferença que isso traz para o sucesso da implementação da política pública. Lipsky (2019) descreve esse trabalho como sendo realizado na maioria dos casos em condições de precariedade. Em Imbé, existe uma infraestrutura boa para exercer a função de assistência rural, segundo os Extensionistas Rurais A e B entrevistados neste trabalho, mas o problema como descrito anteriormente, está no número de pessoas disponíveis para o trabalho, sendo necessário a contratação de mais profissionais devido a demanda e extensão da área

de atuação do Burocrata Nível de Rua, pois, atualmente, o Extensionista Rural A está cobrindo duas cidades, Imbé e Tramandaí, na questão de assistencialismo técnico rural. O escritório da EMATER/ASCAR em Imbé é cedido pela Prefeitura Municipal e está localizado no prédio Anexo 1, na avenida Paraguassú, número 2017 no centro de Imbé. Segundo o chefe de escritório, o Extensionista Rural A, o espaço é suficiente para desenvolver as atividades e receber os atores que busquem o assistencialismo rural, sendo equipado com computador, impressora, *scanner* e telefone.

Para Lotta (2019), é o burocrata nível de rua que determina o sucesso dos planos formulados pelos agentes responsáveis pela elaboração das políticas públicas em torná-los realidade, ou seja, em implementá-los de forma concreta. Em Imbé, somente o extensionista exerce esse papel, então o seu trabalho de assistência rural é crucial para que os pescadores consigam acesso às políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural. Segundo Lotta (2019), há muitos processos decisórios ocorrendo na implementação de uma política pública, sendo que a burocracia não é uma máquina, o que torna o burocrata nível de rua central nesse processo que tornar uma política pública escrita no papel em uma ação real do Estado para os pescadores artesanais.

O ponto principal observado nesse trabalho é o cuidado que o Extensionista Rural A tem em analisar a real necessidade dos pescadores de acessarem o crédito do PRONAF-Pesca, pois para esse profissional, a responsabilidade de ocorrer inadimplência de algum pescador também é dele e se isto ocorrer, pode causar o fechamento dessa política pública aos outros pescadores artesanais do Município. O extensionista afirma que o PRONAF-Pesca é muito importante para essa população tradicional, por ser uma política pública que possibilita ao pescador artesanal acessar o crédito com os juros baixos. Segundo o burocrata, isso possibilita desenvolver a pesca artesanal através de aquisição de equipamentos necessários para concorrer no mercado local.

O maior problema enfrentado pelos pescadores artesanais, segundo o Extensionista Rural A, não é o acesso às políticas públicas disponíveis para o desenvolvimento socioeconômico da pesca artesanal, mas sim a legislação sanitária do Brasil, que beneficia a pesca industrial e acaba excluindo os pescadores artesanais do mercado, principalmente no Rio Grande do Sul. Para ele, é muito caro para o pescador artesanal conseguir abrir uma agroindústria para beneficiamento do

pescado que possibilitaria agregar valor ao produto final. Na opinião do Burocrata, o custo para o pescador manter um responsável técnico, necessário para o funcionamento de uma agroindústria, é inviável para a pesca artesanal. Sem a agroindústria, o pescador artesanal acaba “refém” da legislação sanitária que permite a venda do seu produto somente de forma inteira, ou seja, o peixe pode no máximo ser limpo, mas não pode ser filetado o que acaba limitando a entrada em mercados mais específicos.

Costa (2007) salienta a importância que as ações de extensionistas de gestão pesqueira contribuem para minimizar a problemática da situação que a pesca artesanal enfrenta no Brasil, sendo um instrumento fundamental para auxiliar essa população tradicional. Os profissionais da extensão pesqueira necessitam ser capacitados para desempenharem ações assertivas no que diz respeito à organização social, monitoramento ambiental e à cogestão pesqueira, sendo necessário a participação das comunidades nas etapas do gerenciamento pesqueiro (COSTA, 2007). Para Costa (2007), uma nova extensão pesqueira é essencial para oxigenar e fomentar as relações e discussões entre os múltiplos usuários dos recursos hídricos, sendo o extensionista pesqueiro um possível mediador dos interesses e articulador dos processos para ajustamento das regras de uso num processo de manejo adaptativo.

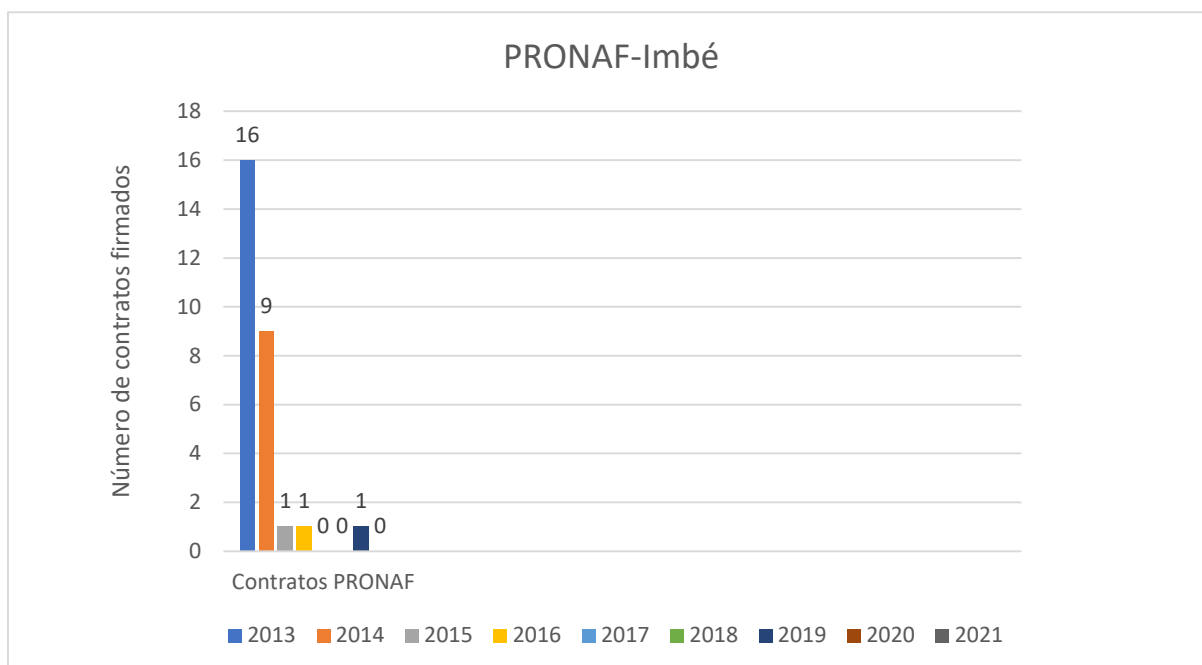
O PRONAF começou a ser implementado tardiamente na pesca artesanal em Imbé, quando comparado a outras regiões do Rio Grande do Sul, pois foi na Lagoa dos Patos onde esta Política foi implementado pela primeira vez no ano de 1998 e mesmo assim somente no ano de 2013 o primeiro projeto técnico foi aprovado para o primeiro pescador artesanal no Município. Até o término deste trabalho, somente 28 contratos foram realizados e aprovados entre as instituições financeiras e os pescadores artesanais, contemplando um total de 21 pescadores artesanais. Houveram pescadores que acessaram mais de uma vez o crédito do PRONAF, tendo um pescador acessado três vezes, cinco pescadores acessado duas vezes, mas a maioria dos pescadores, quinze, acessaram somente uma vez o crédito, totalizando 617.315,00 reais (valor da soma dos contratos dos pescadores artesanais de Imbé).

Os juros dos contratos aprovados variaram entre 1 ponto percentual e 4 pontos percentuais ao ano, sendo os primeiros contratos aprovados entre os anos de 2013 e 2014, apresentando as menores taxas de juros, entre 1% e 2% ao ano,

aumentando com o passar dos anos, sendo o último contrato aprovado em Imbé, em 2019, apresentando a maior taxa de juros, de 4% ao ano. O crédito do PRONAF foi utilizado das mais variadas formas em Imbé, como custeio e também investimento, sendo revertido na compra de balanças de precisão, *freezers*, motores de popa, barcos de pequeno porte, caminhão, veículos automotores, matérias para confecção de redes, chumbo, linhas e até roupas para a pesca. As regras atuais não permitem mais projetos com custeio e investimentos juntos, sendo necessário realizar projetos separados para cada tipo de crédito.

Ambos os Extensionistas Rurais entrevistados seguiram praticamente os mesmos passos metodológicos para elaborarem os projetos técnicos para os pescadores artesanais, a diferença foram os números de projetos técnicos de cada um. O Extensionista Rural B que foi o pioneiro na implementação desta Política em Imbé, foi responsável pela elaboração de 25 projetos aprovados pelas instituições financeiras e o atual Extensionista Rural A foi responsável pela elaboração de 3 projetos técnicos aprovados até o término deste trabalho. Segundo o Extensionista Rural A, a causa para a queda no número de projetos técnicos para o PRONAF envolve questões políticas e econômicas, pois o extensionista assumiu o escritório em uma época de instabilidade política na esfera federal e também em uma época de crise econômica no Brasil, atrapalhando a liberação de crédito para os pescadores artesanais através da política pública do PRONAF. O relatório do IPEA (2019) demonstra a queda no percentual destinado ao PRONAF nos últimos anos com relação ao crédito rural e o Sistema Financeiro Nacional (SFN) (FIGURA 6).

Figura 6 - número de contratos do Pronaf por ano em Imbé



Fonte: elaborada pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Escritório Municipal da EMATER/ASCAR de Imbé, 2022

As questões políticas sempre permeiam o acesso ou não de determinados segmentos da população às políticas públicas, como descreve Romano (2009), em seu trabalho ao relatar que a política está entrelaçada com o desenvolvimento das políticas públicas e seus processos nos bastidores que envolvem a complexidade das “teias” que ligam o Estado à sociedade civil. Cotta (1998) aponta para os problemas que existem em avaliar programas sociais por ser um tema que ainda não foi incorporado ao cotidiano da administração pública. Isto se torna ainda mais preocupante em um contexto de crise fiscal, pois os administradores são pressionados a direcionar os escassos recursos de que dispõem para os programas e projetos que melhor os utilizem, mas em ambientes democráticos, cresce a demanda da sociedade pela transparência na gestão de recursos públicos, o que só é possível com a avaliação sistemática das ações empreendidas pelo governo (COTTA, 1998). O ajuste fiscal adotado pela Política Econômica da União nos últimos anos se refletiu em uma queda drástica dos acessos ao PRONAF em Imbé, inclusive com uma limitação nos bens e serviços financiáveis por esta Política Pública através da liberação do BNDES (BNDES, 2022).

Sobre a questão de gênero referente à implementação do PRONAF em Imbé, não houve acesso do gênero feminino a esta Política até o término desta pesquisa.

Este dado chamou a atenção, pois as mulheres pescadoras acessam outras políticas públicas no Município como o FEAPER-RS e o Seguro Defeso, mas nenhuma foi contemplada com o acesso ao crédito do PRONAF. O Extensionista Rural A apontou alguns possíveis motivos para isto, como a dificuldade das pescadoras em apresentarem garantias como imóveis em seus nomes e terem dificuldade de utilizarem o talão do produtor, que serve de comprovação de renda perante as instituições financeiras. Porém o Extensionista Rural lembra que muitas acabam acessando indiretamente quando os maridos pescadores acabam tendo seus projetos técnicos aprovados, pois este crédito acaba sendo compartilhado pela família dos pescadores artesanais. Este é um tema interessante e de grande relevância pois a invisibilidade das mulheres pescadoras já foi tratado em outros trabalhos, como o de Figueiredo e Prost (2014) que demonstram que a mulher pescadora ainda é marcada pela invisibilidade e pela falta de reconhecimento na categoria, que é visto como uma extensão do seu papel de dona de casa.

Para os Extensionistas Rurais A e B, entrevistados neste trabalho e responsáveis por todos os projetos aprovados até o momento, o PRONAF impactou positivamente no desenvolvimento socioeconômico dos pescadores artesanais que acessaram o crédito desta Política, pois diminuiu a penosidade para esses atores exercerem a pesca artesanal em Imbé. Quatro projetos técnicos aprovados foram descartados das análises por não estarem relacionados à pesca artesanal, sendo voltados para a agricultura. Ambos os burocratas acreditam que esta política pública é uma ferramenta importante para a sucessão dessa população tradicional pois a média de idade destes pescadores artesanais em Imbé já demonstra um envelhecimento e indica uma possível falta de sucessão, sendo o crédito oferecido pelo PRONAF um atrativo viável financeiramente para os filhos dos pescadores terem uma opção com juros baixos para melhorarem as condições de trabalho, modernizando os seus equipamentos e assim seguirem nesta atividade que faz parte da história do Município.

4.2 O OLHAR DOS PESCADORES ARTESANAIS PARA O PRONAF

Após realizarmos uma linha temporal dos caminhos de lutas sociais e desdobramentos políticos que possibilitaram o desenvolvimento da política pública do

PRONAF e analisando os critérios e a metodologia que os Burocratas Nível de Rua utilizaram para realizarem os projetos técnicos, assim como as dificuldades apontadas por eles que foram superadas ao longo dos anos para possibilitarem o acesso aos pescadores a essa opção de crédito, chegamos até a visão dos pescadores artesanais. Far-se-á o relato das respostas dos próprios pescadores sobre a efetividade desta Política em suas vidas e no desenvolvimento socioeconômico da pesca artesanal em Imbé e sobre a importância que eles dão ao trabalho prestado pela EMATER/ASCAR aos pescadores. Para isto, foram transcritas e analisadas as suas respostas, sendo fruto de dez entrevistas realizadas com estes atores da pesca do Município.

A intenção é que este capítulo seja um fechamento sobre as etapas de implementação do PRONAF, passando pelo desenvolvimento desta Política pelo Estado, pela implementação dela através do papel da EMATER/ASCAR até chegar aos beneficiários, os pescadores artesanais. O objetivo é servir como um espaço para dar voz aos assistidos pela política pública do PRONAF e pelo trabalho de assistencialismo rural da EMATER/ASCAR de Imbé.

O capítulo foca nos pescadores artesanais que acessaram esta Política e como ela auxilia estes atores nesta atividade tradicional no Município. As entrevistas foram realizadas somente com pescadores artesanais que tiveram aprovação para o acesso ao crédito do PRONAF, sendo ouvidos neste trabalho 10 dos 21 pescadores que utilizaram o crédito desta Política Pública no Município, sendo realizadas 5 entrevistas no mês de outubro de 2021 e as outras 5 no mês de novembro de 2021.

Como descrito anteriormente na metodologia deste trabalho, as entrevistas seguiram a metodologia semiestruturadas baseada principalmente nos trabalhos de Gaskell (2014) e Creswell (2009), com um questionário guia que serviu como um roteiro, com perguntas abertas (qualitativas) e fechadas (quantitativas) mas sempre deixando um diálogo aberto para os pescadores se expressarem da maneira que eles se sentissem melhor e abrangendo outros temas que eles considerassem relevantes de serem abordados. Essa metodologia proporcionou se utilizar questões abertas junto com as fechadas, para que os participantes expressem suas visões, possibilitando ao pesquisador entender o contexto ou ambiente dos participantes sendo um processo bastante indutivo, com o pesquisador gerando significados a partir dos dados coletados em campo (CRESWELL, 2009). A utilização conjunta da

pesquisa qualitativa e quantitativa permite colher mais informações do que se poderia conseguir isoladamente (FONSECA, 2002). As entrevistas tiveram duração de meia hora em média, cada, sendo oito delas realizadas nas residências dos pescadores artesanais e duas em locais de trabalho, sendo uma na loja de artigos e material de pesca de um dos entrevistados e a outra em um canteiro de obras onde o pescador artesanal trabalhava para complementar a renda familiar.

As perguntas realizadas nas entrevistas focaram na opinião que estes pescadores artesanais têm sobre a Política Pública do PRONAF e sobre o trabalho de assistência técnica rural desempenhado pelo extensionista rural da EMATER/ASCAR em Imbé. As entrevistas buscaram entender como os pescadores descobriram a possibilidade de acesso ao PRONAF e como eles valorizam o trabalho da EMATER/ASCAR neste processo de implementação desta Política Pública. As entrevistas deram espaço para estes atores relatarem suas opiniões sobre os objetivos de desenvolvimento socioeconômico que tem o PRONAF quando implementado para esta população tradicional e abrindo espaço para seus relatos de dificuldades, satisfação ou divergências sobre os processos burocráticos que existem para conseguirem a aprovação dos projetos técnicos nas instituições financeiras.

Para as análises das respostas e opiniões dos pescadores entrevistados, utilizou-se o trabalho de Bardin (1977) sobre análise de conteúdo, o qual descreve este método como sendo um conjunto de instrumentos metodológicos cada vez mais sutis e em constante aperfeiçoamento, que se aplicam a discursos extremamente diversificados, através das técnicas múltiplas e multiplicadas, desde o cálculo de frequências que fornece dados cifrados, até a extração de estruturas traduzíveis em modelos, baseada na dedução: a inferência. Através do referencial teórico, buscou-se interpretar as falas (discursos) dos pescadores, tendo o cuidado de não seguir o caminho do senso comum, ou de algum preconceito estabelecido anteriormente às entrevistas como aconselha Bourdieu (1999) em seu trabalho.

Neste capítulo será utilizada a própria descrição de desenvolvimento socioeconômico que o PRONAF traz em sua criação, que segundo Bianchini (2015), dispõe sobre a recuperação e implementação de infraestrutura necessária aos pequenos estabelecimentos rurais, redefinindo seus sistemas de produção e capacitando-os para competir no mercado através da adequação do nível de

tecnologia utilizado, possibilitando a redução dos custos de produção e o aumento da qualidade e da produtividade para aumentar a produção de alimentos. Isto permite o desenvolvimento de uma agricultura ecologicamente sustentável com a conservação dos solos, das águas e demais recursos naturais e fixar a agricultura familiar no campo evitando o êxodo rural, reduzindo as desigualdades, garantindo a segurança alimentar de toda a população (BIANCHINI, 2015). Segundo o Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul, existe o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico que é a agregação de três blocos de indicadores, Educação, Renda e Saúde, que tem por objetivo medir o grau de desenvolvimento socioeconômico dos municípios do Estado (GOVERNO DO RIO GRANDE DO SUL, 2022).

A primeira questão abordada pelo roteiro das entrevistas foi sobre a idade destes pescadores que acessaram o PRONAF em Imbé, que variou entre 34 e 67 anos com uma média de 51 anos para os pescadores entrevistados. Somente o pescador de 34 anos apresentou idade inferior a 40 anos, sendo todos os outros 9 pescadores entrevistados possuindo idade superior a 40 anos, sendo dois com idades superiores a 60 anos. A média de idade correspondeu a encontrada no município que é de 52 anos o que correspondeu à expectativa de envelhecimento dos atores que exercem esta atividade no Município, revelando um problema de falta de renovação nesta atividade indicando a não sucessão na pesca artesanal de Imbé que tradicionalmente é passada de pai para filho (DIEGUES, 2007). Outros trabalhos no Rio Grande do Sul também apresentaram médias de idade elevadas para esta atividade, como os de Garcez e Botero (2005), Basaglia (2008) e Gonçalves e D’Incao (2016) com números semelhantes aos encontrados em Imbé. Gonçalves e D’Incao (2016) realizaram o trabalho com os pescadores artesanais de camarão rosa (*Farfantepenaeus paulensis*) em Tramandaí, cidade limítrofe de Imbé que utilizam a mesma área de pesca que os pescadores artesanais de Imbé, o complexo Estuarino-Lagunar Tramandaí-Armazém, onde os autores relataram uma média de idade de 60 anos entre os pescadores entrevistados por eles.

O discurso do pescador com menor idade entre os que acessaram o PRONAF chamou a atenção durante a entrevista pelo teor da fala. Ele relatou que só seguiu na pesca artesanal devido a aprovação do seu projeto técnico, o que possibilitou acessar o crédito do PRONAF. Isso demonstra a importância desta Política como ferramenta de incentivo para a sucessão desta atividade em Imbé, pois os números da média de

idade elevada entre os pescadores artesanais e os relatos ouvidos neste trabalho mostram uma tendência de que esta atividade não prossiga por muito tempo no Município se seguir com o envelhecimento destes pescadores. Para Pasquatto (2007), o acesso a políticas públicas pode ser uma ferramenta governamental para a sucessão da pesca artesanal, mantendo esta atividade “viva” em seus locais origem.

A segunda questão abordada pelo roteiro das entrevistas foi sobre a escolaridade dos pescadores artesanais entrevistados e houve uma revelação negativa sobre este tópico, pois nenhum dos dez pescadores cursou ao menos algum período do ensino médio. Todos os entrevistados possuem somente o ensino fundamental, com a maioria apresentando somente os anos iniciais e somente um dos respondentes concluiu todas as etapas do ensino fundamental, revelando uma baixa escolaridade entre os entrevistados. Infelizmente este dado também foi apresentado nos trabalhos de Garcez e Botero (2005), Basaglia (2008) e Gonçalves e D’Incao (2016) quando analisada a escolaridade dos pescadores artesanais gaúchos onde os três trabalhos apresentaram baixa escolaridade entre os atores dessa população tradicional.

O foco deste trabalho não é a escolaridade dos pescadores, e sim a implementação do PRONAF na pesca artesanal em Imbé, mas a baixa escolaridade aponta um problema para os gestores do Município e também para o Estado, pois o desenvolvimento socioeconômico também passa pela escolaridade, sendo um tema importante para ser discutido e estudado com maior profundidade. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), quantificado pelo IBGE para todos os municípios brasileiros, leva em consideração a renda, a educação e a saúde, sendo uma média do progresso dessas três variáveis a longo prazo (PNUD, 2022). No Índice de Desenvolvimento Socioeconômico, o Bloco Educação utiliza cinco indicadores que se dividem em quatro sub-blocos, de acordo com faixas etárias: população entre 4 e 6 anos (taxa de matrícula na pré-escola), população entre 6 e 14 anos (nota da Prova Brasil 5º e 9º ano do ensino fundamental), população entre 15 e 17 anos (taxa de matrícula no ensino médio) e população com 18 anos ou mais (percentual da população adulta com pelo menos ensino fundamental completo) (GOVERNO DO RIO GRANDE DO SUL, 2022). Os números revelam um indicativo abaixo do esperado para os pescadores artesanais, pois Imbé possui boa estrutura na área de Educação Municipal (IBGE, 2020).

Uma das dúvidas levantadas antes do início deste trabalho era de como os pescadores artesanais tiveram o acesso à informação da possibilidade de serem assistidos pela política pública do PRONAF em Imbé. Entre os entrevistados, quatro responderam que outros pescadores relataram a possibilidade de acesso a uma forma de crédito com juros baixos através do PRONAF, cinco responderam que foi através do trabalho de assistencialismo e divulgação da EMATER/ASCAR de Imbé e um pescador relatou que o próprio gerente do banco onde ele possui conta corrente relatou para ele que o banco estava “aberto” à possibilidade de oferecer esta Política Pública aos pescadores artesanais no Município. Antes das entrevistas, a expectativa era que os pescadores soubessem do PRONAF através da EMATER/ASCAR e também por outros pescadores que tivessem acessado este crédito, mas a informação passada pelo gerente de uma instituição financeira foi surpreendente entre as respostas obtidas nas entrevistas. Os pescadores artesanais são populações sociais de grande interatividade entre eles, com cooperação na pesca e também socialização nas comunidades que pertencem, como descreve Diegues (2007), o que torna algo normal a divulgação de informação sobre o acesso ao PRONAF através da interação entre estes atores em suas atividades de pesca em Imbé.

O trabalho de divulgação de possibilidade de acesso ao PRONAF pelos pescadores artesanais que o Extensionista Rural B realizou em 2013, descrito no capítulo anterior, foi algo que apresentou resposta positiva nas entrevistas, já que a maioria dos entrevistados disseram terem tido o acesso a essa informação através da EMATER/ASCAR de Imbé. É importante salientar que divulgar não é sinônimo de induzir, pois o acesso a essa Política Pública passa por critérios já descritos anteriormente adotados no trabalho de extensionismo rural dos Burocratas Nível de Rua de Imbé e também pelo crivo das instituições financeiras que aprovam o acesso ao PRONAF.

A respeito do trabalho de assistência técnica rural realizado pelos Extensionistas Rurais A e B de Imbé, todos os entrevistados se mostraram muito satisfeitos. Os pescadores também valorizam muito o trabalho realizado pelos burocratas para que eles conseguissem acessar o PRONAF. Sobre a taxa de 0,5% do valor total de cada contrato que é cobrado pela EMATER/ASCAR para elaborar os projetos técnicos, todos os pescadores relataram ser algo “barato” nas palavras deles, não sendo “sentido” por eles devido ao baixo valor em relação ao crédito acessado

através do PRONAF. Dentro desta pergunta também foi indagado para os entrevistados se seria possível eles pagarem pelo serviço de assistência técnica rural se a EMATER/ASCAR encerrasse as suas atividades no Município. Nove dos dez entrevistados disseram não ser possível arcar com mais um custo, seja o valor que for este serviço na iniciativa privada, pois eles alegam que a renda proveniente da pesca já é limitada e mais um custo afetaria o poder de investimento que eles têm e também a renda destes pescadores. Um pescador respondeu que somente sabendo o valor cobrado pelo serviço privado de assistência técnica para ser possível ele dar uma resposta, mas apesar disto, ele disse que dificilmente o pescador teria como arcar com mais custos para exercer esta atividade em Imbé, pois segundo ele a assistência técnica é algo importante para a atividade. Segundo Carmo e Clemente (2018), a falta de assistência técnica de qualidade ofertada prejudica o desenvolvimento rural nos municípios, tendo em vista a dependência que populações tradicionais têm dos serviços oferecidos pela assistência oficial. O maior impacto sem este serviço se daria na elaboração e no desenvolvimento dos projetos, que necessitam de conhecimento técnico específico, pois poucos são aqueles que possuem e/ou têm acesso, devido ao seu baixo nível de instrução (escolaridade) e de recursos financeiros para pagar por estes serviços (CARMO; CLEMENTE, 2018).

Bardin (1977) explica que os indivíduos, no caso os pescadores artesanais entrevistados, podem criar um simbolismo sobre o objeto, neste caso a EMATER/ASCAR, com relações simbólicas e afetivas deles com a instituição. Como a amostra é relativamente parecida, são todos da mesma classe sociocultural, todos pescadores artesanais residentes do mesmo Município, as respostas tendem a serem parecidas, pois as relações simbólicas deles com a EMATER/ASCAR foram criadas praticamente da mesma forma, através de um serviço prestado que visa melhorar as condições de trabalho e produtividade destes pescadores em Imbé (BARDIN, 1977). Segundo Bardin (1977), a explicação para a frequência de similaridade das respostas dos pescadores entrevistados se dá pelo fato de que todos eles têm o elo de serem pescadores artesanais de uma mesma comunidade que compartilham a mesma área de pesca, onde enfrentam os mesmos problemas e dificuldades que esta atividade apresenta. Isto explica a valorização positiva que todos estes atores entrevistados têm pelo serviço prestado pelos extensionista rurais da EMATER/ASCAR em Imbé. Durante as entrevistas, todos os dez pescadores afirmaram em suas falas que sem a

EMATER/ASCAR no Município, os pescadores ficariam abandonados, nas palavras deles ficariam à deriva sem este serviço de assistência técnica. A valorização que os pescadores entrevistados deram para o trabalho prestado pela EMATER/ASCAR foi importante para este estudo compreender os processos de inter-relações que envolvem a implementação do PRONAF nesta comunidade de pescadores artesanais, mostrando que eles têm grande apreço pelo serviço do burocrata nível de rua no Município e se mostraram satisfeito com o serviço prestado no acesso ao PRONAF e também de assistencialismo técnico rural. Para Carmo e Clemente (2018) a assistência técnica é fundamental para que haja o desenvolvimento das atividades propostas.

Um dos pontos principais que levaram a realização deste trabalho foi a busca pela resposta sobre o objetivo para o qual o PRONAF foi criado e se esta Política Pública conseguiu alcançá-lo em Imbé, que tem a premissa de através do crédito ofertado, buscar o desenvolvimento socioeconômico dos assistidos por esta Política Pública e diminuir a penosidade melhorando as condições de trabalho desta população através do crédito rural tanto nas linhas de custeio como de investimento (BIANCHINI, 2015). Diversos trabalhos sobre este tema apontam uma melhora nas condições de trabalho dos pescadores que acessam políticas públicas que incluem esta população tradicional, pode-se citar aqui os trabalhos de Pasquotto (2007), Pasquotto e Miguel (2004), Costa (2007) e Angst (2017), que demonstraram a diminuição da penosidade que a pesca impõe para estes trabalhadores através da aquisição de itens que amenizaram o trabalho e melhoraram produtividade na pesca artesanal assim como a renda familiar destes atores.

Sobre as condições de trabalho, os pescadores entrevistados foram unânimes em afirmar que o crédito acessado por eles melhorou o trabalho diminuindo a penosidade e aumentando a produtividade. Segundo os entrevistados, o crédito proporcionou a eles a possibilidade de adquirirem itens essenciais para exercerem a pesca, como redes de pesca, cabos, motores de barcos, barcos, *freezers* para armazenamento do pescado e carros para o transporte do pescado e dos próprios pescadores para áreas diferentes das exploradas originalmente por eles. Sem o crédito, eles disseram que seria difícil adquirirem esses materiais ou levariam muito tempo até conseguirem comprar estes itens. Entre os dez pescadores entrevistados,

todos pescam embarcados, mas as artes de pesca variam, com alguns deles pescando na Lagoa Tramandaí em canoas de madeira ou fibra, um dos entrevistados pesca de bote no Oceano Atlântico, colocando suas redes a até três quilômetros da beira da praia e outro possui uma embarcação de 33 pés, aproximadamente dez metros, que utiliza para pesca em mar aberto com o seu filho podendo ir até a 25 km da costa, este tipo de embarcação mesmo sendo de porte médio ainda se enquadra como pesca artesanal devido à capacidade de armazenamento ser menor que 20 toneladas de pescado (ROBERT, 2001). Três pescadores também realizam a pesca de beira de praia com rede de cabo e todos os entrevistados disseram pescar com tarrafa em determinados dias, geralmente na época da safra da tainha em Imbé. Segundo eles, o crédito do PRONAF possibilitou uma maior variedade de pesca através da aquisição de matérias diversos, possibilitando uma variedade das artes de pesca executadas por eles que se convertem em uma produtividade maior do que se a pesca ficasse restrita a uma ou poucas artes de pesca.

O trabalho de Bardin (1977) demonstra que as opiniões manifestam juízos de valores sobre algum tema, representando tomadas de posições, qualificando e designando as respostas sobre o objeto, que neste trabalho é a Política Pública do PRONAF. As opiniões favoráveis e positivas ao julgarem como bons os resultados do PRONAF demonstram que não há neutralidade sobre os resultados desta Política Pública na pesca por parte dos entrevistados neste trabalho, demonstrando que a mensagem que os pescadores artesanais que acessaram o PRONAF passaram foi de satisfação a respeito desta Política. A intensidade das respostas, segundo Bardin (1977), demonstra a aprovação dos pescadores quanto a efetividade desta Política Pública na opinião destes pescadores.

Através das melhorias nas condições de trabalho e do aumento na produtividade pescada por estes pescadores que acessaram o PRONAF, houve também a melhora nas vendas que segundo eles consolidaram seus produtos no mercado local, principalmente na venda direta ao consumidor. Todos os pescadores entrevistados afirmaram que o acesso ao PRONAF teve reflexos positivos na renda familiar deles, melhorando as condições de vida. Este trabalho não pode afirmar que isso é unânime, pois não foram ouvidos todos os pescadores que acessaram o PRONAF com relação a este tópico, mas a unanimidade das respostas dos dez entrevistados leva a acreditar que a implementação desta Política tem efeitos positivos

que se revertem na renda familiar dos pescadores artesanais que acessam o PRONAF em Imbé.

Quando os pescadores foram perguntados sobre qual a opinião que eles têm sobre a importância do PRONAF para o desenvolvimento socioeconômico dos pescadores artesanais, as respostas também foram unânimes. Todos os pescadores disseram que o acesso ao PRONAF é importante para o desenvolvimento da pesca em Imbé. Para poder haver uma compreensão sobre a ideia deles sobre esse desenvolvimento socioeconômico foi pedido uma justificativa de cada um dos entrevistados para as respostas dadas por eles.

As justificativas foram semelhantes e sobre os mesmos temas que são a aquisição de material que possibilitam ao pescador que acessa o crédito do PRONAF melhorar suas condições de trabalho e a produtividade da pesca que, como dito anteriormente, acaba se revertendo em uma melhor renda que é compartilhada pelos demais membros da família. O trabalho de Carmo e Clemente (2018), que pesquisaram a contribuição do PRONAF para o desenvolvimento rural em assentamentos rurais, constatou que o acesso ao crédito desta Política Pública, fortaleceu o vínculo dos agricultores com o desenvolvimento das práticas agrícolas, aumentando a capacidade produtiva deles, além de prover com recursos a realização de melhorias na capacidade técnica e contribuir com a geração de emprego e renda no espaço rural, auxiliando na inserção de seus produtos no mercado local.

As respostas demonstram que para estes pescadores que acessaram o crédito do PRONAF, esta Política é importante para a pesca artesanal do Município e conseqüentemente para o abastecimento do mercado local com proteína animal da própria região. Alguns destes pescadores entrevistados vendem seus produtos para restaurantes da região, além dos turistas que compram diretamente com quem pescou o produto, sem o uso de atravessadores⁶ neste processo comercial que acaba criando um comércio de impacto social positivo e de confiança entre o cliente e o pescador. Esta forma comercial local direta entre pescador e cliente, que acaba sendo um circuito comercial curto, apresenta diversos benefícios tanto social como também

⁶ Segundo Santos (2005), atravessador é o nome dado aos corretores que adquirem o produto diretamente do pescador para posterior comercialização com agentes varejistas e também aos agentes que se ocupam do transporte e venda do produto em outros municípios, estados e países, se apropriando da maior parte do lucro sobre a comercialização do pescado.

ambiental, como demonstrado nos trabalhos de Pasquatto e Miguel (2004), Pasquatto (2007), Costa (2007) e Diegues (2007). Segundo Amaral *et al.* (2020), os chamados circuitos curtos de comercialização são estratégias importantes na conformação de um sistema agroalimentar, alternativo, baseado em modelos produtivos mais sustentáveis e em formas mais justas de consumo, tendo como característica a comercialização local aproximando o produtor dos consumidores. Estes circuitos curtos de comercialização têm incentivado os produtores a buscarem por novas formas de certificação da produção orgânica, ampliando rendimentos e abrindo outros canais de comercialização, pois a opção por esse tipo de mercado é orientada pelos consumidores por preocupações ligadas à sua própria saúde e pelos baixos preços encontrados nestes tipos de transações comerciais alimentícias (AMARAL, *et al.*, 2020).

As entrevistas buscaram tentar quantificar quantas pessoas se beneficiaram com o acesso ao crédito do PRONAF através da pergunta sobre quantas pessoas dependem diretamente da renda da pesca artesanal em cada uma das residências dos pescadores entrevistados. As respostas variaram entre 2 pessoas no mínimo e 6 pessoas no máximo, com uma média de 4 dependentes da renda da pesca por residência, totalizando 40 dependentes diretos desta atividade. Porém, estes números são maiores na realidade, pois 4 pescadores responderam que haviam mais dependentes da renda proveniente da pesca, mas que atualmente os números são estes. As justificativas para a diminuição do número real para esta resposta foi que alguns filhos seguiram para outras atividades, como a construção civil, por exemplo, ou se mudaram de sua residência já não dependendo mais dessa renda, mas todos disseram terem criado seus filhos com a renda da atividade pesqueira artesanal. Isto demonstra a importância desta Política Pública para a família destes pescadores artesanais em Imbé, mas também levanta a discussão sobre a sucessão desta atividade no Município, pois somente três dos respondentes disseram que seus filhos ainda pescam com eles atualmente.

A última pergunta do roteiro destas entrevistas foi sobre a opinião dos pescadores sobre as dificuldades que eles encontraram para conseguirem acessar o PRONAF. Também foi perguntado se estes pescadores mudariam algo neste processo de acesso a esta Política. Esta parte foi a que houve a divisão nas respostas entre os entrevistados, pois seis pescadores responderam não terem enfrentado

nenhuma dificuldade para acessar o PRONAF e quatro pescadores reclamando sobre a dificuldade de aprovação das instituições financeiras para os fiadores de seus contratos. As únicas dificuldades apontadas nas entrevistas foram sobre os fiadores dos contratos, exigência feita pelos bancos para terem a garantia de pagamento dos créditos concedidos aos pescadores. As instituições financeiras exigem dois fiadores com imóveis próprios quitados para aprovarem os contratos, o que segundo os quatro pescadores que se mostraram descontentes com esta parte burocrática, dificulta o acesso a esta Política.

Os pescadores entrevistados se mostraram satisfeitos com as formas de pagamento dos contratos, sendo formas variadas, alguns com parcelas mensais, outros semestrais e ainda alguns com pagando com parcelas anuais, adaptando o pagamento da melhor forma para cada caso. Não houve casos de inadimplência dos pescadores com relação aos contratos firmados com as instituições financeiras referentes à política pública do PRONAF em Imbé, esta Política foi cessada somente uma vez no ano de 2014 por inadimplência causada por agricultores no Município, o que acabou trancando novos contratos para os pescadores artesanais já que não existe uma distinção entre agricultores e pescadores artesanais, do ponto de vista financeiro, para os bancos. Um dos entrevistados relatou que, na visão dele, o maior problema desta Política na atualidade é a não aprovação de novos contratos e isto realmente foi ocorrido quando analisados os projetos técnicos aprovados, pois a diminuição foi observada. Dos 28 contratos aprovados para a liberação de crédito aos pescadores artesanais de Imbé através do PRONAF, 17 foram no ano de 2013, 8 foram no ano de 2014, 2 no ano de 2015 e 1 no ano de 2019, revelando uma queda acentuada no número de contratos aprovados para o acesso ao PRONAF no Município. A queda neste número coincide com três fatores importantes, a instabilidade política brasileira, a crise econômica e também a diminuição do efetivo da EMATER/ASCAR por demissões e aposentadorias sem reposição.

Os pescadores artesanais entrevistados acessam outra política pública Federal, o Seguro Defeso. Este seguro é um benefício pago ao pescador artesanal que fica proibido de exercer a atividade pesqueira durante o período de defeso de espécies que são alvos de sua arte de pesca e, que tem o valor de um salário mínimo mensal, pago enquanto durar o defeso com o limite de cinco meses (PERUCCHI, 2015). Existem três subcategorias que classificam os pescadores artesanais,

Exclusiva, Principal e a Subsidiária; estabelecidas pelo Decreto Federal nº 8.425/2015. A categoria Exclusiva classifica o pescador que tem a pesca como atividade profissional única, sendo somente estes pescadores artesanais contemplados com o acesso ao Seguro Defeso de forma legal (PERUCCHI, 2015).

Durante as entrevistas, os pescadores abrangeram o tema do Seguro Defeso e sua problemática normativa para o acesso a esta Política, segundo o relato deles. Existe um conflito entre os pescadores entrevistados e o Decreto Federal nº 8.425/2015, pois alguns possuem características diferentes da classificação exigida pelo Decreto, forçando estes pescadores a trabalharem de forma informal para não serem excluídos do Seguro Defeso, principalmente na construção civil nos meses em que a pesca está “fechada” para a reprodução de alguma espécie-alvo. Segundo Perucchi (2015), este Decreto provocou uma movimentação de pescadores de todo o Brasil para a revogação destes instrumentos pois representam retrocessos aos direitos conquistados pelos pescadores artesanais de todo o País, uma vez que restringem seus direitos trabalhistas e previdenciários, ignoram a identidade e o modo de vida da pesca artesanal e violam direitos humanos e dos povos e comunidades tradicionais. Todos os entrevistados neste trabalho são pescadores artesanais e têm na pesca a principal provedora de sua renda familiar, mas alguns complementam os valores com atividades paralelas como pequenos serviços na construção civil e também no setor de serviços nos meses de verão, quando ocorre o período de defeso em Imbé e o Município recebe um grande número de turistas pois a região apresenta grande atrativo com praias e a Lagoa Tramandaí.

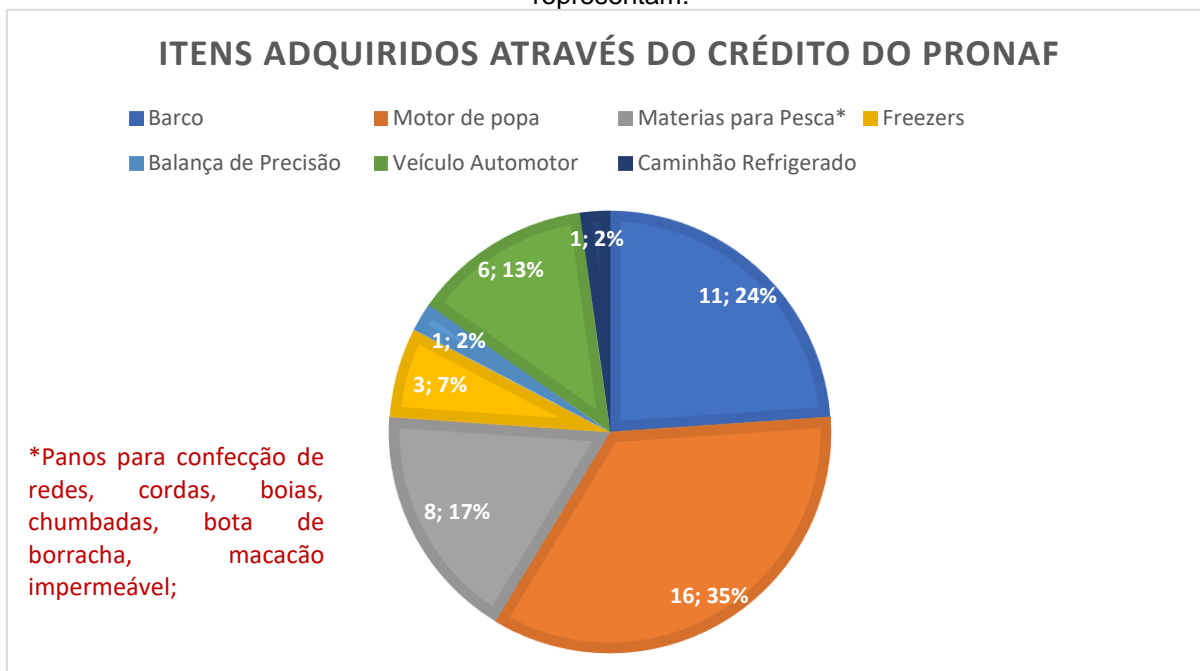
Três dos pescadores entrevistados que conseguiram acessar o crédito do PRONAF para a compra de veículos automotores o que, segundo eles, representou a possibilidade de transporte para outras áreas de pesca e, conseqüentemente, a compra de pescado de outros pescadores. Um dos respondentes disse em sua entrevista que quando a safra não está boa em Imbé, ele utiliza seu veículo para comprar pescado no Litoral Médio do Rio Grande do Sul, principalmente nos municípios de Mostradas, Tavares e São José do Norte. Segundo ele, nessas regiões existe uma grande produtividade pesqueira, mas pouco mercado para vender os produtos dos pescadores artesanais na região, o que possibilita a compra com um custo baixo e uma boa margem de lucro para o pescador que, com o veículo adquirido através do PRONAF, passa agora a executar o papel de atravessador, mas sem

deixar de pescar. Isto aumentou significativamente sua renda devido à oferta de uma maior quantidade de seus produtos. Segundo este pescador, os principais produtos comprados para revender no Município são o camarão-rosa (*Farfantepenaeus paulensis*) e a tainha (*Mugil liza*), pois estas espécies possuem grande procura e alto valor de mercado em Imbé.

As entrevistas com os dez atores da pesca artesanal de Imbé, contemplados com o acesso ao PRONAF, demonstraram a satisfação dos assistidos por esta Política Pública e a valorização deles a respeito do trabalho realizado pelo burocrata nível de rua, responsável pela elaboração dos projetos técnicos. Os pescadores revelaram que, para eles, o PRONAF é realmente uma Política que alcançou os fins para os quais criada, que é o desenvolvimento socioeconômico dos pescadores artesanais contemplados. As respostas foram unânimes quanto ao papel do crédito nesse processo que se reverte em melhores condições de trabalho e uma capacidade de investimento para impulsionar a produtividade e a venda dos seus produtos no mercado local.

Para os entrevistados, o desenvolvimento socioeconômico foi alcançado através do acesso ao PRONAF devido ao aumento de suas rendas familiares após a liberação do crédito, que se converteu em melhores condições de trabalho e de vida. Todos os pescadores entrevistados relataram que suas rendas foram melhoradas, aumentando a produtividade e os ganhos com a pesca após o acesso ao PRONAF. A aquisição de materiais essenciais para o desenvolvimento desta atividade foi o que determinou esta mudança, segundo todos os respondentes, pois através do crédito foi possível comprar materiais de qualidade sem comprometerem as rendas familiares (FIGURA 7).

Figura 7 - Itens adquiridos pelos pescadores artesanais através do acesso ao crédito do Pronaf, demonstrando a quantidade de contratos em que cada item aparece e a porcentagem que representam.



Fonte: Elaborada pelo autor através dos contratos arquivados no Escritório Municipal da EMATER/ASCAR de Imbé, 2022

Analisando-se o conteúdo das entrevistas, a efetividade do PRONAF para os pescadores artesanais de Imbé se mostrou relacionada ao trabalho realizado pela EMATER/ASCAR e as formas de pagamento do crédito oferecido que são variadas e com juros baixos, o que na opinião dos pescadores que participaram desta pesquisa foi determinante para não haver inadimplência, os quais conseguiram efetuar os pagamentos sem comprometer a renda familiar. É importante esclarecer que não houve uma exemplificação por parte do pesquisador sobre o que é o desenvolvimento socioeconômico referido na pergunta, justamente para não induzir nenhuma das respostas, deixando livre a opinião e a compreensão dos próprios pescadores participantes sobre os seus conceitos pessoais sobre o significado de desenvolvimento socioeconômico. Isso foi importante para verificar que todos os respondentes associam o desenvolvimento socioeconômico ao aumento da renda e de produtividade, que geraram melhores condições de vida para os seus núcleos familiares.

A implementação do PRONAF em Imbé impactou positivamente os pescadores que acessaram o crédito, inclusive ampliando as formas comerciais de alguns pescadores que após adquirirem veículos passaram a comprar pescado de

outras regiões. Assim como a aquisição de *freezers* para ter a capacidade de armazenamento dos produtos, aumentando suas rendas familiares e demonstrando que esta Política também serve como uma ferramenta propulsora de mudanças nas cadeias produtiva e comercial do Município.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final deste estudo, pôde-se considerar que a implementação do PRONAF na pesca artesanal em Imbé está diretamente vinculada ao trabalho do Burocrata Nível de Rua, que é o responsável por realizar a ligação entre o Estado e os pescadores artesanais, pois somente o Extensionista Rural realiza os projetos técnicos para as instituições financeiras analisarem. Esse servidor é essencial neste processo, assim como suas inter-relações com os pescadores assistidos pelo PRONAF. Lipsky (2019) descreve que o perfil dos Burocratas Nível de Rua é o diferencial para que a Política Pública consiga atender os assistidos, assim como apontam os trabalhos de Costa (2007) e Gomes (2007), pois o perfil dos Extensionistas Rurais com formação e/ou capacitação para serem Extensionistas Pesqueiros se mostrou um diferencial para o atendimento técnico eficiente através dos Extensionistas Rurais A e B, em Imbé, nos processos de implementação do PRONAF.

A demora no acesso dos pescadores artesanais ao PRONAF no Município está vinculada ao perfil do Burocrata Nível de Rua, pois foi a mudança de um ator neste processo, no caso um novo burocrata assumir o Escritório Municipal da EMATER/ASCAR em Imbé, no ano de 2013, para o cenário mudar. O PRONAF já poderia atender legalmente esta população tradicional no Município 15 anos antes do primeiro projeto técnico ser aprovado, mas pelo relato dos Extensionistas entrevistados concluiu-se que o perfil do Burocrata Nível de Rua anterior ao Extensionista Rural B foi o fator que inibiu a implementação do PRONAF. Essa lacuna temporal demonstra uma marginalização da comunidade de pescadores artesanais de Imbé com relação aos processos históricos que levaram os pescadores artesanais brasileiros a serem incluídos como beneficiários do PRONAF, pois de 1998 até o ano de 2013, os pescadores do Município ficaram invisíveis para o crédito desta Política Pública.

Pelo depoimento dos pescadores entrevistados, notou-se uma falta de organização como classe e uma dependência acentuada dessa população tradicional do trabalho de assistencialismo rural da EMATER/ASCAR, pois segundo os próprios pescadores, foram raros os momentos em que houve uma união coesa para esta classe lutar por mudanças referentes à pesca artesanal. Não houve organização dos pescadores para acessarem o PRONAF em Imbé, o que contribuiria para que esta política fosse de conhecimento de um maior número de pescadores. A heterogeneidade da pesca artesanal no Brasil parece influenciar para que estas populações tradicionais não consigam se organizar para reivindicar pautas que beneficiem a classe. Este tema também foi tratado em trabalhos como o de Pasquatto (2007), Diegues (2007) e Costa (2007), os quais relatam a falta de organização dos pescadores, devido à distância entre as comunidades, diferenças de estilos de pesca e espécies-alvo, comunidades costeiras (pesca de água salgada) e comunidades de águas interiores (pesca de água doce), o que historicamente sempre dificultou as lutas dos pescadores artesanais.

Com a chegada do Extensionista Rural B, os pescadores artesanais passaram a ter a opção de acesso a uma forma de crédito com juros baixos através de uma Política Pública desenvolvida com o objetivo de promover o desenvolvimento socioeconômico desta população tradicional, trabalho este que, atualmente, é seguido pelo Extensionista Rural A. Através das análises dos contratos firmados entre os pescadores artesanais de Imbé e as instituições financeiras, para o acesso destes atores ao crédito através da política pública do PRONAF, fica evidente a diminuição no ritmo de projetos técnicos realizados pelo Escritório Municipal da EMATER/ASCAR de Imbé, desde o primeiro projeto no ano de 2013 até o término deste trabalho. As somas da instabilidade no cenário político brasileiro, da crise econômica refletida na desvalorização da moeda nacional e a diminuição do efetivo da EMATER/ASCAR parecem ter se refletido na realização de somente três projetos técnicos aprovados para os pescadores artesanais entre os anos de 2015 e 2021.

As trocas de governo no cenário político Federal, acabaram se refletindo no Plano Safra que é a diretriz sobre o que entrará ou não no financiamento disponibilizado para estes pescadores artesanais e a crise econômica que o Brasil está enfrentando nos últimos anos foi apontada pelos pescadores como um entrave para que buscassem o crédito desta Política pelo receio de endividamento no futuro.

Como apontado por Romano (2009), os fatores políticos influenciam diretamente na implementação das Políticas Públicas e apesar de haver projetos aprovados para o crédito do PRONAF entre os anos de 2016 e 2019, houve a diminuição no número de projetos para a pesca artesanal em Imbé.

A crise financeira que o Estado do Rio Grande do Sul tem enfrentado na última década, tem influenciado negativamente a EMATER/ASCAR, com a diminuição de aporte financeiro por parte do Estado para os trabalhos de assistência técnica rural e sociais voltados para os pequenos produtores de alimentos. Isto levou às demissões de funcionários, aposentadorias compulsórias e a não abertura de concursos para a reposição de servidores, o que acabou por sobrecarregar alguns escritórios municipais e seus Extensionistas Técnicos Rurais, como ocorreu em Imbé, onde o Extensionista Rural A atende o Município de Imbé e o município vizinho de Tramandaí.

Concluiu-se também que o Burocrata Nível de Rua é um fazedor de política, como descrito por Lima e Ascenzi (2014), onde suas decisões para lidar com as pressões sofridas no trabalho tornam possível ou não a implementação de uma Política Pública. O Extensionista Rural é uma parte importante no processo que faz uma verba pública, neste caso o crédito oferecido pelo PRONAF, alcançar os objetivos para os quais foi destinado, sendo um trabalho altamente criativo, imprevisível e potencialmente incontrolável para a implementação da Política Pública (LOTTA, 2019).

Atualmente, o Extensionista Rural A trabalha sozinho na assistência técnica rural de Imbé e Tramandaí, precisando atender muitos pescadores artesanais e agricultores familiares, o que tornam suas características de criatividade, como a implementação do uso da ferramenta digital *WhatsApp*[®], determinantes para o sucesso do assistencialismo rural prestado por ele a estes atores. Mesmo utilizando a criatividade, o burocrata não tem como visitar todos os assistidos pela EMATER/ASCAR nos dois municípios, havendo uma lacuna temporal nas visitas que acabam impactando negativamente a efetividade do trabalho deste Burocrata.

A elaboração de um projeto técnico para o acesso de um pescador artesanal ao PRONAF é algo que demanda tempo, havendo uma metodologia para isto, como um estudo de capacidade de pagamento, para não haver o risco de inadimplência, reunião de documentos necessários, uma norma metodológica de escrita e também a análise do que se tentará adquirir com o crédito proveniente desta Política, sendo

etapas que determinarão a aprovação ou não dos projetos técnico pelas instituições financeiras. Lipsky (2019) relata que estes profissionais, que são os responsáveis pela execução dos serviços públicos que atendem diretamente a população, geralmente trabalham em condições desfavoráveis e com recursos limitados. Em Imbé a limitação se mostra com relação aos recursos humanos, ou seja, um quadro de funcionários deficitário para a execução e demanda dos serviços.

Os pescadores que acessaram o PRONAF em Imbé demonstraram uma satisfação com esta Política e valorizam o trabalho de assistencialismo técnico rural prestado pelos burocratas da EMATER/ASCAR neste processo. Todos os pescadores artesanais entrevistados acreditam que o PRONAF é uma Política importante para a pesca artesanal e que fomenta o desenvolvimento socioeconômico dos pescadores assistidos por ela, pois através do acesso ao PRONAF, melhoraram as condições de trabalho e a renda familiar aumentando a produtividade da pesca. Os pescadores que apontaram problemas no acesso foram somente sobre a burocracia que esta Política tem em ser necessário dois fiadores para aprovação dos contratos pelas instituições financeiras, mas isto não foi algo que se mostrou um empecilho ao acesso dos pescadores, somente dificultou o processo na visão dos pescadores entrevistados. Neste sentido, a burocracia é algo necessário, pois serve como uma forma de controle do Estado para não haver irregularidades nestes processos que envolvem dinheiro público, mas burocracias também podem influenciar positiva assim como negativamente a implementação de uma Política Pública pois podem ser barreiras excludentes de determinados atores dependendo do que for exigido para o acesso (LIMA; ASCENZI, 2014).

A satisfação dos pescadores artesanais entrevistados com a implementação do PRONAF e com o trabalho do Burocrata Nível de Rua neste processo demonstra que esta Política alcançou seus objetivos e que o trabalho da EMATER/ASCAR é bem realizado no Município. Porém, a sobrecarga de trabalho que o burocrata vem enfrentando nos últimos anos, assim como a crise financeira que o Brasil vem enfrentando nos últimos anos, refletiram na diminuição de novos projetos técnicos para o acesso ao PRONAF, sendo um fator limitante para que novos pescadores tenham a chance de acessarem o crédito com juros baixos. Neste sentido, somente 21 pescadores artesanais acessaram esta Política, o que representa somente 8,7%

dos pescadores artesanais cadastrados no escritório municipal da EMATER/ASCAR de Imbé.

O papel de assistencialismo técnico rural prestado pela EMATER/ASCAR é determinante para o sucesso de implementação do PRONAF, sendo valorizado pelos pescadores. Porém, é necessário um maior efetivo de profissionais de assistencialismo técnico rural para atender a todos os pescadores artesanais da região do Sistema Estuarino Lagunar Tramandaí-Armazém, para que esta Política possa contemplar um número maior de atores desta população tradicional que faz parte da história de Imbé.

O PRONAF cumpre com o seu objetivo de desenvolvimento econômico dos assistidos por esta Política, pois na opinião dos pescadores artesanais entrevistados, o crédito oriundo desta Política Pública se reverteu em melhores condições de trabalho e um aumento da renda familiar. Todos os entrevistados afirmaram ter aumentado a produtividade da pesca com a aquisição dos materiais através do crédito do PRONAF.

Para os entrevistados, a baixa escolaridade não interfere na atividade pesqueira artesanal e no desenvolvimento socioeconômico desta atividade em Imbé, mas é uma das variáveis que entra no cálculo que define o IDH do Município assim como no Índice de Desenvolvimento Socioeconômico. Os gestores públicos deveriam analisar com atenção os dados referentes ao ensino escolar e os processos de desenvolvimento socioeconômico dos pescadores artesanais, pois não se pode basear o desenvolvimento somente ao aspecto financeiro da atividade profissional, o desenvolvimento deve ser um processo social e cultural e só secundariamente econômico, como defende Brandão (2004) e tem que ser emancipatório e inclusivo.

Os pescadores artesanais de Imbé possuem uma realidade que os diferenciam da maioria das comunidades de pescadores do Brasil, pois todos estão inseridos no meio urbano do Município. Isto proporciona opções de empregos em variadas atividades, principalmente nos meses de verão, podendo influenciar na migração dos filhos dos pescadores para outras atividades.

Para finalizarmos, podemos concluir que a ampliação do acesso ao PRONAF para um número maior de pescadores artesanais em Imbé, especialmente aos jovens, pode ser uma forma de oferecer atrativos para recrutar novos pescadores para realizar a sucessão desta atividade. A falta de sucessão na pesca artesanal no Município já é

observada pelo Extensionista Rural A, onde o envelhecimento dos pescadores artesanais é confirmado com a elevada média de idade desta população tradicional, sendo uma ameaça a continuidade desta atividade na região.

A implementação do PRONAF beneficiou a pesca artesanal em Imbé, auxiliando os pescadores que acessaram esta Política Pública a manterem “viva” esta atividade que representa culturalmente o Município. A pesca artesanal possui um papel socioeconômico importante no comércio local, pois abastece a região com proteína animal, com menor impacto ambiental do que a pesca industrial e ainda atrai turistas que buscam uma opção de produtos diferenciados, como os da pesca cooperativa entre botos e pescadores.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL, L. S; SANTOS, C. J; ROZENTO, C; PENHA, T. A. M; ARAÚJO, J. P. **O Papel das Cadeias Curtas de Comercialização na Construção de Um Modelo de Desenvolvimento Rural Sustentável no Semiárido Nordestino: O Caso da Central de Comercialização da Agricultura Familiar do Rio Grande do Norte (CECAFES)**. Edição especial - Sociedade e ambiente no Semiárido: controvérsias e abordagens. Vol. 55, p. 494-516, dez. 2020.

ANDRIGUETTO-FILHO, J. M. **Sistemas técnicos de pesca e suas dinâmicas de transformação no Litoral do Paraná, Brasil**. Tese de Doutorado, Universidade Federal do Paraná, 1999.

ANGST, I. T. **Arena da Pesca em Tramandaí: os atores sociais e as políticas públicas**. Dissertação de Mestrado. UFRGS, 2017.

AQUINO, A. M. **Ën Ga Vyg Ën Tóg (“Nós Conquistamos Nossa Terra”): Os Kaingang no Litoral do Rio Grande do Sul**. Dissertação de Mestrado. PPGAS, Universidade de Brasília, 2008.

ATLAS SOCIOECONÔMICO DO RIO GRANDE DO SUL. **Índice de Desenvolvimento Socioeconômico**. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. 2022. Recuperado de: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/indice-de-desenvolvimento-socioeconomico-novo-idese>

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa Edições, 70, 225. 1977.

BARRETT, S. **Implementation studies: time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies**. *Public Administration*, v. 82, n. 2, p. 249262, 2004.

BASAGLIA, T. P. **Lagoa Mirim: caracterização da pesca artesanal e composição da captura**. Repositório Institucional da Universidade Federal do Rio Grande, 2008.

BECKER, Howard. **Apavorado com a bibliografia**. In: Segredos e truques da pesquisa. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2015.

BERKES, F., MAHON, R., McCONNAY, P., POLLNAC, R. & POMEROY, R. **Gestão da pesca de pequena escala: diretrizes e métodos alternativos**. Organizado por Kalikoski, D. C. Rio Grande: Ed. FURG. 360 p., 2006.

BIANCHINI, V. **Vinte anos do PRONAF, 1995-2015: avanços e desafios**. Brasília: SAF/MDA, 2015.

BITTENCOURT, G. A. A. **Abrindo a caixa preta: o financiamento da agricultura familiar no Brasil. 2003**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

BNDES. **Banco Nacional do Desenvolvimento. Bens e Serviços Financiáveis pelo PRONAF. 2022**. Recuperado de: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/pronaf-itens-financiaveis>

BOLTER, J. A. G. **Processo Político e Formulação das Políticas Públicas com Participação de Atores Sociais – Para um Referencial Teórico**. In: BOLTER, J. A. G. **Interfaces e Cogestão nas Políticas para Agricultura Familiar: Uma Análise do Programa Nacional de Habitação Rural**. Tese: UFRGS, 2013.

BOURDIEU, P. **O Ofício de Sociólogo. Metodologia da pesquisa na sociologia**. Petrópolis, Rio de Janeiro, 1999

CALLOU, A. B. F. **Estratégias de Comunicação na Extensão Rural e Pesca: Implicações Contemporâneas no Desenvolvimento Local Sustentável**. Cap. 2. In: Nas Redes da Pesca. Org. Adriane Lobo da Costa. Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento, 2007.

CAMPOS, A. G.; CHAVES, J. V. **Perfil Laboral dos Pescadores Artesanais no Brasil: Insumos para o Programa Seguro Defeso**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Governo Federal, 2016. Recuperado de: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6625/1/bmt60_perfil.pdf

CAPELLESSO, A. J.; CAZELLA, A. A. **Os Sistemas de Financiamento na Pesca Artesanal: um estudo de caso no litoral centro-sul catarinense**. In: Revista de Economia e Sociologia Rural, Piracicaba, v.51, n. 2, p. 275-294, 2013.

CARMO, J. G.; CLEMENTE, E. C. **A Contribuição do PRONAF para o Desenvolvimento Rural: Uma Análise dos Seus Efeitos e Desdobramentos para os Assentados Rurais nos Municípios de Teodoro Sampaio e Caiuá – SP**. Rev. Tamoios, São Gonçalo (RJ), ano 14, n. 1, págs. 31-50, jan-jun 2018.

CASTRO, C. F. A.; NETO, J. D. Apresentação In: **Nas Redes da Pesca Artesanal**. Org. Adriane Lobo da Costa. Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento, 2007.

CELLARD, A. **A análise documental**. In: POUPART, J. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2008.

CLAUSSEN, M. R. S. **O Processo de Urbanização do Município de Imbé, RS: Dinâmicas Socioespacial e Socioambiental**. Trabalho de Conclusão do Curso de Geografia. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Instituto de Geociências. Porto Alegre, 2013.

COSTA, A. L. **Os Falsos Pescadores: supostas fragilidades na gestão pesqueira**. Cap. 10. In: Nas Redes da Pesca Artesanal. Org. Adriane Lobo da Costa. Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento, 2007.

COTRIM, D. S. **Agroecologia, sustentabilidade e os pescadores artesanais: O caso de Tramandaí (RS)**. Dissertação do Programa de Pós-Graduação em

Desenvolvimento Rural. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2008.

COTTA, T. C. **Metodologias de Avaliação de Programas e Projetos Sociais: Análise de Resultados e de Impacto.** *Revista do Serviço Público.* Ano 49, N° 2. 1998.

CRESWELL, J.W. **Métodos Mistos.** In: **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto.** 2.ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

DECRETO N° 6.040, DE 7 DE FEVEREIRO DE 2007. **Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.** Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/decreto/d6040.html

DEMO, P. **Neutralidade Científica.** In: *Metodologia científica em ciências sociais.* São Paulo, 1995.

DIEGUES, A. C. **Água e cultura nas populações tradicionais brasileiras.** Publicado no I encontro Internacional: Governança da água, São Paulo, 2007.

DIEGUES, A. C. **Pescadores, Camponeses e Trabalhadores do Mar.** Ed. Ática. São Paulo, 1983.

EMATER/ASCAR. **Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural.** Documentos do Escritório municipal de Imbé. 2021.

EMATER/RS-ASCAR. **Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural e Associação Sulina de Crédito Rural.** 2021 Recuperado de: <http://www.emater.tche.br/site/multimedia/noticias/detalhe-noticia.php?id=31072#.YerT89XMLIU>

FAO. **Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura.** Relatório: O Estado da Pesca e da Aquicultura no Mundo. Itália, 2020.

FIGUEIREDO, M. M. A; PROST, C. **"O trabalho da mulher na cadeia produtiva da pesca artesanal."** *Revista Feminismos* 2.1., 2014.

FILHO, A. G. **Da SUDEPE à Criação da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca: As Políticas Públicas Voltadas às Atividades Pesqueiras no Brasil.** Pesquisa financiada com recursos do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação (MCTI) e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). IPEA, 2016.

FISCHER, T. **Gestão do Desenvolvimento e Poderes Locais: Marcos Teóricos e Avaliação.** Ed. Casa da Qualidade. Salvador, BA, 2002.

FLICK, U. **Entrevistas.** In: Introdução à pesquisa qualitativa. Tradução Joice Elias Costa. 3.ed. Porto Alegre, 2009.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica.** Fortaleza: UEC, Apostila, 2002.

FURTADO, C. **Elementos de uma teoria do subdesenvolvimento.** In: Desenvolvimento e Subdesenvolvimento. 5. ed. Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado/Contraponto, 2009.

FURTADO, C. **O Mito do Desenvolvimento Econômico.** Ed. Paz e Terra. Rio de Janeiro, 1974.

GASKELL, G. **Entrevistas individuais e grupais.** In: Pesquisa com texto, imagem e som: um manual prático. Petrópolis, RJ, 2014.

GARCEZ, D. S.; BOTERO, J. I. S. **Comunidades de pescadores artesanais no Estado do Rio Grande do Sul, Brasil.** Atlântica, Rio Grande, v. 27, n. 1, p. 17-29. 2005.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GOMES, P. M. **Pesca, Meio Ambiente e Educação Ambiental.** Cap. 7. In: Nas Redes da Pesca. Org. Adriane Lobo da Costa. Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento, 2007.

GONÇALVES, R. S.; D'INCAO, F. **Perfil socioeconômico e laboral dos pescadores artesanais de camarão-rosa no complexo estuarino de Tramandaí (RS), Brasil.** Boletim do Instituto de Pesca, v. 42, n. 2, p. 387-401. 2016.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. **Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

GÜNTHER, H. **Como Elaborar um Questionário?** Série: Planejamento de Pesquisa nas Ciências Sociais, Nº 01. Brasília, DF: UnB, Laboratório de Psicologia Ambiental, 2003.

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.** 2020. Recuperado de: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rs/imbe.html>

IPEA. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Evolução do Crédito Rural nos Últimos Anos-Safra.** Nota Técnica. Carta de Conjuntura, Nº 43, 2019.

KERN, A. A. **Paleopaisagens e Povoamento Pré-Histórico do Rio Grande do Sul.** Clube dos Editores do Rio Grande do Sul, 1991.

KAPUSTA, S. C. **Invertebrados bentônicos do estuário de Tramandaí-Armazém.** In: WÜRDIG, N. L.; FREITAS, S.M.F. (Org.) Ecosistemas e biodiversidade do Litoral Norte do RS. Porto Alegre: Nova Prova. P. 142-157, 2009.

LEI Nº 12188 DE 11 DE JANEIRO DE 2010. **Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária - PRONATER, altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências.** Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12188.htm

LIMA, L. L.; ASCENZI, L. **Implementação de Políticas Públicas: Perspectivas Analíticas.** *Revista de Sociologia e Política.* V. 21, Nº 48. Página 101-110. Dez. 2013.

LIPSKY, M. **Burocracia Nível de Rua: Dilemas do Indivíduo nos Serviços Públicos.** Tradutor: Arthur Eduardo Moura da Cunha. Brasília: Enap, 2019.

LOTTA, G. **Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019.

MAY, T. **Pesquisa Documental: escavações e evidências**. In: Questões, Métodos e Processos. Trad. Carlos Alberto Netto Soares. 3º ed. Porto Alegre, 2004.

MORAES, R. (2005). **Nota sobre a economia do desenvolvimento nos “vinte e cinco gloriosos” do pós-guerra**. Cadernos CEDEC, n 76. São Paulo: CEDEC. Recuperado de: http://www.cedec.org.br/files_pdf/CAD76.pdf .

MOREIRA, E. **Conhecimento Tradicional e a Proteção**. T&C Amazônia, 5(11), 2007.

NETTO, C. G. A. M.; MELO, L. M.; MAIA, C; M. **Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural no Brasil**. Ed. UFRGS, 2010.

OLIVEIRA, F. **Crítica à razão dualista – O ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, p. 25-119, 2003.

PAIVA, M. P. **Recursos Pesqueiros Estuarinos e Marinhos do Brasil**. 1ª ed. UUFC, Fortaleza, Brasil, 278p, 1997.

PASQUOTTO, V. F. **Comercialização, Políticas Públicas e Reprodução Social na Pesca Artesanal**. Cap. 9. In: Nas Redes da Pesca. Org. Adriane Lobo da Costa. Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento, 2007.

PASQUOTTO, V. F.; MIGUEL, L. A. **Pesca Artesanal e Enfoque Sistêmico: uma atualização necessária**. Anais do VI Encontro da Sociedade Brasileira de Sistemas de Produção. SBSP, Aracaju, 2004.

PERUCCHI, L. C. **Cartilha do Pescador Artesanal: Etnoecologia, Direitos e Territórios na Bacia do Rio Tramandaí**. Organizado por Loyvana Carolina Perucchi e Gabriela Coelho-de-Souza. Maquiné: Via Sapiens, 2015.

PLANO DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO TRAMANDAÍ. 2005. Recuperado de: https://www.mprs.mp.br/areas/paibh/arquivos/plano_bacia_hidrografica_rio_tramandai.pdf

PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA AQUICULTURA. Lei nº 11959, de 29 de junho de 2009. Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/l11959.htm

PNUD. **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento**. 2022. Recuperado de: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home.html>

PROJETO DE GESTÃO INTEGRADA DA ORLA MARÍTIMA- **Projeto Orla**. 2004. Recuperado de: http://www.mma.gov.br/estruturas/orla/arquivos/11_04122008110506.pdf

RAMALHO, C. W. N. **O Caminhar Sobre as Águas das Ciências Sociais**. Cap. 3. In: Nas Redes da Pesca. Org. Adriane Lobo da Costa. Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento, 2007.

ROBERT, M. C. **Caracterização dos petrechos e embarcações usados na pesca artesanal em parte do litoral sul do Paraná, entre Guaratuba (PR) e Barra do Saí (SC)**. Monografia apresentada ao Curso de graduação em Ciências Biológicas, Departamento de Zoologia, Universidade Federal do Paraná, como requisito à obtenção de Grau de Bacharel. Curitiba, 2001.

ROMANO, J. O. **Política nas Políticas Públicas: Um Olhar Sobre a Agricultura Brasileira**. Rio de Janeiro. Editora: Mauad X, 2009.

SANTOS, M. A. S. dos. **A cadeia produtiva da pesca artesanal no Estado do Pará: Estudo de Caso no nordeste paraense**. Amazônia: Ciência e Desenvolvimento, Belém, 1(1): 61-81, 2005.

SEN, A. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOARES, L. S.; PURPER, S. **Tramandaí- Terra e Gente**. Tramandaí: AGE, 1986.

SOUZA, M. A. A. **Política e evolução da atividade pesqueira no Rio Grande do Sul: 1960 a 1997**. Rio Grande. Dissertação de Mestrado em Economia Rural. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2001.

VASCONCELLOS, M.; DIEGUES, A. C.; SALES, R. R. **Limites e Possibilidades na Gestão da Pesca Artesanal Costeira**. Cap. 1. In: Nas Redes da Pesca. Org. Adriane Lobo da Costa. Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento, 2007.

VILLWOCK, J. A.; TOMAZELLI, L. J.; LOSS, E. L.; DEHNHARDT, E. A.; HORN, N. O.; BACHI, F. A. & DEHNHARDT, B. A. **Geology of the Rio Grande do Sul Coastal Province**. In: Rabassa, J. ed. Quaternary of South America and Antarctic Peninsula. A. A. Balkema, Rotterdam. 4:79-97, 1986.

WEBER, M. **A “Objetividade” do Conhecimento nas Ciências Sociais**. In: COHN, Gabriel (org.). Max Weber: Sociologia. São Paulo, Ática, 1979.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. 3.ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ZAPPES, C. A.; ANDRIOLO, A.; LOPES, P. C. S.; BENEDITTO, A. P. M. D. **Human-Dolphin (*Tursiops truncatus*, Montagu, 1821) Cooperative Fishery and Its Influence on Cast Net Fishing Activities in Barra de Imbé/Tramandaí, Southern Brazil**. Revista Ocean & Coastal Management. N° 54, páginas 427-432. 2011.