

CADERNO DE AVALIAÇÃO DE GASTOS DIRETOS

Avaliação Executiva do
Seguro Defeso

EDIÇÃO 1
agosto/2019

MINISTRO DA ECONOMIA

Paulo Roberto Nunes Guedes

SECRETÁRIO ESPECIAL DE FAZENDA

Waldery Rodrigues Júnior

SECRETÁRIO DE AVALIAÇÃO, PLANEJAMENTO, ENERGIA E LOTERIA

Alexandre Manoel Angelo da Silva

SUBSECRETÁRIA DE AVALIAÇÃO DO GASTO DIRETO

Aumara Feu

COORDENADORA-GERAL DE AVALIAÇÃO DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

Wilsimara Maciel Rocha

EQUIPE TÉCNICA

Alessandra Veloso Duarte (Bolsista IPEA)/ Henrique Chaves Faria Carvalho/ Laina Peternella Ferreira/Pedro Marcante Arruda dos Santos/ Roberta da Silva Vieira/ Fernando Lima Madeira/ Humberto Carlos Faria Teixeira

COLABORADORES**SECRETÁRIO ESPECIAL DE DESBUROCRATIZAÇÃO, GESTÃO E GOVERNO DIGITAL**

Paulo Antônio Spencer Uebel

SECRETÁRIO DE GOVERNO DIGITAL

Luis Felipe Salin Monteiro

DEPARTAMENTO DE GOVERNANÇA DE DADOS E INFORMAÇÕES

Núbia Moreira dos Santos

EQUIPE TÉCNICA

Renan Mendes Gaya Lopes do Santos, Jorge Eduardo Soares, Thaciana Guimarães de Oliveira Cerqueira

DIRETOR PRESIDENTE DO SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS – SERPRO

Caio Mário Paes de Andrade

DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO – DIDES

Iran Martins Porto Júnior

EQUIPE TÉCNICA

Bruno Luiz Vieira dos Santos, José Maria Leocadio, Luis Cláudio Moreira, Regina Márcia Bezerra, Rodrigo Aragão Pinto, Rodrigo Hjort

A equipe técnica do ME agradece a colaboração dos técnicos do INSS, MAPA, MMA, IBAMA, da CAIXA, CGU e Secretaria de Trabalho pelas informações fornecidas para a realização deste relatório.

Caderno de Avaliação do Gasto Direto: Avaliação Executiva do Seguro Defeso**Informações:**

Tel: (61) 3412-2358/2360

<http://www.fazenda.gov.br/orgaos/sefel>**Ministério da Economia**

Esplanada dos Ministérios, bloco P, 3º andar, Gabinete.

70.048-902 - Brasília-DF

É permitida a reprodução total ou parcial do conteúdo deste boletim desde que mencionada a fonte.

Sumário

| | |
|--|----|
| 1. Introdução | 5 |
| 2. Contextualização | 5 |
| 3. Achados da Avaliação | 8 |
| 4. Principais Recomendações | 14 |
| Anexo I - Recomendações | 16 |
| Recomendações sobre defesos: | 16 |
| Recomendações referentes ao SDPA: | 17 |
| Anexo II – Árvores de Problema e Modelo Lógico | 19 |

Índice de Ilustrações

| | |
|---|----|
| Gráfico 1: Evolução do número de beneficiários do SDPA (em milhares) | 7 |
| Tabela 1: Gasto do SDPA nos sete principais defesos (2016-2018) | 8 |
| Gráfico 2: Pescadores Artesanais: inscritos no RGP; beneficiários do SDPA; e profissionais pelo IBGE (em milhares) | 9 |
| Tabela 2: Cruzamentos SDPA e bases de dados federais (2018) | 11 |
| Tabela 3: Saque de parcelas do SDPA | 11 |
| Figura 1: Árvore do problema do SDPA..... | 19 |
| Figura 2: Árvore do problema do Defeso | 20 |
| Figura 3: Modelo Lógico do SDPA..... | 21 |

1. Introdução

A Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria da Secretaria Especial da Fazenda do Ministério da Economia apresenta avaliação executiva sobre o Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal (SDPA), conhecido como seguro defeso. Essa avaliação é apresentada em sua integralidade no [Relatório de Avaliação de Gastos Diretos](#) e nesta versão menor, o Caderno de Avaliação de Gastos Diretos traz algumas das principais considerações consubstanciadas no Relatório.

Este é o primeiro caderno de avaliação de políticas públicas financiadas por gastos diretos, publicado sem periodicidade definida, trazendo uma proposta de formato para as futuras avaliações executivas a serem apresentadas ao recentemente instituído¹ Comitê de Monitoramento e Avaliação do Gasto Direto (CMAG), no âmbito do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP).

Ressalta-se que todas as avaliações executivas (apresentadas ao CMAP) deverão seguir as orientações do Guia Prático de Análise *Ex Ante* e/ou do Guia Prático de Análise *Ex Post* (Guia *Ex Post*) de Avaliação de Políticas Públicas, que foram aprovados pelo Comitê Interministerial de Governança – CIG². Por sua vez, a divulgação periódica do Caderno e do seu respectivo Relatório é um mecanismo de transparência e de disseminação de boas práticas, no intuito de contribuir com a institucionalização da avaliação de políticas públicas do Governo Federal.

Importa destacar que uma avaliação executiva busca analisar diversos aspectos de um programa considerando desenho, implementação e gestão, procurando verificar se os recursos públicos estão sendo aplicados em consonância com os parâmetros de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade. Esta análise visa também fornecer elementos para recomendações de aprimoramento e correção de rumos, assim como para propostas de avaliações mais aprofundadas.

Este Caderno contém, além desta introdução, mais três seções. Na seção 2, apresenta-se a contextualização da política, e na terceira seção, descrevem-se os achados da Avaliação. Por fim, a seção 4 traz as recomendações.

2. Contextualização

O benefício do SDPA³ consiste no pagamento de um salário mínimo por mês durante o período de proibição da atividade de pesca (períodos de defeso, quando o pescador deve interromper a atividade pesqueira)⁴. O benefício é pago para aqueles que exercem profissionalmente a atividade pesqueira na condição de pescador artesanal de maneira ininterrupta, individualmente ou em regime de economia familiar.

¹ Decreto nº 9.834, de 12 de junho de 2019.

² Instituído pelo Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017.

³ Criado pela Lei nº 8.287, de 20 de dezembro de 1991, e atualmente regido pela Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003.

⁴ Conforme inciso XIX, do art. 2º da Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009, os defesos para preservação da espécie possuem como motivação a reprodução e/ou recrutamento, bem como paralisações causadas por fenômenos naturais ou acidentes.

Constatou-se, após elaborar a árvore de problema do defeso e do seguro defeso⁵, que a intervenção estatal foi estruturada para lidar com dois problemas: o primeiro, a perda da sustentabilidade social, econômica e ambiental da atividade pesqueira, foi atacado com a decretação do defeso; e o segundo, o descumprimento do defeso por pescadores⁶, devido a dificuldades materiais do pescador durante o período de proibição de pesca, foi abordado com a instituição do SDPA. Ressalta-se que a segunda ação visa garantir a eficácia (resultados) e a efetividade (impacto) da primeira.

Por sua vez, ao se construir o modelo lógico da política⁷, observou-se que atualmente, a implementação dessas políticas conta com o envolvimento de sete órgãos: i) Secretaria de Aquicultura e Pesca (SAP) do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); ii) Secretaria Especial de Previdência e Trabalho (SEPRET) do Ministério da Economia, iii) Instituto Nacional do Seguro Social (INSS); iv) Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT); v) Caixa Econômica Federal (Caixa); vi) Ministério do Meio Ambiente (MMA); e vii) Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA).

Com relação ao SDPA, verificou-se que, entre 1998 e 2018, a despesa passou de R\$ 13 milhões para R\$ 2,54 bilhões, aumento de 29% ao ano em média. Tal crescimento se deveu à inflação (crescimento médio do INPC de 6,4% a.a.), ao aumento real do salário mínimo (cerca de 4% a. a.) e, principalmente, à alta do número de beneficiários (16% ao ano em média).

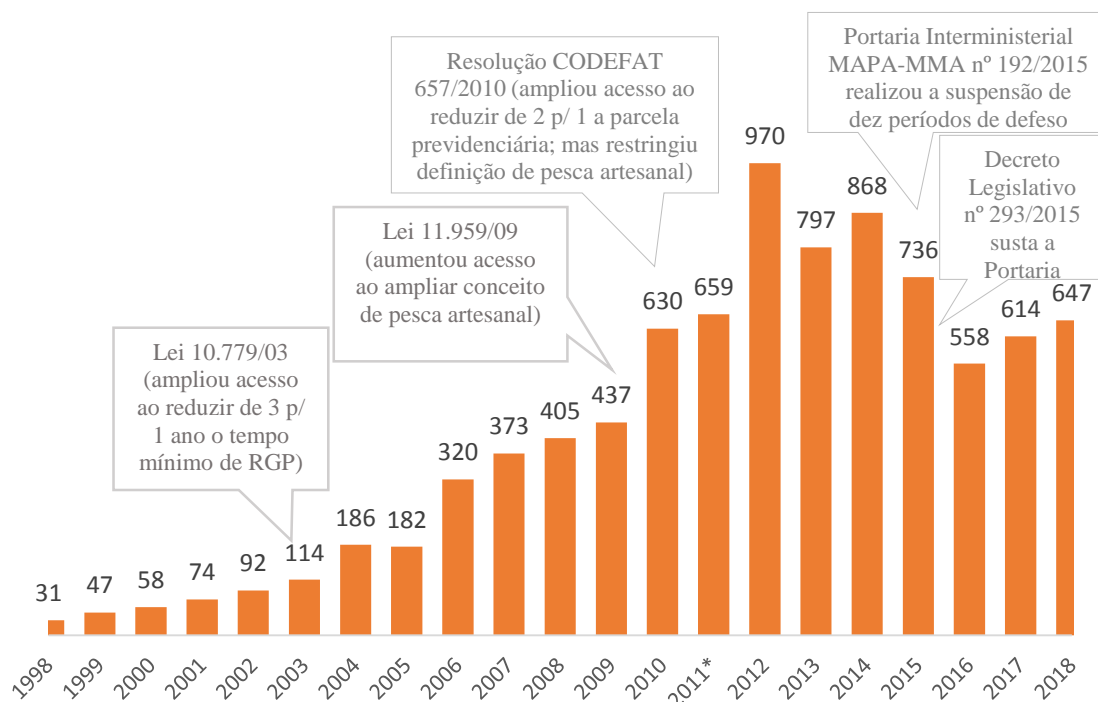
O número de beneficiários apresentou forte crescimento de 1998 a 2012, passando de 31 mil para 970 mil pescadores beneficiados com o pagamento do SDPA – aumento de 3.029% (ou 28% em média ao ano). Alterações normativas relacionadas à diminuição dos requisitos de elegibilidade, conforme Gráfico 1, foram responsáveis por parte desse comportamento. Por exemplo, com os efeitos da Lei nº 10.779/2003, quando a exigência de antecedência mínima de 3 (três) anos no Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP) como pescador profissional artesanal passou para apenas 1 (um) ano, observou-se aumento de 63% no número de beneficiários em 2004, em relação a 2003. Por sua vez, em 2010, o crescimento foi de 44% em relação a 2009, chegando ao pico em 2012, como mostra o Gráfico 1.

⁵ As árvores de problemas se encontram no Anexo II deste caderno.

⁶ De acordo com o diagnóstico do problema realizado na avaliação, as principais causas para o descumprimento dos defesos se referem a falhas de fiscalização e dificuldades materiais do pescador durante interrupção da pesca. O SDPA atua sobre esta segunda causa.

⁷ O modelo lógico se encontra no Anexo II deste caderno.

Gráfico 1: Evolução do número de beneficiários do SDPA (em milhares)



Fonte: STN. Elaboração própria.

A partir de 2012, ocorreu uma tendência de queda, com o menor valor observado em 2016, quando o número de pescadores artesanais alcançou 558 mil. **Esse forte recuo aconteceu após a suspensão de dez períodos de defesos (por meio da Portaria Interministerial MAPA-MMA nº 192 em outubro de 2015)**. Pode-se notar que, dada a concentração de defesos no último trimestre do ano, mesmo com a sustação da Portaria, em dezembro do mesmo ano, por Decreto Legislativo, a mesma parece ter impactado na redução do número de beneficiários do SDPA.

Com relação aos defesos, em 2017, o País tinha 38 normas instituidoras de defeso. No entanto, é interessante observar que, embora a pesca artesanal seja pulverizada pelo território nacional, há concentrações de beneficiários em torno de determinadas bacias e litorais, conforme detalhado abaixo:

Tabela 1: Gasto do SDPA nos sete principais defesos (2016-2018)

| Defeso | Valor das Parcelas Pagas | | | | | |
|--|--------------------------|-------------|----------------|-------------|----------------|-------------|
| | 2016 | | 2017 | | 2018 | |
| | Milhões de R\$ | % do total | Milhões de R\$ | % do total | Milhões de R\$ | % do total |
| Total | 1.287,9 | 100% | 2.450,0 | 100% | 2.675,3 | 100% |
| PINDARE, MARACAÇUMÉ, ITAPECURU, MA | | 0% | 414,8 | 17% | 498,4 | 19% |
| BACIA DOS RIOS TOCANTINS E GURUPI | 329,2 | 26% | 296,8 | 12% | 306,7 | 11% |
| RIO SAO FRANCISCO (MG, AL, SE, BA, PE, GO E DF). | 262,0 | 20% | 244,7 | 10% | 258,3 | 10% |
| BACIA AMAZONICA DA ILHA DO MARAJÓ | 118,6 | 9% | 239,5 | 10% | 252,1 | 9% |
| BACIA AMAZONICA, RIOS DO ESTADO DO AMAZONAS | | 0% | 217,6 | 9% | 228,2 | 9% |
| BACIA DO RIO PARNAIBA | | 0% | 144,7 | 6% | 137,7 | 5% |
| BACIA AMAZONICA RIOS DO ESTADO DO PA | | 0% | 94,5 | 4% | 102,0 | 4% |
| BACIA HIDROGRAFICA DO RIO PARANA | 67,3 | 5% | | | | |
| ESTADO DA BA DIVISA BA E DO ES | 44,6 | 3% | | | | |
| AP, PA, MA, PI, CE, RN, PB, PE, AL, SE, BA E ES | 43,5 | 3% | | | | |
| Outros | 578,0 | 45% | 797,5 | 33% | 891,8 | 33% |

Fonte: Painel Programa SD.

Destaca-se ainda que, desde 2008, não há produção de dados sobre atividade pesqueira, situação que vem impossibilitando a revisão dos períodos de defeso, bem como a aferição da eficácia e da efetividade dos mesmos. Dessa forma, apesar de estudos como Dias Neto (2017) indicarem que vários defesos podem ser eliminados ou revistos, há dificuldade em verificar se os períodos de defesos hoje vigentes são justificáveis do ponto de vista ecológico e se estão de fato contribuindo para a preservação das espécies e para a sustentabilidade socioeconômica da atividade pesqueira.

3. Achados da Avaliação

Ao longo da Avaliação Executiva, analisou-se a política do seguro desemprego do pescador artesanal sob diversos aspectos, como desenho, implementação, governança, eficiência e impacto, os quais serão apresentados nesta seção.

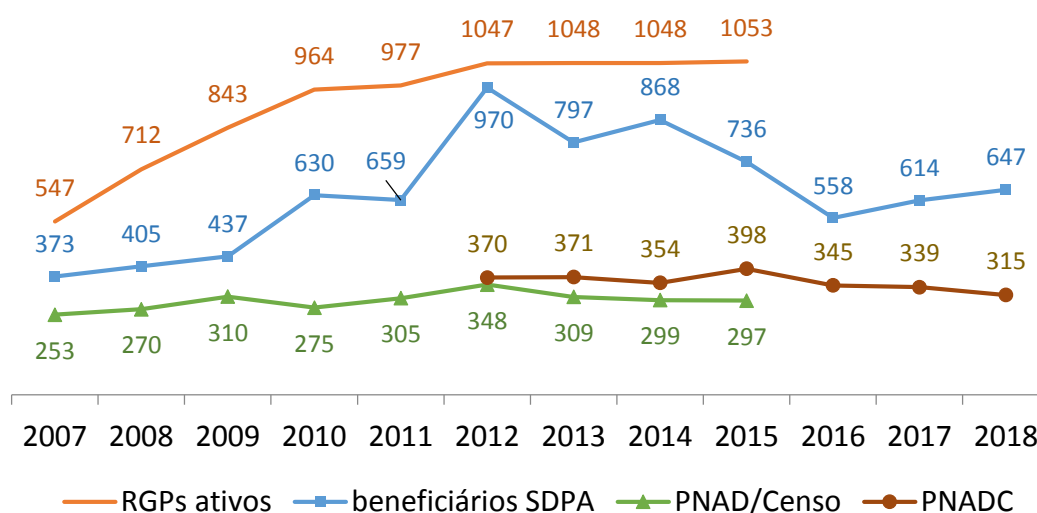
No desenho da política, dentre os problemas encontrados, destaca-se o **enquadramento do benefício como modalidade do seguro-desemprego**. Tal opção legislativa associada à exigência de contribuição previdenciária para recebimento do benefício acabou por afastar o SDPA de sua finalidade original e descaracterizou o seu caráter acessório da política ambiental de defeso, conferindo ao SDPA ares de política social voltada para proteger o segurado do incidente “desemprego involuntário”.

Essa distorção é reforçada pelo descompasso existente entre a renda média habitual do pescador (em média 68% do salário mínimo no período de 2012 a 2018) e o valor do SDPA (1 salário mínimo). Neste ponto, cabe ressaltar ainda que a

classificação do SDPA como seguro é questionável, já que o sinistro (defeso) é certo e regular (ocorre anualmente).

Ademais, constatou-se que os **requisitos para acesso⁸ são amplos e de difícil verificação**. A inscrição no RGP, que reconhece a condição de pescador artesanal, além de possuir tempo mínimo baixo, hoje decorre de autodeclaração. Com relação à contribuição previdenciária, atualmente deve-se comprovar o recolhimento de apenas uma parcela como segurado especial. Assim, os benefícios da política são amplos e de baixo custo para os interessados. A consequência é o fraco controle sobre a demanda e o acesso ao SDPA. Neste mesmo aspecto, a Avaliação encontrou relevante discrepância entre o número de inscritos no RGP na modalidade pescador artesanal, o número de pescadores artesanais identificados pelo IBGE (PNAD e PNAD Contínua) e o número de beneficiários do SDPA. Em 2018, por exemplo, o número de beneficiários era mais que o dobro dos pescadores artesanais identificados na PNAD Contínua, conforme mostra o Gráfico 2.

Gráfico 2: Pescadores Artesanais: inscritos no RGP; beneficiários do SDPA; e profissionais pelo IBGE (em milhares)



Fonte: PNAD anual e PNAD Contínua/IBGE; STN; SisRGP.

Outros problemas referem-se aos efeitos indesejados que o SDPA pode ter passado a gerar, quais sejam: 1) Reartesanalização da atividade pesqueira (pescadores saindo do setor industrial e indo para o artesanal para receberem o seguro defeso), ocasionando precarização do ponto de vista trabalhista; 2) Entrada de pessoas na atividade de pesca apenas devido à existência do benefício, contribuindo para a sobrepesca; e 3) Uso do SDPA com fins eleitorais.

⁸1) Ser pescador artesanal profissional há pelo menos 1 ano (condição comprovada pela posse do RGP), 2) Regime de trabalho de forma autônoma ou em economia familiar, ou seja, sem vínculo empregatício formal, 3) Exercício ininterrupto da atividade pesqueira (comprovado pelo pagamento de contribuição ao RGPS e RGP válido), 4) Não estar em gozo de benefício assistencial, previdenciário (salvo auxílio-reclusão, pensão por morte e auxílio-acidente) ou de transferência de renda.

Por sua vez, quanto aos problemas de *implementação*, os mesmos se dividem em problemas relacionados à política ambiental de decretação de defesos e a questões relacionadas à implementação do SDPA.

No primeiro caso, cabe mencionar a **falta de coleta de dados desde 2008 e de realização de estatísticas da atividade pesqueira desde 2011**. Esta situação vem impossibilitando a revisão dos períodos de defeso existentes. A falta de revisão também vem fazendo com que pescadores passem a questionar a legitimidade da norma, com relatos de defesos mal definidos e/ou com períodos de tempo mais extensos do que o necessário. Tal situação, além de gerar mais gastos com os pagamentos do SDPA, provoca também problemas na cadeia comercial⁹.

A falta de informações chega a inviabilizar a construção de indicadores para acompanhamento da política, como a chamada CPUE (captura por unidade de esforço), indicador de produtividade do setor pesqueiro e que pode ser utilizado também como *proxy* da medida do tamanho do estoque pesqueiro.

Passando-se agora à análise dos problemas de implementação do SDPA, conforme já destacado anteriormente, boa parte está relacionada à **focalização do programa, dada a dificuldade encontrada pelo Poder Executivo em verificar o efetivo exercício da pesca artesanal**, em caráter exclusivo, pelo requerente do benefício. Isso ocorre porque essa atividade econômica possui peculiaridades que inviabilizam a utilização de mecanismos tributários universais para essa comprovação, como a dispersão geográfica, informalidade econômica, falhas no registro e no controle de pescadores e práticas culturais tradicionais em determinadas regiões. A verificação por via tributária é feita apenas residualmente, por meio de nota fiscal.

Nesse sentido, foram encontradas diversas falhas na emissão do RGP aos requerentes e insuficiência de rotinas de cruzamentos de bases de dados do SDPA com outras bases socioeconômicas. A propósito, o Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo nº 70 de responsabilidade da CGU, utilizado como uma das referências neste trabalho, identificou diversos problemas relacionados ao SisRGP que comprometem sobremaneira a qualidade da informação cadastrada e, por decorrência, a focalização do benefício.

Além disso, os técnicos do MAPA responsáveis pelo SisRGP relataram que o principal problema é que o sistema é obsoleto e não realiza cruzamentos de bases de dados, e que os Relatórios Anuais de Atividades Pesqueiras, também parte do SisRGP, não são digitalizados.

De fato, desde 2014, não são emitidos novos RGPs (apenas protocolos), devido a irregularidades e suspeitas de fraude no cadastro de trabalhadores da pesca. Atualmente, apenas o número de protocolo de inscrição já é suficiente para solicitação do benefício do SDPA¹⁰, o que acarreta uma série de problemas de controle: o protocolo não traz informações sobre a atividade e a modalidade de pesca, a região da pesca, a espécie e os métodos utilizados, impossibilitando a checagem das informações.

A propósito, relatórios de avaliação da CGU, divulgados em 2017 e 2019, identificaram que cerca de 66% ou 59% dos fiscalizados que receberam o seguro

⁹ Em alguns casos, como o defeso da lagosta, a data está defasada em relação ao que é praticado nos países caribenhos, o que prejudica a capacidade de exportação do crustáceo para o mercado internacional.

¹⁰ Em virtude de decisão judicial.

defeso não obtêm renda exclusivamente da pesca, tendo ocorrido pagamento a pessoas que não pescam ou que praticaram outras atividades remuneradas no período do defeso, exercendo a pesca como atividade de renda complementar ou subsidiária.

Ademais, a Secretaria do Governo Digital, em conjunto com o Serpro, realizou cruzamento de informações entre a base de beneficiários do SDPA e outras bases do governo. Os diversos resultados indicaram a possibilidade de existência de vazamentos da política (pagamento a não elegíveis), conforme tabela abaixo. Dada a precariedade da situação social de um pescador artesanal, os achados merecem a atenção dos órgãos responsáveis pela política.

Tabela 2: Cruzamentos SDPA e bases de dados federais (2018)

| Base de dados utilizada | Informação utilizada | Beneficiários | | Montante pago por ano* (milhões) |
|---------------------------|--|----------------|---------------|----------------------------------|
| | | Número | % | |
| RENAVAM | Posse de veículo com até 5 anos de uso | 3.057 | 0,4% | R\$ 12,2 |
| RENACH | Posse de CNH habilitada para transporte profissional | 11.207 | 1,6% | R\$ 44,7 |
| Receita Federal do Brasil | Sociedade em alguma empresa | 5.455 | 0,8% | R\$ 21,8 |
| TSE | Doações a campanhas eleitorais em 2016 | 3.398 | 0,5% | R\$ 13,6 |
| SNCR | Propriedade rural produtiva | 356 | 0,1% | R\$ 1,4 |
| Total Brasil | | 686.883 | 100,0% | R\$ 2.545 |

Fonte: Elaboração SGD/SEDGD/ME *Estimado segundo média de parcelas pagas em 2017 e 2018.

Ainda com relação a problemas de focalização do SDPA, de acordo com a Caixa, entre maio de 2018 e maio de 2019 (13 meses), 62% dos beneficiários sacaram duas parcelas ou mais no mesmo dia, o equivalente a cerca de R\$ 2,5 bilhões (84,4% de um total de R\$ 3 bilhões); além disso, 32,5% dos beneficiários nesse período receberam todas as parcelas em um dia (Tabela 3).

Tabela 3: Saque de parcelas do SDPA

| Parcela (s) paga (s) em 1 dia | Número de: | | % de: | |
|-------------------------------|----------------|------------|--------------|---------|
| | Parcelas (mil) | NIS* (mil) | Parcelas (%) | NIS (%) |
| 1 | 477,0 | 477,0 | 15,6% | 37,8% |
| 2 | 433,7 | 216,9 | 14,1% | 17,2% |
| 3 | 471,5 | 157,2 | 15,4% | 12,5% |
| 4 ou mais | 1.683,7 | 409,8 | 54,9% | 32,5% |

| | | | | |
|--------------|----------------|----------------|---------------|---------------|
| Total | 3.065,9 | 1.260,8 | 100,0% | 100,0% |
|--------------|----------------|----------------|---------------|---------------|

Fonte: Caixa. * NIS aqui é igual ao número de parcelas dividido pela quantidade de parcelas pagas.

Tal situação, suscita questionamentos sobre possível vazamento do programa, considerando a natureza alimentar do benefício, notadamente quando se considera que 63% dos pagamentos são realizados por meio do Cartão Cidadão, meio mais sujeito a possibilidade de ocorrência de fraudes (saques do benefício por terceiros).

Outro aspecto problemático encontrado refere-se à fiscalização, dadas as **dificuldades de se estabelecer mecanismo viável e eficiente de fiscalização *in loco*** do exercício profissional da pesca artesanal (por motivos como as características da atividade de pesca, a falta de recursos humanos suficientes para fiscalização, concorrência com outras prioridades como o combate ao desmatamento e problemas de coordenação entre os diferentes órgãos responsáveis). Assim, a melhoria das atividades de fiscalização, em complemento à política do SDPA, é fundamental para a eficácia e a efetividade da política.

Quanto aos problemas de governança, ressalta-se a **instabilidade na gestão da política**, com mudanças frequentes no *locus* institucional do órgão responsável pela política pesqueira, bem como alterações de responsabilidades entre os diferentes órgãos envolvidos na implementação da política, gerando problemas de continuidade. Nesse ponto, chama atenção o fato de que a coleta de dados e a produção de estatística de pesca foram retiradas da alçada do IBAMA e passadas para o MAPA, tendo havido a interrupção dessas atividades.

Soma-se a isso a **baixa coordenação entre os vários agentes envolvidos** na implementação da política (sete) e a inexistência de instância gestora responsável por supervisionar todo o conjunto de processos dessa política. Tal situação gera grau de complexidade institucional alto e risco de fragmentação, comprometendo a capacidade de liderança e de coordenação da política.

Quanto à análise de resultados, deve-se primeiro ressaltar que tal análise é a comparação entre metas previstas e executadas, com base nos indicadores desenhados para essa política. Para isso, na etapa de desenho deve ser desenvolvido, por exemplo, um plano de monitoramento de metas. No caso do SDPA e da política de decretação de defeso, porém, as políticas foram implementadas sem esse plano de monitoramento ou previsão de metas.

Tendo em conta os objetivos da política identificados ao longo da Avaliação, pode-se afirmar que o objetivo imediato do SDPA é garantir a efetividade dos defesos decretados por meio de concessão de um salário mínimo a pescadores artesanais. Nesse ponto, a averiguação dos resultados/impactos da política encontra-se prejudicada pela falta de dados acerca do nível de violação de defeso por parte de pescadores que recebem o SDPA.

De maneira semelhante, examinar o SDPA quanto aos seus resultados e impactos positivos ou negativos sobre o objetivo final da política de defeso, qual seja, a sustentabilidade ambiental, social e econômica da atividade pesqueira também se revelou problemático, dada a já citada falta de dados e estatísticas pesqueiras. Assim, nesse ponto, o trabalho avaliativo valeu-se de estudos sobre o tema conduzidos por terceiros.

Nesse sentido, a despeito dos diversos problemas encontrados na política, estudo de 2019 (Santos, Bugarin & Loureiro) realizou regressões estatísticas com grupos de

espécies pescadas e apontou que a proibição de pesca reduziria a produção durante o defeso, indicando que a política de defeso – reforçada pelo SDPA – estaria tendo efeito positivo de impedir a pesca nos períodos de reprodução, o que levaria, a longo prazo, a aumento do estoque pesqueiro. Segundo o estudo, aqueles grupos de espécies que, na época de reprodução, foram alvos de defeso tiveram depois sua produção média aumentada em 16 toneladas mensais por espécie, ou 3 vezes a produção mensal.

Considerando as dificuldades em avaliar os resultados e impactos relacionados ao SDPA e aos defesos, questão que surgiu com frequência ao longo do trabalho avaliativo foi a importância de se realizar a revisão dos defesos vigentes no intuito de averiguar a eficácia/efetividade dos mesmos.

Estudo realizado por Dias Neto (2017) apontou que, de 16 defesos continentais analisados, deve-se: não manter nenhum; redefinir a medida urgentemente em seis; e avaliar/reavaliar, a curto ou médio prazo, todos os outros. Já de um total de 17 defesos marítimos examinados, a recomendação foi: manter apenas dois; redefinir a curto prazo outro deles; avaliar outro de forma urgente; considerar como “bom resultado” um outro, mas nesse caso para pesca industrial; e avaliar/reavaliar, a curto ou médio prazo, todos os outros. Ademais, segundo o autor, em vários casos, o defeso tem contribuído para aumento do esforço de pesca¹¹ (captura por unidade de esforço), colocando em risco a sustentabilidade ambiental.

A importância da revisão dos defesos é reforçada pelo seu impacto no número de beneficiários do SDPA. Conforme já mencionado, em 2015, a Portaria Interministerial MAPA-MMA nº 192/2015 realizou a suspensão de dez períodos de defeso (e, por consequência, a suspensão do pagamento do SDPA) em vários estados do País até que fossem concluídos o recadastramento dos pescadores artesanais e a revisão dos defesos. Conforme se observa no Gráfico 1, tais cancelamentos levaram à diminuição em termos absolutos de cerca de 170 mil beneficiários do SDPA entre 2015 e 2016. No entanto, essa tentativa de revisar os defesos foi suspensa pelo Congresso Nacional. No intuito de restaurar a vigência da Portaria Interministerial MAPA-MMA nº 192/2015, o Poder Executivo ingressou no Supremo Tribunal Federal com Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº 5447), no entanto, sofreu novo revés, sob o argumento **da não apresentação de dados objetivos ou de estudos técnicos ambientais que comprovassem a não necessidade do defeso.**

A experiência recente com a Portaria nº 192/2015 mostra que a revisão de defeso e sua respectiva influência sobre o nível de gasto com o SDPA dependem da retomada das estatísticas pesqueiras e/ou de alterações legislativas que restrinjam a perenidade dos defesos.

Por todo o exposto, considerando os diversos achados da Avaliação e cotejando os diversos estudos sobre o tema levantados durante este trabalho, pode-se inferir que a política de defesos é útil na manutenção da sustentabilidade ambiental, social e econômica da atividade de pesca; no entanto, a política padece de graves problemas em sua implementação que comprometem sua eficácia e sua efetividade. Tal cenário se agudiza quando se considera que, vinculada a tal política, há o pagamento do SDPA, gerando forte indício de má alocação desses recursos, o que compromete a finalidade para o qual o programa foi concebido.

¹¹ Esforço de pesca consiste em técnicas de pesca/ número de pescadores/dias de pesca utilizados ou outros insumos utilizados na atividade pesqueira. O aumento do número de dias ou horas pescadas representaria, portanto, aumento no esforço de pesca.

4. Principais Recomendações

Dado o exposto, embora existam evidências sobre a utilidade do defeso para evitar a sobrepesca, foram encontradas diversas imperfeições no programa instituído para mitigar as dificuldades materiais do pescador durante o período de defeso, com falhas tanto no desenho do SDPA quanto na sua implementação e governança.

Para os problemas encontrados no próprio defeso e no SDPA, foram apresentadas uma série de recomendações no relatório de avaliação executiva, as quais encontram-se resumidas no Anexo I. Dentre elas, destacam-se três para o SDPA, uma para alterar o desenho do programa, que junto com outra relacionada a sistemas de informação aprimorarão sua focalização, e outra para melhorar sua governança. Por fim, cabe mencionar uma recomendação para o defeso que, como origem da necessidade do SDPA, se torna necessária para a efetividade de ambos os programas.

Quanto ao desenho do SDPA, após o diagnóstico de falha no enquadramento do seguro como modalidade de seguro defeso, **recomenda-se mudança de sua natureza jurídica, para que deixe de configurar benefício de natureza trabalhista e passe a se configurar como transferência direta de renda.** O programa seria reformulado, de forma a resgatar sua finalidade inicial, qual seja, política pública de caráter ambiental e social acessória à política de defeso, voltada para garantir a preservação ambiental e a sustentabilidade econômica e social dos estoques e da atividade pesqueira.

Para tanto, sugere-se que, em vez de realizar pagamento de benefício caracterizado como seguro-desemprego, o Governo Federal passe a realizar transferência de renda aos pescadores artesanais durante o período em que for proibida a pesca de determinadas espécies, nas situações em que não exista alternativa de pesca disponível para o pescador. O benefício teria como condição de elegibilidade um limite de renda familiar *per capita*, descontada a renda auferida pela pesca, e seu valor definido de acordo com a renda usualmente auferida pelo pescador artesanal.

Ou seja, a complementação de renda só seria devida às famílias pobres, que realmente necessitassem de suplemento de renda do SDPA no período de proibição de pesca, e teria montante adequado à queda de renda durante o defeso. Este novo formato permitiria a mitigação de vazamentos e maior grau de focalização em grupos vulneráveis.

Quanto ao desenho da transferência de renda proposta, o benefício poderia estar inserido em programa consolidado na administração pública federal e com reconhecimento internacional¹².

Ademais, seria possível estabelecer como condicionalidade para acesso ao benefício a realização de serviço ambiental por parte do beneficiário durante o defeso, conforme recomendado na literatura internacional sobre o tema e em consonância com o princípio do usuário-pagador da Política Nacional do Meio Ambiente (o serviço ambiental seria uma reparação não financeira pelo uso dos recursos ambientais, que são bens públicos).

O redesenho proposto adequaria o público beneficiário e o valor do benefício, focando em quem realmente precisa do auxílio e adequando o valor recebido à real

¹² Um desenho possível seria a inclusão dessa transferência de renda como uma modalidade de benefício no âmbito do Programa Bolsa Família.

perda de renda com o defeso. Com isto, além da melhora na focalização, parte dos incentivos adversos hoje existentes como a reartesanização e a entrada de pessoas na atividade de pesca somente no intuito de auferir o benefício seria minorada.

Com ou sem a implementação do redesenho da política, outra recomendação para sanar o problema de focalização encontrado se refere à premente necessidade de **alteração nos sistemas de registro e de checagem de informações** fornecidas para o acesso e a permanência no programa. Neste sentido, é necessário reformatar o Sistema de Registro Geral da Atividade Pesqueira (SisRGP) repensando quais as informações necessárias de serem inseridas no sistema e quais poderiam ser fornecidas por outras bases de dados já existentes, podendo com isto diminuir a burocracia do programa e aprimorar a qualidade e a confiabilidade das informações.

Desta forma, como exemplo, informações sobre espécies pescadas e a área geográfica da pescaria poderiam ser incorporadas aos RGPs ou consubstanciadas em um outro documento, na licença de pesca; o sistema de concessão poderia ter acesso a renda familiar *per capita* existente no Cadastro Único, tendo a inscrição neste Cadastro como requisito de elegibilidade do novo benefício; assim como os cruzamento de dados existentes poderiam ser aprimorados, tanto para fins de concessão, quanto para manutenção e fiscalização do benefício.

Quanto à governança do programa, o problema de fragilidade e pulverização de atores poderia ser resolvido com a **criação de um Comitê Gestor do SDPA**, composto pelos diversos órgãos envolvidos e coordenado pelo órgão gestor responsável pelo SDPA. Com isso, seria estabelecida instância responsável por acompanhar a implementação da política como um todo, possibilitando uniformidade dos procedimentos, comunicação entre os atores e processos padrão de respostas às demandas recebidas. Este Comitê poderia ser responsável por propor mudanças de desenho, de execução e de aperfeiçoamento da política, bem como poderia centralizar as ações de monitoramento e combate às fraudes.

Por fim, como o SDPA, tem origem na decretação do defeso, a fragilidade deste último, constatada por diversos estudos e pela obsolescência dos mesmos (defesos antigos e sem revisões há mais de dez anos), afeta sobremaneira o seguro defeso. Assim, recomenda-se que seja estabelecido **prazo legal para a revisão dos defesos e que sejam gerados e sistematizados dados** que permitam a realização da avaliação e do monitoramento dos mesmos.

Anexo I - Recomendações

Embora a presente Avaliação Executiva tenha seu foco no SDPA, deve-se considerar o caráter complementar do benefício à medida de ordenamento pesqueiro de estabelecimento de períodos de proibição de pesca. Dessa forma, as recomendações também abrangem a política de decretação de defeso, de forma a sanar alguns gargalos que dificultam a implementação e a governança dessa política.

Recomendações sobre defesos:

Geração periódica de dados de monitoramento pesqueiro, para avaliar regularmente a eficácia (resultados) e/ou a efetividade (impactos) dos instrumentos de gestão pesqueira e gerar subsídios para o debate de políticas públicas, inclusive o SDPA:

Essas informações são necessárias para: a) revisar os defesos decretados de forma periódica e conferir maior precisão aos períodos de proibição da pesca; b) monitorar e controlar a atividade econômica; c) monitorar e controlar o estoque pesqueiro e a biodiversidade; d) melhorar a capacidade de resposta do Poder Público a questões ambientais; e) melhorar as ações públicas relacionadas à atividade pesqueira; f) estabelecer conformidade com as normas de pesca estabelecidas pela FAO; e g) melhorar o controle social sobre a Política Nacional de Ordenamento Pesqueiro e conferir maior transparência à gestão dos recursos naturais.

Avaliação, pelo órgão responsável, da possibilidade de adoção de outras medidas de ordenamento pesqueiro que possam complementar, ou até mesmo substituir, a política de defesos da pesca: No sentido de viabilizar tal recomendação, uma possibilidade seria a definição de unidades de gestão (abrangendo/delimitando área geográfica, espécies e técnicas de pesca), a partir de dados e de estatísticas pesqueiras. A partir da definição de unidades de gestão com informações sobre sua delimitação geográfica, espécies existentes e nível sustentável de exploração da atividade pesqueira, dentre outros fatores, poderia ser gerado maior nível de conhecimento e, como consequência, serem promovidas melhorias na gestão da atividade pesqueira. A definição das unidades de gestão poderia propiciar a utilização de outros instrumentos de ordenamento pesqueiro previstos no art. 3º da Lei nº 11.959/2009, como os regimes de acesso, a captura total permissível e o esforço de pesca sustentável, por exemplo.

Indicação de alternativas de pesca nas áreas de defeso, com base nos dados e estatísticas pesqueiras: Tal recomendação visa viabilizar a implementação eficaz do disposto no inciso III, do § 10º do art. 1º do Decreto nº 8.424/2015, que estabelece a obrigatoriedade de as normas que estabelecem os defesos preverem de alternativas de pesca sempre que aplicável. Cabe ressaltar que a existência de alternativas de pescas nos municípios alcançados pelo período do defeso torna desnecessário o pagamento do SDPA.

Especificação dos municípios abrangidos pela decretação do período do defeso e construção de Mapa das Espécies (visualização espacial-geográfica das espécies disponíveis para pesca no País): A medida visa garantir maior controle na fase de

habilitação do beneficiário, garantindo aos técnicos do governo maior segurança no momento de verificação e validação da documentação apresentada pelo requerente. Ademais, essa medida permite a verificação de alternativas de pesca, conforme dispõe inciso III, do § 10º do art. 1º do Decreto 8.424/2015. O Mapa de Espécies também seria importante para a política de decretação de defesos.

Restabelecimento do MMA como um dos órgãos competentes para decretação do defeso: Devem ser consideradas a expertise do órgão nas questões referentes à preservação ambiental; e a natureza dual do SDPA (ambiental e social). Nesse sentido, torna-se imprescindível a participação do MMA tanto nas discussões quanto no ato de decretação, para garantir mais transparência no processo e as melhores práticas na perseguição dos objetivos ambientais, tanto do SDPA quanto da Política Nacional de Ordenamento Pesqueiro.

Melhoria na articulação entre os órgãos responsáveis pela fiscalização (União e entes subnacionais): Tal medida se revela importante para integrar os esforços fiscalizatórios realizados por diferentes órgãos, garantindo o cumprimento dos períodos de defeso, bem como para que as autuações relacionadas ao descumprimento de defesos ocorridas em áreas fora da jurisdição federal possam ser informadas ao órgão gestor do RGP, ocasionando a suspensão do benefício do SDPA para os infratores, conforme prevê a legislação. Locais de comercialização de pescado, não apenas de captura, também devem ser incluídos regularmente nas fiscalizações.

Recomendações referentes ao SDPA:

Expedição, além do cadastro no RGP, da licença de pesca, com informações sobre as espécies pescadas e a área geográfica da pescaria: A medida visa dar cumprimento aos ditames da Lei nº 11.959/2009, que estabelece diferença entre o cadastro no RGP e a licença de pesca. Ademais, a emissão de licenças representaria uma limitação de acesso aos recursos pesqueiros de forma a garantir que sua exploração seja realizada de maneira sustentável. Dessa forma, a mera obtenção do RGP, que atualmente é autodeclaratório, não seria suficiente para que a pesca fosse exercida. Com relação aos limites quantitativos de licenças, um parâmetro que poderia ser utilizado seriam os dados do Censo do IBGE que será realizado em 2020. Deve-se atentar, porém, para a necessidade de verificação das informações da licença (por meio de visitas amostrais regulares *in loco*, por exemplo), para que a licença também não se torne meramente declaratória.

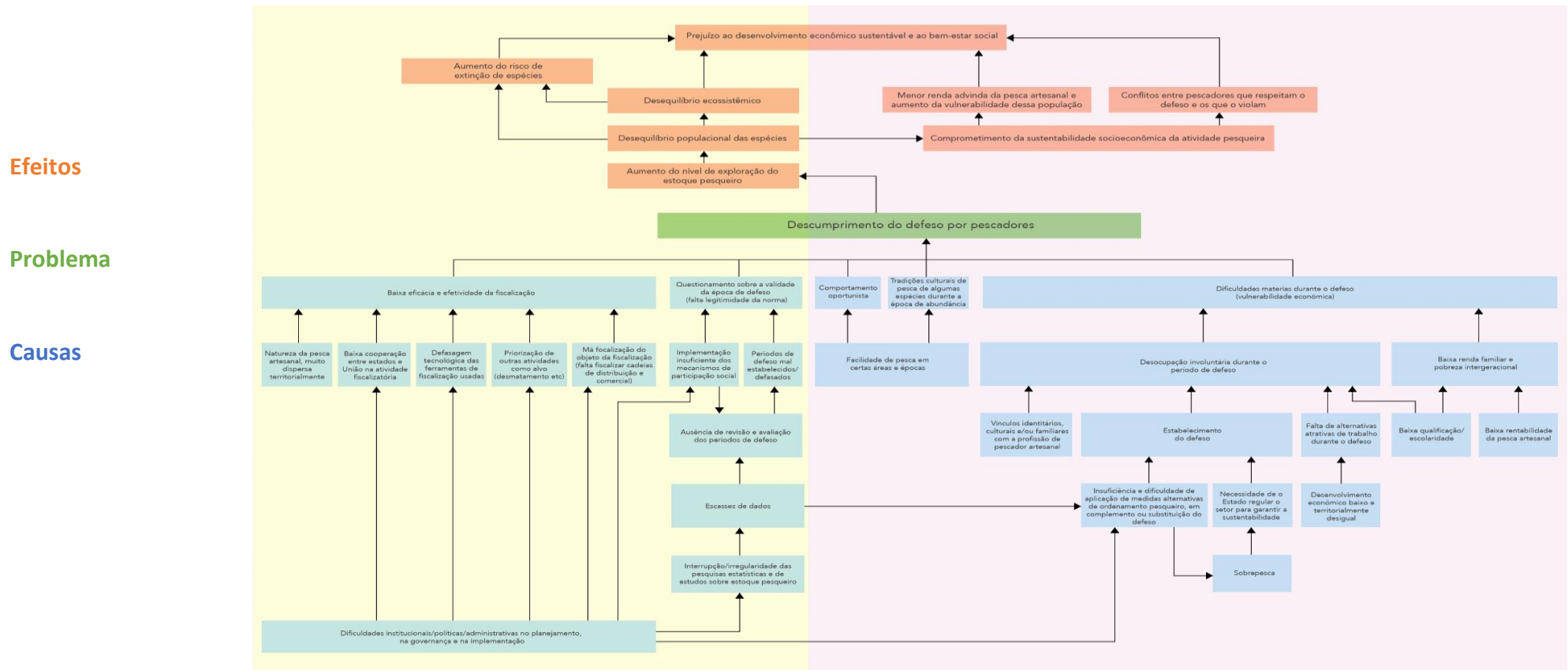
Estudo de possibilidades e modelos de cobrança para inscrição no RGP ou para a emissão de licenças: Tal medida estaria em consonância com o princípio do usuário-pagador previsto no art. 4º, VII da Política Nacional de Meio Ambiente. Ademais, os recursos arrecadados poderiam financiar atividades voltadas para o monitoramento da Política Nacional de Ordenamento Pesqueiro, como a coleta e a análise de dados estatísticos sobre a atividade pesqueira.

Reforçar o monitoramento e a fiscalização, incorporando, nas rotinas de cruzamento, outras bases de dados, com informações sobre servidores públicos de outros entes e/ou com informações preditoras de renda, como residência própria ou alugada, propriedade rural, atividade rural, posse de automóveis, doações eleitorais, entre outras: Esta rotina de checagem visaria minimizar os indícios de má focalização

revelados ao longo da Avaliação. Também facilitaria a criação de *clusters* para fiscalização e realização de forças-tarefa.

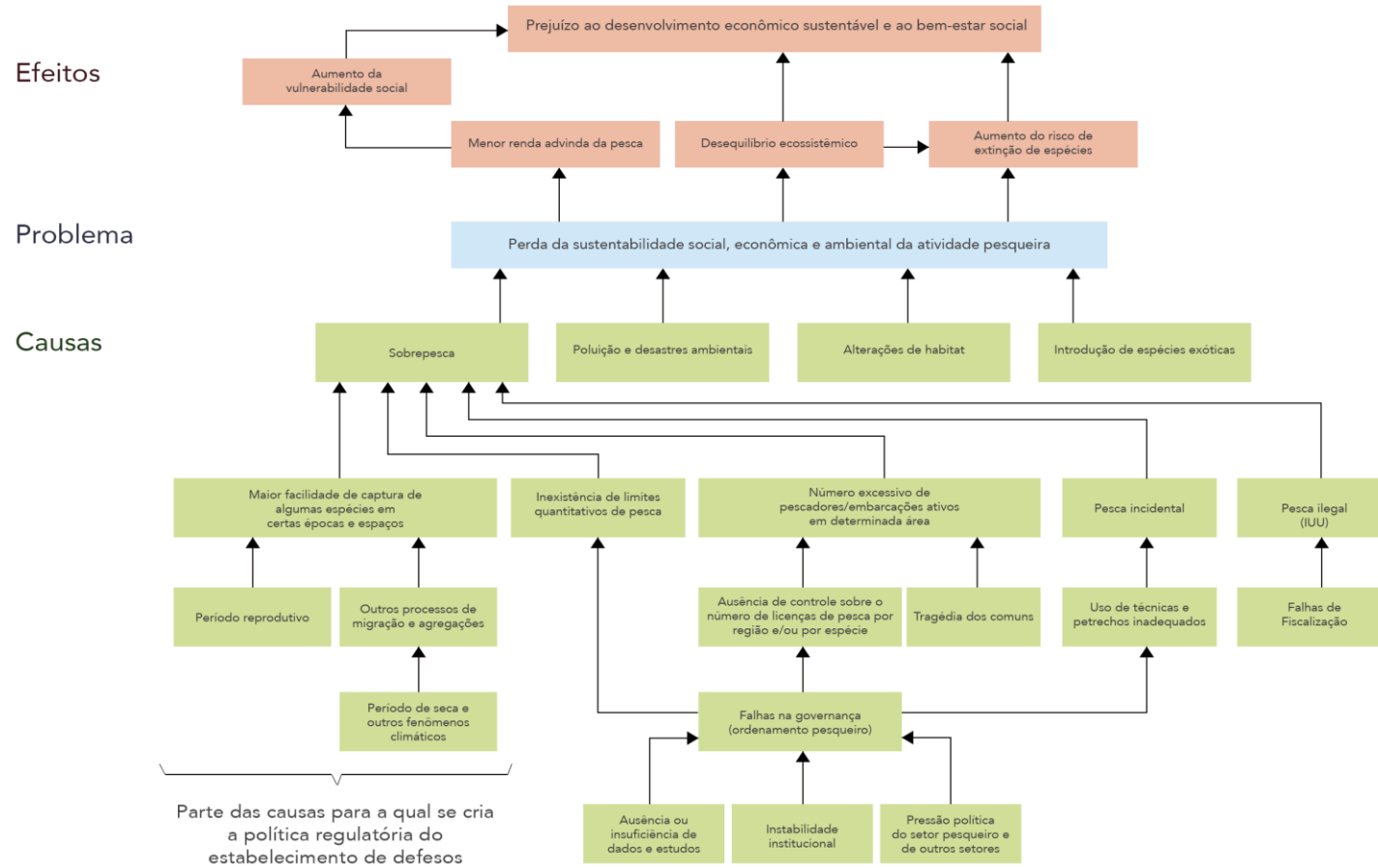
Anexo II – Árvores de Problema e Modelo Lógico

Figura 1: Árvore do problema do SDPA



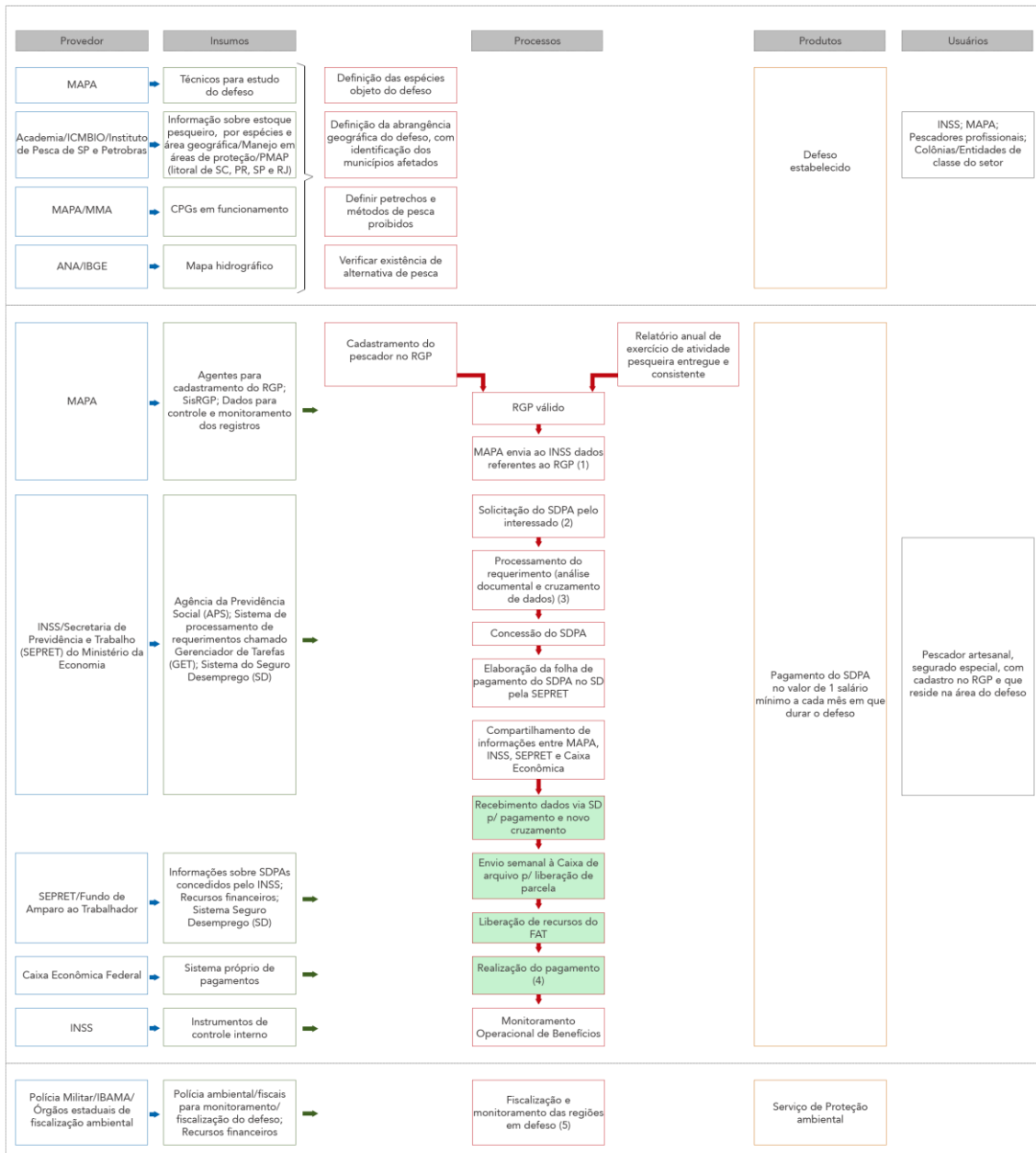
Fonte: Elaboração própria.

Figura 2: Árvore do problema do Defeso



Fonte: Elaboração própria.

Figura 3: Modelo Lógico do SDPA



1 - É enviado mensalmente arquivo txt. com dados dos RGP's até 2015 + dados de registros obtidos judicialmente. A partir do fim de abril/início de maio de 2019, MAPA também passou a enviar (a cada semana) a relação em Excel dos protocolos de RGP's desde 2015.

2 - A solicitação do SDPA perante o INSS pode ser realizado das seguintes maneiras: 1) Pessoalmente na APS, 2) Telefone 135, 3) Portal Meu INSS, 4) Diretamente no GET por entidades com ACT's com o INSS, 5) Automático. No item 4, o ACT é com a CNPA (Confederação Nacional de Pesca) ou com entidades de classe (colônias, associações, sindicatos) não ligadas à CNPA, para que realizem o requerimento do SDPA no lugar do pescador. Já o procedimento automático refere-se a pescadores que já tenham recebido o SDPA no ano anterior, de forma que o INSS de posse destas informações inicia o processo de concessão do SDPA sem necessidade de nova entrega de documentos.

3 - O processamento do requerimento do SDPA envolve: 1) Análise documental pelo servidor da APS e 2) Cruzamento de dados no GET (pelo INSS, na concessão) e no SD (pela SEPRET, no pagamento). Os documentos necessários são: RGP; comprovante de pagamento da GPS; Preenchimento de formulário padrão e Comprovante de Endereço. Já os cruzamentos (na concessão e no pagamento) consideram: na concessão (batimento pelo INSS), a base de dados do INSS com as bases de RGP, Caged, Guia da Previdência (GPS), SIRC (óbitos), CNIS, Siape; no pagamento (batimento pela SEPRET), a base de dados do SD com as bases de CNIS, Caged, RGP e a própria base do SDPA.

4 - Antes do pagamento de cada parcela do SDPA novo cruzamento de dados é realizado, como detalhado na nota 3. O pagamento pela Caixa pode ocorrer via crédito em conta (atualmente 36% dos pagamentos realizados) ou por meio do Cartão Cidadão (cerca de 53% dos pagamentos realizados atualmente). A resolução 822/2019 do CODEFAT determina a obrigatoriedade de pagamento pela Caixa apenas via crédito em conta, para coibir fraudes com o Cartão Cidadão (saque do benefício por terceiros).

5 - A equipe do IBAMA em terra acessa o SisRGP (com exceção do Relatório Anual de Atividade Pesqueira) para coleta de dados; nas operações, a equipe de campo utiliza dispositivos móveis (PDAs) para lavar os autos de infração eletronicamente, preenchendo campos como nome, CPF, endereço, coordenadas geográficas e descrição do auto (por ex., volume/espécie pescada, sanção etc.). Em caso de suspensão do RGP (do pescador e/ou da embarcação), o IBAMA comunica o MAPA e o Ministério Público por ofício pelo SEI (Sistema Eletrônico de Informações).

Fonte: Elaboração própria