



A implementação do programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar na pesca artesanal de Imbé, RS/Brasil

Jonas Jose Seminotti¹

Matheus Philippse²

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 cidade urbanizada. Por possuírem características que os diferenciam, é importante compreender como a Política Pública do PRONAF, criada para atender a agricultura familiar, é implementada na pesca artesanal. Utilizando 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, foi analisado como ocorre a implementação do PRONAF no Município. Apesar do PRONAF começar a ser implementado tardiamente em Imbé, foram firmados 28 contratos entre as instituições financeiras e os 21 pescadores artesanais beneficiários. Os créditos acessados foram utilizados como custeio e 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 trabalho do Burocrata Nível de Rua, que é o responsável por proporcionar o acesso dos pescadores artesanais ao PRONAF.

Palavras-chaves: política pública; extensionismo rural; pesca artesanal; desenvolvimento.

The implementation of the national program to strengthen family farming in artisanal fishing in Imbé, RS/Brazil

Abstract: The City of Imbé has its origins in the traditional population of artisanal fishermen who are currently inserted in the urban environment, sharing fishing places with other activities of an urbanized city. Because they have characteristics that differentiate them, it is important to understand how the Public Policy of PRONAF, created to serve family farming, is implemented in artisanal fishing. 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,

¹ Professor Adjunto da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR) Mestre em História pela Universidade de Passo Fundo (UPF). Áreas de pesquisa: Desenvolvimento Sustentável, Educação do Campo, Agroecologia e Políticas Públicas. E-mail: jonas.seminotti@ufrgs.br ORCID: 0000-0002-8112-7163.

² Mestrado em Dinâmicas e Desenvolvimento Regional – PGDREDES, pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) Graduado em Educação do Campo – Ciências da Natureza pela UFRGS, professor concursado em Ciências Biológicas no Município de Cidreira, RS. Email rastha_jb@hotmail.com ORCID: 0000- 0003-1029-0470



documentary research and interviews with the Rural Extensionists, it was analyzed how the occurs implementation of PRONAF 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. 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 making the connection between artisanal fishermen and PRONAF, but to expand access it is necessary to increase the number of Extensionists.

Keywords: public policy; rural extension; artisanal fishing; development.

La implementación del programa nacional de fortalecimiento de la agricultura familiar en la pesca artesanal en Imbé, RS/brasil

Resumen: El Municipio de Imbé tiene su origen en la población tradicional de pescadores artesanales que actualmente se encuentran insertos en el medio urbano, compartiendo zonas de pesca con otras actividades en una ciudad urbanizada. Por tener características que los diferencian, es importante entender cómo se implementa en la pesca artesanal la Política Pública del PRONAF, creada para atender a la agricultura familiar. Utilizando conceptos dirigidos al Burócrata de Calle, en este caso el extensionista rural, responsable de la conexión entre el Estado y los pescadores, investigación documental y entrevistas a Extensionistas Rurales, se analizó cómo se da la implementación del PRONAF en el Municipio. Aunque el PRONAF comenzó a implementarse tardíamente en Imbé, se firmaron 28 contratos entre instituciones financieras y los 21 pescadores artesanales beneficiarios. Los créditos accedidos sirvieron como financiamiento e inversión, para la compra de básculas de precisión, congeladores, motores fuera de borda, pequeñas embarcaciones, camiones, vehículos de motor y materiales para la confección de hamacas. La implementación del PRONAF está directamente vinculada al trabajo del Burócrata de Calle, quien es responsable de brindar acceso al PRONAF a los pescadores artesanales.

Palabras clave: política pública; extensionismo rural; pesca artesanal; desarrollo.

Introdução

Quando mencionamos o termo pescador artesanal, involuntariamente projetamos o estereótipo de alguém que se encontra em harmonia com a natureza, afastado das tecnologias oferecidas pelo atual sistema econômico capitalista e que habita longe dos centros urbanos. Isto é explicado por Weber (1979) como sendo um tipo ideal, que possibilita o recorte da realidade, dando ao pesquisador mecanismos para que ele possa compreender a possível realidade do seu objeto de estudo. Porém, este tipo ideal foge totalmente do pescador artesanal presente no

recorte amostral deste trabalho, pois em Imbé, estes atores estão totalmente inseridos na urbanização de Imbé, onde podem ser chamados de pescadores artesanais urbanos. Estes atores estão próximos de todos os serviços que uma cidade deve oferecer, como segurança pública, postos de saúde, escolas e até mesmo uma Universidade Federal. As duas principais áreas de pesca estão localizadas na zona central do Município. Por possuírem características que os diferenciam dos demais pescadores artesanais e dividirem as áreas de pesca com as outras atividades que uma cidade urbanizada apresenta, se mostra importante compreender como a Política Pública do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), criada para atender a agricultura familiar, é implementada para estes atores que desenvolvem a pesca artesanal.

A heterogeneidade e complexidade da pesca artesanal no Brasil, vêm 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 realiza a ligação entre os pescadores artesanais e o capital oriundo de Políticas Públicas voltadas para estas populações tradicionais. (Gomes, 2007).

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]). 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]). 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 produtoras de alimentos para agricultores familiares e populações tradicionais (EMATER, [2021]). O



extensionismo rural possuindo inclusive uma Legislação Federal própria, a Lei nº 12.188 de 11 de janeiro de 2010³.

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 (Costa, 2007; Diegues, 2007; Pasquotto, 2007). A implementação de Políticas Públicas através de ações do Estado, foram formas que o Brasil tentou, principalmente nas últimas três décadas, para criar mecanismos que fossem capazes de amenizar as desigualdades de capital para investimento e custeio entre a pesca artesanal e a pesca industrial (Costa, 2007; Diegues, 2007; Pasquotto, 2007). Entre as políticas públicas em que as populações tradicionais de pescadores artesanais se enquadram para acessarem, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) possibilitou uma forma de crédito com juros baixos, visando o desenvolvimento socioeconômico dessa atividade pesqueira tradicional (Costa, 2007; Diegues, 2007; Pasquotto, 2007; Bianchini, 2015; Grisa; Schneider, 2015). As definições utilizadas para a pesca artesanal e pesca industrial são as que constam na Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009, que dispôs sobre o Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura no Artigo 8º⁴ que classifica as pescas artesanal e industrial.

Para ser possível analisar a implementação do PRONAF na pesca artesanal 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. O Litoral Norte do RS, sempre esteve ligado à pesca, começando há mais de 3 mil anos por índios

³ Lei 12.188, 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 (Brasil, 2010).

⁴ 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 (Brasil, 2009).

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 do RS, foi utilizado de forma intensa originando as primeiras vilas permanentes (Cotrim, 2008). Em 1988, Imbé se emancipou do Município de Tramandaí, mas a origem do núcleo populacional de Imbé surgiu há mais de 200 anos, a partir da povoação da margem do Rio Tramandaí por pescadores (Claussen, 2013).

As comunidades tradicionais⁵ 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. Segundo Pasquotto (2007), apesar da grande produção da pesca artesanal no Brasil, estas populações tradicionais não têm 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).

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 a maior quantidade de captura, geralmente em toneladas, criando uma disputa desigual entre a pesca artesanal e a pesca industrial (Pasquotto, 2007). Apesar da importância cultural destas populações tradicionais de pescadores artesanais ao longo da formação do Brasil como um Estado, 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).

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

⁵ Populações tradicionais 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 define o Decreto Federal nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007 (Brasil, 2007).

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-se 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 (Goulart Filho, 2017).

Apesar do PRONAF ter sido criado em 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso, os pescadores artesanais foram incluídos legalmente como beneficiários do PRONAF somente em 1998 (Bianchini, 2015; Costa, 2007). O reconhecimento dos pescadores artesanais como beneficiários desta Política, ocorreu 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 barbus*), 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). Apesar dos pescadores terem acesso legal ao PRONAF, foi somente no Decreto nº. 3991⁶, de 30 de outubro de 2001, que os pescadores artesanais são citados como beneficiários desta Política Pública (Costa, 2007). Para Pasquotto (2007), a inserção dos pescadores artesanais como beneficiários do PRONAF criou condições para o pescador artesanal seguirem 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. Essa mudança possibilitou uma opção através de uma ação do Estado para o pescador artesanal competir no mercado adquirindo através da possibilidade de acessar um crédito com juros baixo para a compra de frízeres, balanças de precisão, motor de embarcações, transporte automotivo e materiais para a pesca (Pasquatto; Miguel, 2004).

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, esperamos que o presente trabalho possa trazer à tona as carências e desafios para a implementação da Política Pública do PRONAF. A partir das questões acima mencionadas, considerando 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?

1 Fundamentação teórica

Para analisar a implementação do PRONAF em Imbé, o trabalho utiliza os conceitos voltados para o “Burocrata Nível de Rua”⁷, no caso o extensionista rural, na implementação da

⁶Decreto nº. 3991, de 30 de outubro de 2001, sobre o PRONAF, que 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 (MDA).

⁷A 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.

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 que é o responsável direto pela política pública chegar até a população e Barrett (2004), que 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 performidade e os resultados.

Segundo Souza (2001), 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. E a terceira fase é a implementação, onde o que foi formulado e planejado se torna realidade. Apesar da complexidade do tema, este trabalho está focado somente na fase três, que é a implementação de uma política pública.

Analizando no contexto brasileiro 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). 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.

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. Para Lipsky (2019), é o burocrata nível de rua que tem o poder de determinar quem acessará a política e seu 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.

Os Burocratas Nível de Rua produzem as políticas públicas sobre dois aspectos inter-relacionais de suas posições: relativo alto grau de discricionariedade e relativa autonomia por parte da autoridade organizacional (Lipsky, 2019). 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). 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).

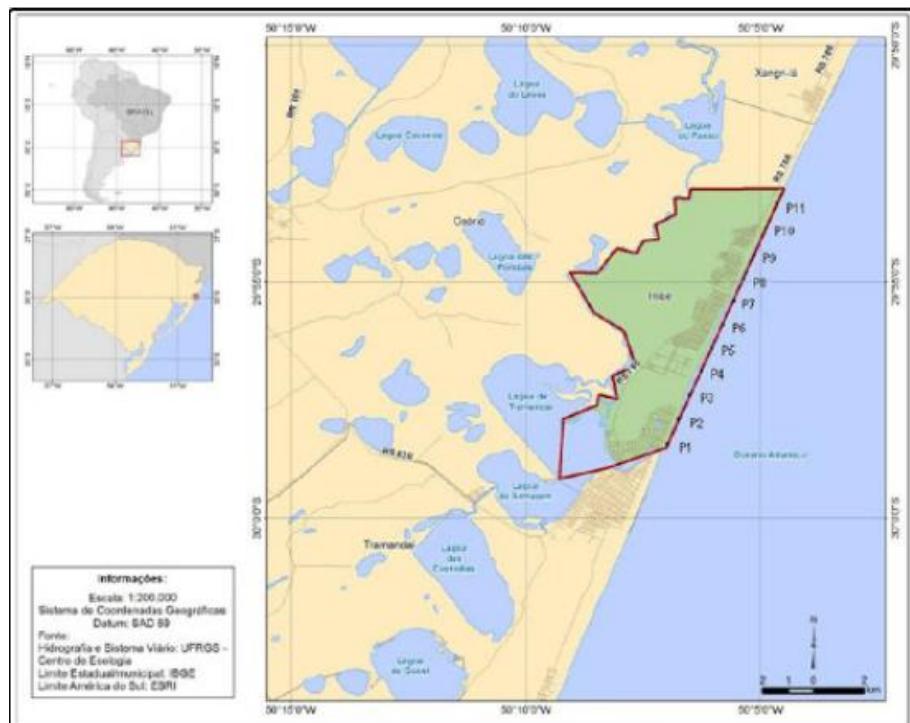
São os Burocratas Nível de Rua que fazem as políticas públicas acontecerem, no sentido de baixo para cima, *bottom up*, como descreveu Barrett (2004). São eles que entregam de forma concreta os serviços e as políticas públicas para os cidadãos, sendo esta categoria proposta por Lipsky (2019) fundamental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

2 Metodologia

A pesquisa foi realizada no Município de Imbé, localizado no Litoral Norte do Rio Grande do Sul, cercado pelo Oceano Atlântico e pelo Sistema Estuarino-Lagunar Tramandaí-Armazém na Bacia Hidrográfica do Rio Tramandaí, situada na planície costeira (Comitê [...], 2005) (Figura 1). Apesar de Imbé ter sua história de ocupação humana ligada à pesca ainda no século XVIII, foi somente em 1940 que o primeiro plano urbanístico foi idealizado com o lançamento do primeiro loteamento (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.

Figura 1 - Mapa dos limites geográficos do Município de Imbé.



Fonte: Elaboração própria dos autores, (2025), adaptado.

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, desenvolvidos através do trabalho de assistência técnica rural prestado pelos Extensionista 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 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.

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 em Imbé. Segundo a perspectiva de Gaskell (2014), mesmo contendo dados quantitativos, o trabalho buscou dar sentido aos números, para o pesquisador interpretar os dados disponíveis dando significados as 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.

Para o desenvolvimento desta pesquisa, o trabalho foi realizado em duas etapas. A primeira foi a pesquisa documental para realizar o inventário, contabilizando os projetos técnicos aprovados pelas instituições financeiras que foram realizados pelos Extensionistas. 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. Cada projeto técnico foi analisado individualmente para coletar dados necessários para responder o problema de pesquisa e os objetivos. Foram necessários três dias para realizar a revisão documental, ocupando os turnos da manhã e tarde na EMATER/ASCAR, no mês de setembro do ano de 2020, no escritório localizado na Avenida Paraguassu, 2017, na Prefeitura Municipal de Imbé, no Prédio Anexo I.

Na segunda etapa foram realizadas entrevistas com dois Extensionistas⁸ Rurais da EMATER/ASCAR de Imbé, responsáveis por todos os projetos aprovados no Município. A primeira entrevista ocorreu em novembro de 2020 com o Extensionista A, que é o atual responsável pelo assistencialismo técnico rural 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 qualitativas (Gaskell, 2014). Cada entrevista teve a duração de 90 minutos aproximadamente.

⁸ Na EMATER/ASCAR de Imbé, foram entrevistados os dois os Extensionistas responsável pela assistência técnica rural para a elaboração de todos os projetos técnicos aprovados para o acesso dos pescadores artesanais ao PRONAF. No presente trabalho os Extensionistas rurais estão identificados como Extensionista Rural A e Extensionista Rural B.



3 Resultados e Discussão

No município de Imbé, o assistencialismo técnico rural prestado aos pescadores artesanais que se enquadram nas exigências da política pública do PRONAF, é realizado somente pelo Extensionista⁹ Rural da 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 estatal, mas atua como um, sendo um prestador de serviços de assistencialismo rural com caráter filantrópico aos pescadores artesanais residentes no Município.

Segundo os dados fornecidos pelo Extensionista Rural A, chefe do Escritório Municipal da EMATER/ASCAR de Imbé, existem atualmente 241 pescadores artesanais que possuem cadastro com a entidade, onde 30% são do gênero feminino e 70% do gênero masculino. Todos estes pescadores estão 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. 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.

⁹Extensionista 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.



O trabalho dos Extensionistas Rurais entrevistados, que são Burocratas Nível de Rua, são como pontes que ligam os pescadores artesanais a política pública do PRONAF, com o objetivo de desenvolvimento da pesca artesanal. 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 a 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 possuía 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, possuir o Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP), emitido de forma gratuita pela EMATER ou pela colônia de pescadores Z-39 de Imbé, vinculada ao Ministério da Pesca e Aquicultura documento que identifica o pescador (a) para o exercício da profissão de forma artesanal. Também são necessários CPF, RG, Comprovante de residência, Declaração de renda brutal anual, com a renda familiar sendo no mínimo 51% proveniente da pesca artesanal e se for casado Esposa ou companheira com CPF e RG. Segundo 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 visitações 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 consideração nas análises para aprovação de comprovação de renda.

O Extensionista Rural B destacou na entrevista as boas condições encontradas em 2013 para implementação do PRONAF em Imbé, sendo 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, autoridade organizacional e com recursos satisfatórios para o funcionamento do escritório municipal da EMATER/ASCAR. 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 destes pescadores. 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 se quer o Cadastro de Pessoa Física (CPF) e depois foi seguido os mesmos passos para o desenvolvimento dos outros projetos técnicos.

Figura 2 - Os caminhos burocráticos percorridos para o pescador artesanal acessar o PRONAF.



Fonte: Elaboração própria, (2025).

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 a 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 dos 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 o perfil do Burocrata, sua capacidade técnica 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 a 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.

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 para o PRONAF-Pesca ser implementado no Município são 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 Burocrata também relata 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.

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, as margens do Sistema Estuarino-Lagunar Tramandaí-Armazém. A formação profissional deste Burocrata Nível de Rua também está ligada a região, onde obteve a formação de técnico em agropecuária na Escola Rural (Escola Estadual de Ensino Médio Ildefonso Simões Lopes) em Osório e atualmente o Burocrata é graduando em Ciências Biológicas pela Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS) Campus Osório. O Burocrata relatou sobre a importância do Extensionista ter uma formação na área em que ele



irá atuar e de ter o conhecimento sobre a cultura dos atores para quem ele irá prestar a assistência técnica rural. Segundo ele, sua formação irá agregar conhecimento teórico para melhorar o embasamento científico do seu trabalho voltado para os pescadores artesanais de Imbé mostrando-se um profissional qualificado para exercer a função de Extensionista Pesqueiro.

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 o 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 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 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 enquadra no PRONAF, o extensionista analisa a possibilidade de elaborar um projeto técnico para a implementação desta política pública. É importante lembrar que Burocrata também trabalha atualmente com outras políticas públicas, como o Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento dos Pequenos Estabelecimentos Rurais (FEAPER-RS). A metodologia utilizada pelo Extensionista Rural A é praticamente a mesma que o Extensionista Rural B implementou nos primeiros projetos técnicos aprovados em Imbé.

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 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 a 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 um prazo menor, sendo que a escolha por uma das linhas de crédito depende da necessidade de cada ator na hora em que feito o projeto técnico pelo burocrata.

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 Burocrata Nível de Rua 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. A seletividade dos Burocratas Nível de Rua, descrita por Lipsky (2019), é inevitável segundo o Extensionista Rural A, 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 nos contratos firmados com as instituições financeira.

Sobre os 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 1 de abril de 2015 e este fato ocorreu anteriormente, no ano de 2014, mas serviu de alerta para 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 Capelesso e Cazella (2013), que analisou o PRONAF em um estudo de caso sobre os principais sistemas de financiamento formais e informais adotados pelos



pescadores artesanais do Litoral Centro-Sul Catarinense, 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. O trabalho demonstra o grau de responsabilidade que o Burocrata Nível de Rua tem na elaboração dos projetos técnicos para os pescadores artesanais acessarem o PRONAF e a importância de estudos da capacidade de pagamento dos pescadores para não colocar em risco o acesso de outros pescadores artesanais da comunidade em que estão inseridos e também em não comprometer a renda familiar desses atores.

Ao ser perguntado sobre as condições de trabalho para exercer o extensionismo pesqueiro, 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 aos atores da pesca artesanal de Imbé e de Tramandaí. Segundo o Extensionista Rural A, a sobrecarga de trabalho ocorreu devido a aposentadoria de funcionários do escritório municipal de Tramandaí sem a reposição até o término deste trabalho. Atualmente o escritório de Imbé conta com o recurso humano de somente com 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 sobrecarga de trabalho e acumulo de funções são fatores que podem ser limitadores na eficiência de um Burocrata Nível de Rua, 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.

Segundo Lipsky (2019), a adversidade pode destacar características relevantes do Burocrata Nível de Rua para superar as dificuldades. Uma solução criativa utilizada pelo Extensionista Rural A, foi o uso da ferramenta digital chamada *WhatsApp*, implementada como uma alternativa para o assistencialismo pesqueiro 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). 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 da EMATER/ASCAR é disponibilizado a todos os pescadores artesanais de Imbé, se mostrando uma ferramenta efetiva para contornar os problemas de distanciamento e falta de funcionários.

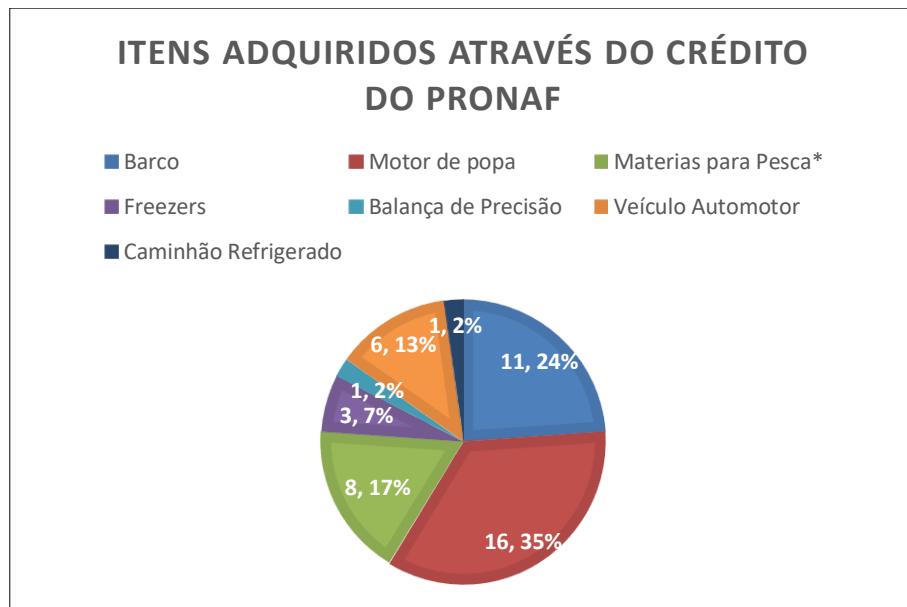
Os trabalhos de Lipsky (2019), assim como Lima e D'Ascenzi (2013), descrevem as condições de trabalho do burocrata e a diferença que isso traz para o sucesso da implementação da política pública. Em Imbé, existe uma infraestrutura boa para exercer a função de assistência rural, segundo os Extensionistas Rurais A e B entrevistados neste trabalho, mas o problema como descrito anteriormente, está no número de pessoas disponíveis para o trabalho e não na estrutura disponível.

Apesar do PRONAF começar a ser implementado tarde na pesca artesanal em Imbé, somente no ano de 2013 o primeiro projeto técnico foi aprovado, até o término deste trabalho, 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 acessando três vezes, cinco pescadores acessando 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 balança 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.



Gráfico 1 - Itens adquiridos pelos pescadores artesanais através do crédito acessado pelo PRONAF, demonstrando a quantidade de contratos em que os itens aparecem e a porcentagem que cada item representa sobre o total.

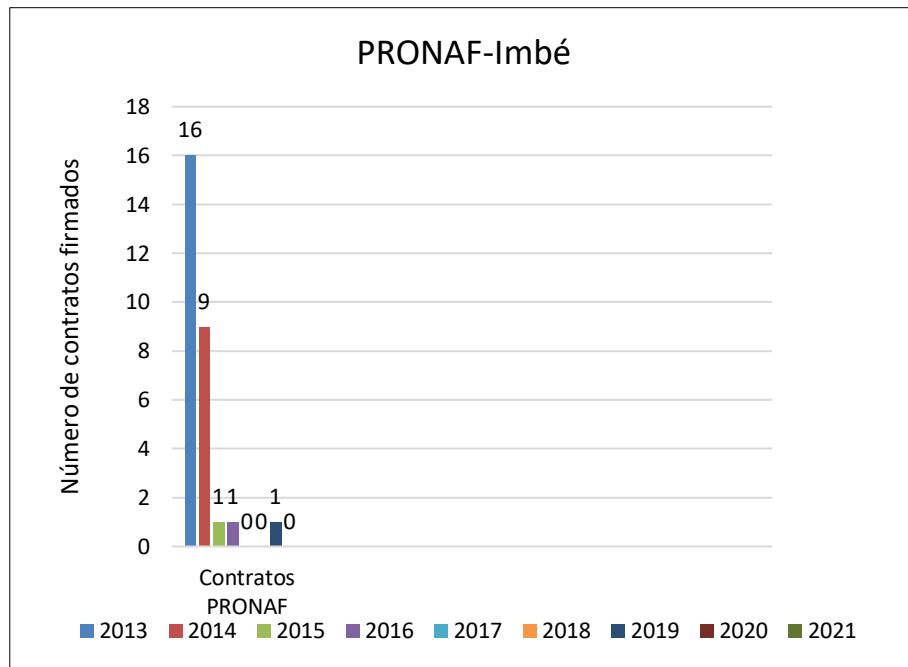


Fonte: Dados da pesquisa, (2025).

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 três 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.



Gráfico 4 - Número de contratos firmados em cada ano entre os pescadores artesanais de Imbé e as instituições financeiras para o acesso ao crédito do PRONAF.



Fonte: Dados da pesquisa, (2025).

Observando os números de contratos firmados entre os pescadores artesanais e as instituições financeiras para acesso ao crédito do PRONAF, fica evidente a queda de acesso dos pescadores durante e após a crise Política que o Brasil enfrentou durante o processo de impeachment da Ex-Presidente Dilma Rousseff em 2016. As questões políticas sempre permeiam o acesso ou não de determinados segmentos da população às políticas públicas, como descreve Romano (2009) 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).

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. 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.

Considerações Finais

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 através desta Política Pública. 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 artesanais. Para Lipsky (2019), o perfil dos Extensionistas é o diferencial para que a Política Pública consiga atender os beneficiários, pois são as ações executadas pelos Extensionista Rurais possibilitem o acesso dos pescadores ao PRONAF. Assim como apontam os trabalhos de Costa (2007) e Gomes (2007), o perfil dos Extensionistas Rurais com formação e/ou capacitação para serem Extensionistas Pesqueiros, se mostrou um diferencial para o atendimento técnico eficiente para os pescadores artesanais acessarem o PRONAF, implementado através dos Extensionistas Rurais A e B.

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 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 através das entrevistas, concluímos que o perfil do Burocrata Nível de Rua anterior ao Extensionista Rural B, foi o fator que inibiu a implementação do PRONAF. Esta Política Pública começou a ser implementada

em Imbé somente após a chegada de Extensionistas que enxergaram o PRONAF como uma ferramenta que auxilia os pescadores artesanais no processo de desenvolvimento socioeconômico. 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.

Os pescadores artesanais de Imbé, possuem uma realidade que os diferenciam da maioria das comunidades de pescadores do Brasil, pois estão inseridos no meio urbano do Município com maior grau de urbanização de todos os municípios do Litoral Norte do Rio Grande do Sul, o que proporciona opções de empregos em variadas atividades, principalmente nos meses de verão. A ampliação do acesso ao PRONAF para um número maior de pescadores artesanais em Imbé, principalmente aos jovens, pode ser uma forma de oferecer atrativos para recrutar novos pescadores para realizar a sucessão desta atividade, mas para isso ser possível, é necessário o aumento no número de Extensionistas. O envelhecimento dos pescadores já é observado pelo Extensionista Rural A, que é confirmado com a elevada média de idade desta população tradicional sendo uma ameaça a continuidade desta atividade na região.

Referências

BARRETT, Susan. Implementation studies: time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies. **Public Administration**, v. 82, n. 2, p. 249–262, 2004. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.0033-3298.2004.00393.x>. Acesso em: 7 abr. 2025.

ASSOCIAÇÃO RIOGRANDENSE DE EMPREENDIMENTOS DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL E ASSOCIAÇÃO SULINA DE CRÉDITO RURAL. (EMATER/RS-ASCAR). [2021]. Disponível em: <https://www.emater.tche.br/site/index.php>. Acesso em: 09 abr. 2025.

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

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007.** Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília: Presidência da República, 2007. Disponível em:



http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm. Acesso em: 9 abr. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009**. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, regula as atividades pesqueiras, revoga a Lei nº 7.679, de 23 de novembro de 1988, e dispositivos do Decreto-Lei nº 221, de 28 de fevereiro de 1967, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11959.htm. Acesso em: 9 abr. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 12.188, 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. Brasília: Presidência da República, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12188.htm. Acesso em: 9 abr. 2025.

CALLOU, A. B. F. Estratégias de comunicação na extensão rural e pesqueira: implicações contemporâneas no desenvolvimento local sustentável. In: COSTA, A. L. da (org.). **Nas redes da pesca**. Brasília, DF: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2007.

CAPELLESSO, A. J.; CAZELLA, A. A. Os sistemas de financiamento na pesca artesanal: um estudo de caso no litoral centro-sul catarinense. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, v. 51, n. 2, p. 275–294, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/resr/a/BfDDSpTL3dsgnTsZB4cVpvD/>. Acesso em: 9 abr. 2025

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

COMITÊ DE GERENCIAMENTO DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO TRAMANDAÍ. Plano da Bacia Hidrográfica do Rio Tramandaí. Rio Grande do Sul, 2005. Disponível em: https://www.mprs.mp.br/media/areas/paibh/arquivos/plano_bacia_hidrografica_rio_tramandai.pdf. Acesso em: 9 abr. 2025.

COSTA, A. L. Os Falsos Pescadores: supostas fragilidades na gestão pesqueira. In: COSTA, A. L. da (org.). **Nas redes da pesca**. Brasília, DF: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2007.

COTRIM, D. S. **Agroecologia, sustentabilidade e os pescadores artesanais: o caso de Tramandaí (RS)**. Dissertação (Mestrado) - 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**, Brasília, v. 49, n. 2, p. 103–124, 1998. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/368>. Acesso em: 9 abr. 2025.

DIEGUES, A. C. Água e cultura nas populações tradicionais brasileiras. In: ENCONTRO INTERNACIONAL, 1. 2007, São Paulo. *Anais* [...]. São Paulo: Procam/Nupaub-USP, Governança da água, 2007. Disponível em: <https://nupaub.fflch.usp.br/sites/nupaub.fflch.usp.br/files/color/simbolagua.pdf>. Acesso em: 09 abr. 2025.

GASKELL, G. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. (orgs.). **Pesquisa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

GOMES, P. M. Pesca, Meio Ambiente e Educação Ambiental. In: COSTA, A. L. da (org.). **Nas redes da pesca**. Brasília, DF: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2007.

GOULARTI FILHO, A. Da Sudepe à criação da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca: as políticas públicas voltadas às atividades pesqueiras no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 49, p. 385-409, 2017. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8244/1/ppp_n49_Sudepe.pdf. Acesso em: 7 abr. 2025.

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

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Imbé (RS) | Cidades e Estados**. [2020]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rs/imbe.html>. Acesso em: 9 abr. 2025.

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

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 48, p. 101–110, dez. 2013. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782013000400006>. Acesso em: 9 abr. 2025.

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: MAY, T. **Questões, métodos e processos**. Tradução de Carlos Alberto Netto Soares. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2004.

PASQUOTTO, V. F. Comercialização, Políticas Públicas e Reprodução Social na Pesca Artesanal. In: COSTA, A. L. da (org.). **Nas redes da pesca**. Brasília, DF: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2007.

PASQUOTTO, V. F.; MIGUEL, L. A. Pesca artesanal e enfoque sistêmico: uma atualização necessária. In: ENCONTRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE SISTEMAS DE PRODUÇÃO, 6., 2004, Aracaju. *Anais*[...]. Aracaju: SBSP, 2004.

PERUCCHI, L. C. (org.). **Cartilha do pescador artesanal:** etnoecologia, direitos e territórios na Bacia do Rio Tramandaí. Maquiné: Via Sapiens, 2015.

RAMALHO, C. W. N. O Caminhar Sobre as Águas das Ciências Sociais. In: COSTA, A. L. da (org.). **Nas redes da pesca.** Brasília, DF: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2007.

ROMANO, J. O. **Política nas políticas públicas:** um olhar sobre a agricultura brasileira. Rio de Janeiro. Editora: Mauad X, 2009.

SEN, A. A perspectiva da liberdade. In: SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

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

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