

RELATÓRIO 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.

Relatório 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

ÍNDICE DE ILUSTRAÇÕES.....	5
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS.....	6
1. DESCRIÇÃO DA POLÍTICA.....	7
2. METODOLOGIA.....	12
3. DIAGNÓSTICO DO PROBLEMA.....	16
3.1. A POLÍTICA DE ORDENAMENTO PESQUEIRO E O INSTRUMENTO DO DEFESO.....	16
3.2. A POLÍTICA DO SEGURO-DESEMPREGO DO PESCADOR ARTESANAL (SDPA).....	18
3.2.1. <i>As ramificações da fiscalização.....</i>	<i>23</i>
3.2.2. <i>As ramificações da falta de legitimidade da norma.....</i>	<i>26</i>
3.2.3. <i>As ramificações relativas às dificuldades materiais dos pescadores.....</i>	<i>27</i>
3.2.4. <i>As demais ramificações da árvore do problema do SDPA.....</i>	<i>30</i>
3.3. AS IMPLICAÇÕES DA ÁRVORE DO PROBLEMA E A ESTRUTURA LÓGICA DO SDPA.....	30
4. DESENHO DA POLÍTICA.....	31
4.1. CARACTERIZAÇÃO DO PÚBLICO-ALVO E CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE.....	31
4.2. INDICADORES DO SDPA.....	36
4.3. O MODELO LÓGICO E AS IMPLICAÇÕES NO DESENHO DO SDPA.....	46
5. ANÁLISE DE IMPLEMENTAÇÃO.....	51
5.1. A DECRETAÇÃO DO DEFESO.....	51
5.2. O REGISTRO GERAL DA ATIVIDADE PESQUEIRA (RGP).....	53
5.3. REQUISIÇÃO DO SDPA.....	55
5.4. A ETAPA DO PAGAMENTO.....	57
5.5. CONSIDERAÇÕES REFERENTES À IMPLEMENTAÇÃO.....	58
5.5.1. <i>Problemas referentes à decretação do defeso.....</i>	<i>58</i>
5.5.2. <i>Problemas referentes à focalização.....</i>	<i>60</i>
5.5.3. <i>Problemas referentes ao SisRGP.....</i>	<i>64</i>
5.5.4. <i>Problemas referentes à fiscalização.....</i>	<i>65</i>
5.5.5. <i>Problemas referentes ao pagamento.....</i>	<i>68</i>
5.6. ANÁLISE DE GESTÃO DE RISCOS.....	69
6. GOVERNANÇA.....	70
6.1. PRINCÍPIOS DO DECRETO Nº 9.203, DE 22 DE NOVEMBRO DE 2017.....	70
6.2. O SISTEMA GESTOR DA POLÍTICA.....	71
6.3. CONSIDERAÇÕES SOBRE A GOVERNANÇA DO SDPA.....	73
6.4. CONSIDERAÇÕES SOBRE A GOVERNANÇA DO SDPA À LUZ DO ORDENAMENTO PESQUEIRO.....	74
7. RESULTADOS.....	79
8. IMPACTO.....	81
8.1. ESTUDOS SOBRE IMPACTO DO SDPA.....	81
9. RETORNO ECONÔMICO E SOCIAL.....	86
9.1. CONSIDERAÇÕES SOBRE A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA.....	87
10. EFICIÊNCIA.....	90
10.1. GASTO TOTAL DO PROGRAMA POR UNIDADE DE PRODUTO.....	90
10.2. ESTUDOS SOBRE A EFICIÊNCIA.....	91
11. RECOMENDAÇÕES.....	95
11.1. RECOMENDAÇÕES REFERENTES À IMPLEMENTAÇÃO DE DEFESOS DA PESCA.....	95
11.2. RECOMENDAÇÃO REFERENTE À ALTERAÇÃO DO DESENHO DO SDPA.....	99
11.3. RECOMENDAÇÕES REFERENTES À IMPLEMENTAÇÃO DO SDPA.....	101

11.3.1.	<i>Recomendações referentes ao RGP e ao SisRGP</i>	101
11.3.2.	<i>Outras recomendações de implementação</i>	104
11.4.	RECOMENDAÇÕES REFERENTES À GOVERNANÇA DO SDPA	105
REFERÊNCIAS	107

Índice de Ilustrações

Quadro 1: Estrutura do modelo lógico	12
Figura 1: Métodos utilizados na coleta e na análise dos dados	13
Figura 2: Árvore do problema do SDPA	19
Figura 3: Árvore do problema do Defeso	20
Figura 4: Árvore de objetivos do seguro defeso	21
Figura 5: Árvore de objetivos do defeso	22
Gráfico 1: Rendimento Médio do Trabalho Habitual e Salário Mínimo – Valor mensal em R\$ de 2018	27
Gráfico 2: Pescadores artesanais com rendimentos não oriundos do trabalho	28
Gráfico 3: Quantidade média de anos de estudos	29
Quadro 2: Mudanças no marco legal	32
Figura 6: Caracterização do público elegível	36
Quadro 3: Requisitos de acesso ao benefício (abril de 2019)	36
Gráfico 4: Evolução do número de beneficiários do SDPA (em milhares)	38
Tabela 1: Beneficiários por UF (2018)	38
Quadro 4: Lista dos defesos vigentes em 2017	39
Figura 7: Modelo Lógico do SDPA	47
Figura 8: Fluxo para ter direito ao SDPA	51
Quadro 5: Relação das informações necessárias para requerimento do RGP	54
Figura 9: Fluxograma do processo de requerimento do SDPA	55
Quadro 6: Composição dos CPGs	59
Gráfico 5: Pescadores Artesanais: inscritos no RGP; beneficiários do SDPA; e profissionais pelo IBGE (em milhares)	60
Tabela 2: Cruzamentos SDPA e bases de dados federais (2018)	61
Tabela 3: Beneficiários SDPA com posse de veículo com até 5 anos de uso	62
Tabela 4: Beneficiários SDPA com CNH para exercício profissional	63
Tabela 5: Beneficiários SDPA que fizeram doações eleitorais em 2016	64
Figura 10: Fluxograma da gestão da informação para a fiscalização do SDPA	67
Tabela 6: Saque de parcelas do SDPA	68
Tabela 7: Captura por unidade de esforço no Amazonas	84
Quadro 8: Parâmetros de custos	86
Tabela 8: Composição da Variação da Despesa do SDPA (inflação, beneficiários, salário mínimo)	88
Gráfico 6: Participação (%) do SDPA no seguro-desemprego total (2000-2018)	89
Tabela 9: Gasto do SDPA nos sete principais defesos (2016-2018)	91

Lista de Siglas e Abreviaturas

APS – Agência da Previdência Social;
CAE-PF – Cadastro de Atividade Econômica da Pessoa Física;
CAGED – Cadastro Geral de Empregados e Desempregados;
Caixa – Caixa Econômica Federal;
CGU – Controladoria-Geral da União
CIG - Comitê Interministerial de Governança;
CMAP – Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais;
CNIS – Cadastro Nacional de Informações Sociais;
CODEFAT – Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador;
CPG – Comitê Permanente de Gestão;
EEP - Enfoque Ecológico da Pesca;
FA – Forças Armadas;
FAO – Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação;
IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis;
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística;
ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade;
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social;
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada;
IUU – *Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing*;
MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
ME – Ministério da Economia;
MMA – Ministério do Meio Ambiente;
MPA – Ministério da Pesca e Aquicultura;
MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
MPT – Ministério Público do Trabalho;
MPU – Ministério Público da União;
NIS – Número de Informação Social;
PBF – Programa Bolsa Família;
PF – Polícia Federal;
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio;
RAIS – Relação Anual de Informações Sociais;
RENACH – Registro Nacional de Carteiras de Habilitação;
RENAVAM – Registro Nacional de Veículos Automotores;
RFB – Receita Federal do Brasil;
RGP – Registro Geral da Atividade Pesqueira;
SNCR - Sistema Nacional de Cadastro Rural
SDPA – Seguro Desemprego do Pescador Artesanal;
SEAP – Secretaria de Aquicultura e Pesca;
SFA – Superintendência Federal de Agricultura;
SISOB – Sistema de Controle de Óbitos;
SisRGP – Sistema do Registro Geral da Atividade Pesqueira;
STN – Secretaria do Tesouro Nacional;
SEPRET – Secretaria Especial de Previdência e Trabalho;
TCU – Tribunal de Contas da União;
TIE – Título de Inscrição de Embarcação;
TIEM – Título de Inscrição de Embarcação Miúda;
TSE – Tribunal Superior Eleitoral.

1. Descrição da política

Até o fim dos anos 1980, as políticas de regulamentação da atividade pesqueira no Brasil tinham como principal objetivo a institucionalização de órgãos regulamentadores para controle da extração do pescado¹, sem que houvesse atenção ao diagnóstico e à ampliação do estoque pesqueiro nacional (MAIA, 2009). As preocupações com o nível e a produtividade da atividade pesqueira no País só adquiriram força a partir da criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), com a Lei 7.735, de 22 de fevereiro de 1989.

Antes disso, porém, o Brasil já tinha adotado como opção de intervenção na política pesqueira a proibição sazonal da pesca, por meio da decretação do período de defeso. Os primeiros defesos foram estabelecidos na década de 1960; entre os vigentes atualmente, o mais antigo data de 1984.

Em 2009, a Lei nº 11.959, conhecida como *Nova Lei de Pesca*, definiu o defeso como “a paralisação temporária da pesca para preservação da espécie, tendo como motivação a reprodução e/ou recrutamento, bem como paralisações causadas por fenômenos naturais ou acidentes”².

Estabeleceu ainda que competirá ao poder público a regulamentação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Atividade Pesqueira³, devendo conciliar o equilíbrio entre o princípio da sustentabilidade dos recursos pesqueiros e a obtenção dos melhores resultados econômicos e sociais, calculando, autorizando e estabelecendo os períodos de defeso.

Dessa forma, a Nova Lei de Pesca apresenta o defeso como um dos instrumentos de ordenamento pesqueiro – porém, como se verá adiante, ele acabou se estabelecendo como a opção mais frequente, e a única em muitos locais.

A opção pela limitação do período de pesca, entretanto, gera, por extensão, duas consequências sociais: o enfraquecimento de comunidades tradicionais⁴ e a

¹ Em especial a criação da Superintendência para o Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE), nos anos 1960.

² Inciso XIX do art. 20 da Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009.

³ Art. 3º da Lei 11.959/2009.

⁴ Reconhecidas pela Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, são comunidades que se distinguem cultural e economicamente de outras seções da comunidade nacional, que preservam práticas sociais ancestrais e se organizam de forma autônoma da vida social comum.

impossibilidade de o pescador artesanal obter renda por meio da pesca durante o defeso, fatores que poderiam estimular a violação da proibição de pescar. Dessa forma, foi criado, por meio da Lei nº 8.287, de 20 de dezembro de 1991, o benefício Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal (SDPA), popularmente conhecido como seguro defeso.

Analisando os instrumentos legais, pode-se afirmar que **o SDPA conta com dois objetivos, um ambiental e outro socioeconômico**. O primeiro é ajudar na preservação de várias espécies de peixes, crustáceos etc., conferindo sustentabilidade ao setor pesqueiro. O segundo objetivo, decorrente do primeiro, é assegurar amparo econômico ao pescador artesanal sob a forma de transferência monetária, durante esse período, quando ele não pode retirar sua subsistência do mar, dos rios ou dos lagos, o que serve de incentivo para que o pescador não viole o defeso, garantindo, assim, a eficácia e a efetividade da medida ambiental.

Nesse sentido, há **duas maneiras de enxergar o pescador artesanal, sob o prisma trabalhista e sob o prisma previdenciário**. Sob o trabalhista, ele pode ser entendido como espécie de informal, situado no âmbito rural, laborando por conta própria, em mercados não regulados de bens e serviços, sem registro nas instâncias do Estado, operando com instrumentos próprios e capital reduzido, com escala mínima de produção, utilizando técnica adaptada e defasada e, também, apoiado por trabalho não remunerado, quase sempre familiar (BARBOSA, 2011; CACCIAMALI, 2000; CORTÉS, 2000).

Sob a ótica previdenciária, o pescador artesanal pode ser compreendido como modalidade de segurado especial, que labora essencialmente para a subsistência – e não para a geração de excedente direcionado ao mercado – por meio da mútua colaboração dos membros de seu grupo familiar, com o uso apenas eventual de trabalho de terceiros, como parceiros, por exemplo (DELGADO & CARDOSO JÚNIOR, 2000; DELGADO, 2004). Entretanto, para receber o SDPA, o pescador artesanal precisa deixar de ser de subsistência e passar a ser profissional, o que lhe confere a condição de segurado especial, sendo a contribuição previdenciária que ele passa a recolher um dos requisitos para acessar o SDPA (conforme Quadro 3).

De forma resumida, o SDPA consiste no pagamento de benefício no valor de um salário mínimo, em cada mês em que durar o defeso, para aqueles que exercem profissionalmente a atividade pesqueira na condição de pescador artesanal, ininterrupta e individualmente ou em regime de economia familiar, quando há impossibilidade de exercer tal atividade econômica, da qual obtém renda para seu sustento e de sua família

em virtude da decretação do defeso em sua área de atuação, conforme atualmente estabelece a Lei 10.779, de 25 de novembro de 2003.

Do exposto, constata-se que é necessária intervenção estatal 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 pescadores, foi abordado com a instituição do SDPA. Ressalta-se que a segunda ação visa garantir a eficácia (resultados) e a efetividade (impacto) da primeira.

Ambas as políticas abrangem todo o território nacional e têm atualmente a participação de sete instituições: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia (SEPRET), Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), Caixa Econômica Federal (Caixa), Ministério do Meio Ambiente (MMA) e Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA).

Cabe ressaltar que as normas sobre o SDPA passaram por diversas modificações ao longo do tempo, por meio das leis nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, nº 13.134, de 16 de junho de 2015; e dos decretos nº 8.424, de 31 de março de 2015, nº 8.425, de 31 de março de 2015, e nº 8.967, de 23 de janeiro de 2017. No entanto, da análise das mudanças realizadas verifica-se que essas não modificaram de forma substancial a natureza e as características do benefício quando de sua instituição, no início da década de 1990.

Em paralelo às alterações normativas realizadas, destaca-se que ao longo dos anos o Governo Federal desenvolveu **estudos e análises sobre o SDPA** que fornecem evidências sobre questões problemáticas que permeiam a política:

- Seguro Defeso: Diagnóstico dos problemas enfrentados pelo programa (IPEA, 2014):
 - 1) Discrepâncias entre os números de pescadores artesanais e de beneficiários do seguro defeso em estados, microrregiões e municípios. De acordo com os dados administrativos, em 2010, em todo o Brasil, 584,7 mil indivíduos receberam ao menos uma parcela do SDPA. Por sua vez, de acordo com o Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no mesmo período, em todo o País, havia 275,1 mil pescadores artesanais;

- 2) 73,8% das diferenças encontram-se nos estados do Pará, do Maranhão, da Bahia, do Piauí, do Amazonas e de Santa Catarina; e
 - 3) Aumento do dispêndio relacionado ao SDPA em razão da alta do número de beneficiários, decorrente: de alterações normativas que ampliaram o acesso ao benefício, do valor de referência dos benefícios e da ampliação da duração dos períodos de defeso, notadamente após 2003.
- Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo nº 70 - Fiscalização e monitoramento para a sustentabilidade dos recursos aquícolas e pesqueiros (CGU, 2017):
 - 1) Ausência de diretrizes capazes de reforçar a segurança da informação no Sistema Informatizado de Registro da Atividade Pesqueira – SisRGP;
 - 2) Fragilidades no processo de cadastramento de pescadores no Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP), um dos requisitos para fazer jus ao pagamento do SDPA, notadamente quanto a: realização de registros retroativos sem as precauções necessárias, data do primeiro registro anterior às datas constantes na documentação apresentada, e deficiências na comprovação do endereço;
 - 3) Fragilidades no processo de averiguação do cumprimento dos requisitos normativos pelos requerentes, quanto ao enquadramento na condição de pescador artesanal, com vistas à concessão do benefício, e notadamente quanto à comprovação do exercício da pesca artesanal;
 - 4) Incipiência de ações fiscalizatórias voltadas a verificar se o pagamento do SDPA é realizado beneficiando de fato o público-alvo da política; e
 - 5) Constatação de que 66% dos fiscalizados que receberam o seguro 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.
 - O Programa Seguro-Defeso e o debate no âmbito no Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP, 2018)
 - 1) Há dificuldade de verificação, pela administração, do efetivo exercício da pesca artesanal pelo requerente do benefício, uma vez que a atividade pesqueira artesanal se caracteriza primordialmente pelo labor na condição de informalidade;

- 2) Discrepância entre o número de inscritos no RGP na modalidade pescador artesanal e o número de pescadores artesanais identificados pelo IBGE por meio da PNAD e entre estes e o número de beneficiários do SDPA;
 - 3) Falta de evidências conclusivas sobre a real efetividade da política de decretação de defeso quanto ao alcance do seu objetivo de garantir a sustentabilidade econômica da pesca e a preservação de espécies aquáticas.
- Relatório de Avaliação - Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca (CGU, 2019)
 - 1) Resultados de cruzamentos de dados mostram que, em 2016 e 2017, 1.953 pessoas sacaram os recursos do SDPA (R\$ 4,7 milhões, considerando o salário mínimo médio do período e o tempo médio do defeso) em distância superior a 1.000 Km do local de residência informado quando do seu requerimento. Casos como esses podem indicar, em decorrência de eventual mudança de residência, cessação da condição de beneficiário.
 - 2) 60% dos requerimentos de pagamento de seguro defeso de 2016 e de 2017 são sacados de uma única vez, o que indica ineficácia da política pública pela não substituição da renda da pesca no período de defeso;
 - 3) Pagamento de aproximadamente R\$ 6 milhões em 2016 e em 2017 referentes a benefício de seguro defeso solicitado fora do período legal, contrariando disposição criada em 2015 (Decreto nº 8.424, art. 4º);
 - 4) Fiscalizações em 15 municípios, realizadas em 2018, apontam que 59% dos beneficiários entrevistados recebem o benefício de forma indevida.

2. Metodologia

Os procedimentos metodológicos utilizados nesta avaliação estão baseados principalmente no Guia de Análise *Ex Post* (CASA CIVIL *et. al*, 2018), elaborado pela Casa Civil da Presidência da República, pelo Ministério da Economia (à época Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão), pela Controladoria-Geral da União (à época Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União) e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), com a participação de outros órgãos. Como posto por Rua (2010), a avaliação *ex post* tem como principal objetivo trabalhar aspectos de políticas já implementadas como processos e impactos; portanto, podem ser estudadas a eficiência, a eficácia e a efetividade da política pública, dando um julgamento do seu valor geral.

Nesse sentido, optou-se por seguir metodologicamente a avaliação baseada na teoria do programa⁵, desenvolvendo o chamado modelo lógico da política. Essa estratégia permite definir os fatores e os vários estágios de uma política/programa, devendo assumir a representação do Quadro 1.

Quadro 1: Estrutura do modelo lógico

Insumos	Processos	Produtos	Resultados	Impactos
Recursos do setor público – orçamentários ou não – necessários para atingir os objetivos da política.	Ações que combinam recursos disponíveis para produzir bens e serviços a fim de atacar as causas do problema.	Bens e serviços resultantes de um processo. Entregas da política pública para atacar as causas do problema e gerar resultados.	Mudanças incidentes sobre as causas do problema, que decorrem de um ou mais produtos.	Mudanças de mais longo prazo no problema que a política busca enfrentar, alinhadas aos objetivos da política.

Fonte: Casa Civil *et al* (2018).

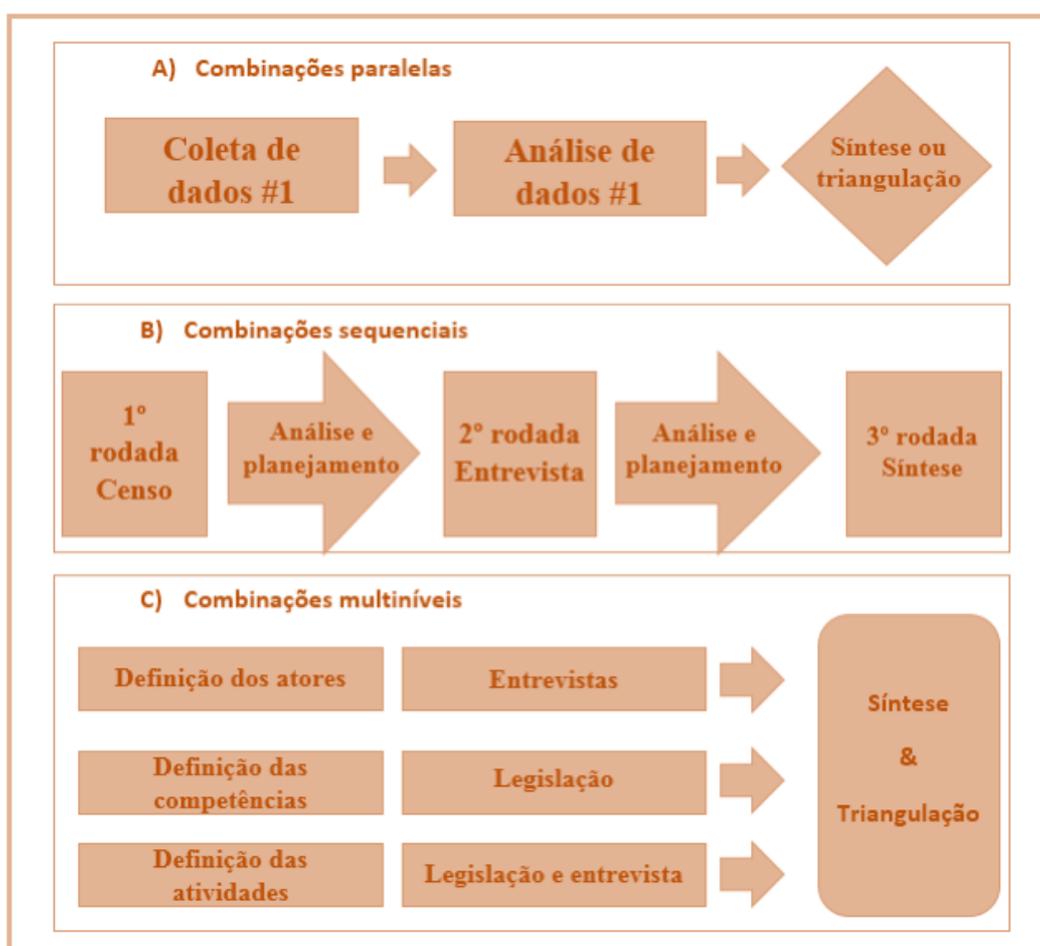
Essa ferramenta é apropriada por possibilitar uma compreensão macro sobre a concepção do programa, por meio de identificação e descrição dos fatores contextuais internos e externos ao programa, mapeamento e consolidação de todo o marco legal

⁵ Teoria a respeito de como funcionam os problemas e os meios para solucioná-los. É a teoria que define, *a priori*, o desenho da intervenção e os resultados e impactos que poderão ser esperados da mesma (Trevisan & Bellen, 2008; Rua, 2010), assim como quais hipóteses baseiam a relação entre os elementos do modelo lógico da política (por que determinados insumos levam a determinados processos, por que tais processos levam a determinados produtos, por que esses produtos geram os resultados e impactos previstos para a resolução das causas do problema da política que estão sendo atacadas).

(sobretudo no que diz respeito às definições utilizadas), mapeamento dos insumos necessários, dos processos existentes, dos produtos, do monitoramento dos resultados e da avaliação do impacto.

Em complemento ao Modelo Lógico, esta avaliação selecionou três métodos de coleta de dados e desenho da avaliação, a saber: a) combinações paralelas; b) combinação sequencial; c) combinações multinível (Figura 1). O primeiro consiste na recolha de dados de forma separada e integral, só havendo análise após a sua conclusão. O segundo método, na combinação sequencial de recolhimento de informação e análise, aplicados um após o outro, com os achados da etapa anterior servindo de insumo para o planejamento da etapa posterior; essa metodologia foi utilizada para a coleta de informações dos atores envolvidos. Por fim, o terceiro consiste na categorização da informação em diferentes níveis, de forma a possibilitar uma visão integrada do que foi avaliado.

Figura 1: Métodos utilizados na coleta e na análise dos dados



Nesse sentido, optou-se pela utilização de um modelo misto em que se integram sistematicamente esses três métodos de avaliação, com dados qualitativos e quantitativos (USAID, 2013). A coleta de dados aqui combina, de forma multinível, instrumentos metodológicos que mais se encaixam nos objetivos desta avaliação.

A coleta de dados está dividida nas seguintes fases (ALEMANHA, 2018):

1. Revisão da literatura e estudos técnicos: levantamento e seleção de estudos técnicos, notas técnicas, documentos oficiais, estudos acadêmicos. Todo o material recolhido foi categorizado, e as informações, compiladas, sendo utilizadas como evidências dos pontos e questões levantadas pela avaliação.
2. Diplomas legais: compilação nos diplomas legais (lei instituidora e revisora, resoluções, decretos, portaria e instruções normativas) para criar o modelo da estrutura da política e seus processos, servindo como base para o desenvolvimento dos guias de entrevista e formulários preenchidos pelo centro de governo e pelos órgãos setoriais. Também, por meio dessa etapa, foi possível definir determinadas categorias de análise: responsabilidades institucionais, operacionalidade do programa, público-alvo, regra de acesso e produto.
3. Dados de rotina: registros administrativos dos órgãos setoriais coletados regularmente.
 - a. Execução orçamentária: i) dotação inicial; ii) autorizado; iii) créditos suplementares.
 - b. Número de beneficiários: i) número de inscritos; ii) número de benefícios.
 - c. Quantificação das portarias de defeso: i) escopo; ii) Unidade federativa; iii) valor pago por defeso.
 - d. Número de RGP
 - e. Dados estatísticos sobre a pesca: número de pescadores (PNAD e IBGE).
4. Entrevistas com atores-chave: foram realizadas entrevistas (semiestruturadas) com atores responsáveis pela condução da política nos órgãos setoriais, com o objetivo de obter informações específicas em relação às causas do problema atacado pelo SDPA, aos insumos e processos existentes, às particularidades de cada setor e às dificuldades/desafios de cada área em relação à condução do

SDPA. Foram utilizadas, para seleção dos atores e para estruturação dos guias de entrevista, as técnicas do *mapeamento cognitivo*⁶, com os seguintes passos:

- a. Identificação dos atores que têm maior influência ou que são mais afetados pela política;
- b. Realização de sessões de *brainstorming* com esses atores, com o apoio do guia de entrevista previamente elaborado, para formar um quadro de como eles percebem a política do SDPA em termos de: i) interesses; ii) incentivos; iii) operação; iv) vantagens; v) fragilidades; vi) inputs/outputs; vii) resultados; viii) impactos.
- c. Com a participação dos entrevistados, foram ordenadas e representadas textual e graficamente suas visões, resultando em árvores do problema e de objetivos; e em um mapa lógico com os fatores que exercem influência sobre o funcionamento do programa.
- d. Análise da identificação de vantagens e desvantagens, lacunas e superposições recorrentemente apontadas pelos diversos informantes.

Após a seleção de dados e informações, foram feitas a análise e a triangulação das informações.

⁶ De acordo com Rua (2010), essa é uma técnica de coleta de dados adequada tanto à formulação quanto à análise. Objetiva revelar como os indivíduos percebem a operação de uma política, possibilitando visualizar e esclarecer a percepção dos informantes no momento da coleta de dados; focalizar os pontos fortes e as fraquezas do programa; enfocar as percepções sobre os resultados e impactos dos programas; compreender os problemas a partir da perspectiva das pessoas envolvidas e afetadas pelo programa.

3. Diagnóstico do problema

De acordo com o Guia Prático de Análise *Ex Post*, o diagnóstico do problema visa “investigar se a identificação (do problema) anterior à instituição da política foi correta, dada a abordagem utilizada, e se a estrutura lógica formulada na etapa *ex ante* da política ainda é válida⁷”.

Nesta avaliação, como a política em análise (SDPA) é decorrente de outra política (defeso), tem-se a necessidade de serem verificadas previamente algumas características da primeira de forma a melhor avaliar a segunda.

3.1. A política de ordenamento pesqueiro e o instrumento do defeso

No caso da atividade pesqueira, o diagnóstico deve levar em conta, por exemplo, a existência de fatores essenciais para que o nível do estoque pesqueiro não seja comprometido⁸, possibilitando que a função de produção pesqueira seja caracterizada como de rendimento sustentável. Estoque pesqueiro, aqui, pode ser entendido como o volume de populações de espécies disponíveis para pesca.

Segundo diretrizes da FAO (*Food and Agriculture Organization of the United Nations* – Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura), ordenamento pesqueiro pode ser caracterizado como processo integrado de coleta e análise de informação, planejamento e tomada de decisão, alocação de recursos, formulação e execução de ações, regulações e mecanismos de controle.

Tais atividades têm como objetivo assegurar a produtividade dos recursos pesqueiros, considerando populações das espécies e seu estado de degradação/recuperação, características do esforço de pesca atual e potencial,

⁷ CASA CIVIL *et. al*, 2018, p.56.

⁸ Para Maia (2009), se a atividade ocorrer de forma não regulada e de livre acesso, o esforço de pesca se expandirá até um nível no qual a receita total se igualará ao custo total, podendo também ser menor que ela. Bertolotti (1989) e Gordon (1954) já postulavam a necessidade de a economia da pesca ser baseada no máximo rendimento sustentável, em um ponto de equilíbrio bioeconômico. No mesmo sentido, Scott (2004) enfoca a importância de uma administração racional do recurso pesqueiro. Sob o prisma estritamente econômico, o autor enfatiza que os programas destinados à administração racional dos recursos pesqueiros devem realocar os fatores de produção de forma que maximizem o valor líquido da produção pesqueira. Assim, surge a necessidade, destacada sobretudo nas décadas recentes, de formulação de políticas específicas para explorar de forma sustentável o recurso pesqueiro, considerando a tendência de superexploração, ou até mesmo a exaustão, de algumas espécies (PAEZ, 1993).

Essas preocupações se materializam na instituição do IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis), que passa a editar regulamentações sobre o ordenamento pesqueiro, em especial: as delimitações das estações do ano em que se permite a pesca; licenças de pescas; restrições aos equipamentos e insumo autorizados na pescaria; e estabelecimento de cotas de captura, tendo como marco regulatório a Portaria nº 480, de 4 de março de 1991.

contribuição socioeconômica da pesca e normas como código de pesca responsável (limitações/proibições de técnicas de pesca, de período, de número de pescadores, de locais, de volume pescado, de quantidade de pesca incidental, de sobrepesca), assegurando que o ecossistema se mantenha produtivo. A FAO destaca, ainda, que o ordenamento pesqueiro deve ter adaptabilidade, prevendo que possa ser modificado conforme se alterem as condições do estoque pesqueiro.

No Brasil, a política de ordenamento pesqueiro está materializada na Nova Lei de Pesca⁹, que dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca.

Dentro desse ordenamento, o instrumento do **defeso** (aqui referido como uma política pública *lato sensu*) surge como resposta do poder público ao problema da *perda da sustentabilidade social, econômica e ambiental da atividade pesqueira*, como relatado pela equipe da Secretaria de Biodiversidade do Ministério do Meio Ambiente (MMA) – problema esse causado pelo fenômeno da sobrepesca¹⁰, pela poluição e por desastres ambientais, pelas alterações do *habitat* e pela prática de introdução de espécies exóticas, conforme mostra a árvore do problema do defeso (Figura 3).

De acordo com a equipe do MMA consultada, a **política do defeso** (como instrumento da gestão pesqueira) foi criada para atacar uma das causas da sobrepesca, a saber: o fato de que há *maior facilidade de captura de algumas espécies em certas épocas e regiões, em decorrência do período reprodutivo, da ocorrência de seca ou outros fenômenos climáticos e, por fim, de outros processos de migração e agregação*.

Dessa forma, o instrumento do defeso tem por objetivo a proteção das espécies aquáticas durante esses períodos de maior vulnerabilidade devendo, para o melhor alcance dos objetivos da política de pesca, ser combinado com outros instrumentos e ferramentas de ordenamento pesqueiro¹¹.

⁹ Lei nº 11.959/2009.

¹⁰ De acordo com a FAO, a sobrepesca pode ser entendida como atividade pesqueira executada de forma desenfreada; ou seja, é a pesca excessiva e insustentável praticada pela ação humana, acima da capacidade de renovação daquela população pescada.

¹¹ Elencadas no art. 3º da Lei 11.959/2009.

3.2. A política do Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal (SDPA)

O SDPA foi inicialmente instituído pela Lei nº 8.287/1991. Da análise da documentação que acompanhou o Projeto de Lei (PL) que antecedeu tal norma¹², verificou-se que, na visão dos legisladores da época, a política do SDPA possuía caráter intersetorial, pois visava dar conta de questões referentes às políticas ambiental (manutenção do estoque pesqueiro) e social (garantir renda aos pescadores artesanais que atuem em áreas com defeso vigente). Vejamos:

Visa o texto projetado, a um só tempo, **preservar as espécies e não deixar em estado de penúria esse considerável segmento social de pescadores** [grifo nosso] que da pesca tiram seu sustento, contraprestando-os (*sic*) com um salário mínimo durante o parêntese de proibição das atividades pesqueiras. (BRASIL, 1991)

Constata-se, portanto, que, na concepção do legislador, a fixação de um salário mínimo durante a proibição das atividades pesqueiras para os pescadores artesanais seria importante medida para que a pesca de fato cessasse durante os períodos determinados, dado que o pescador não teria sua subsistência comprometida por falta de renda.

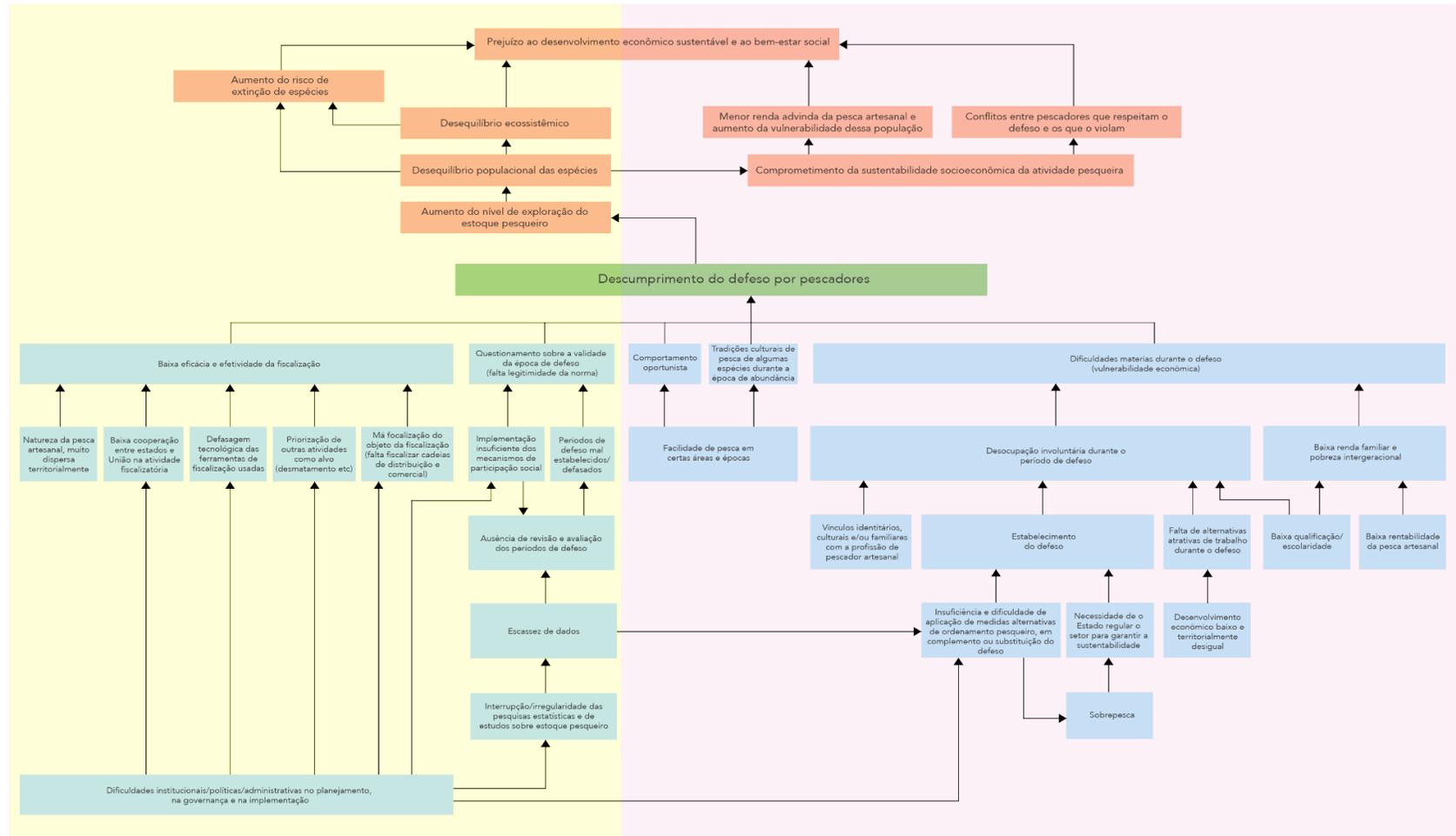
¹² Exposição de Motivos nº 320, 26 de agosto de 1991, que acompanhou o PL nº 1.592, de 28 de agosto de 1991

Figura 2: Árvore do problema do SDPA

Efeitos

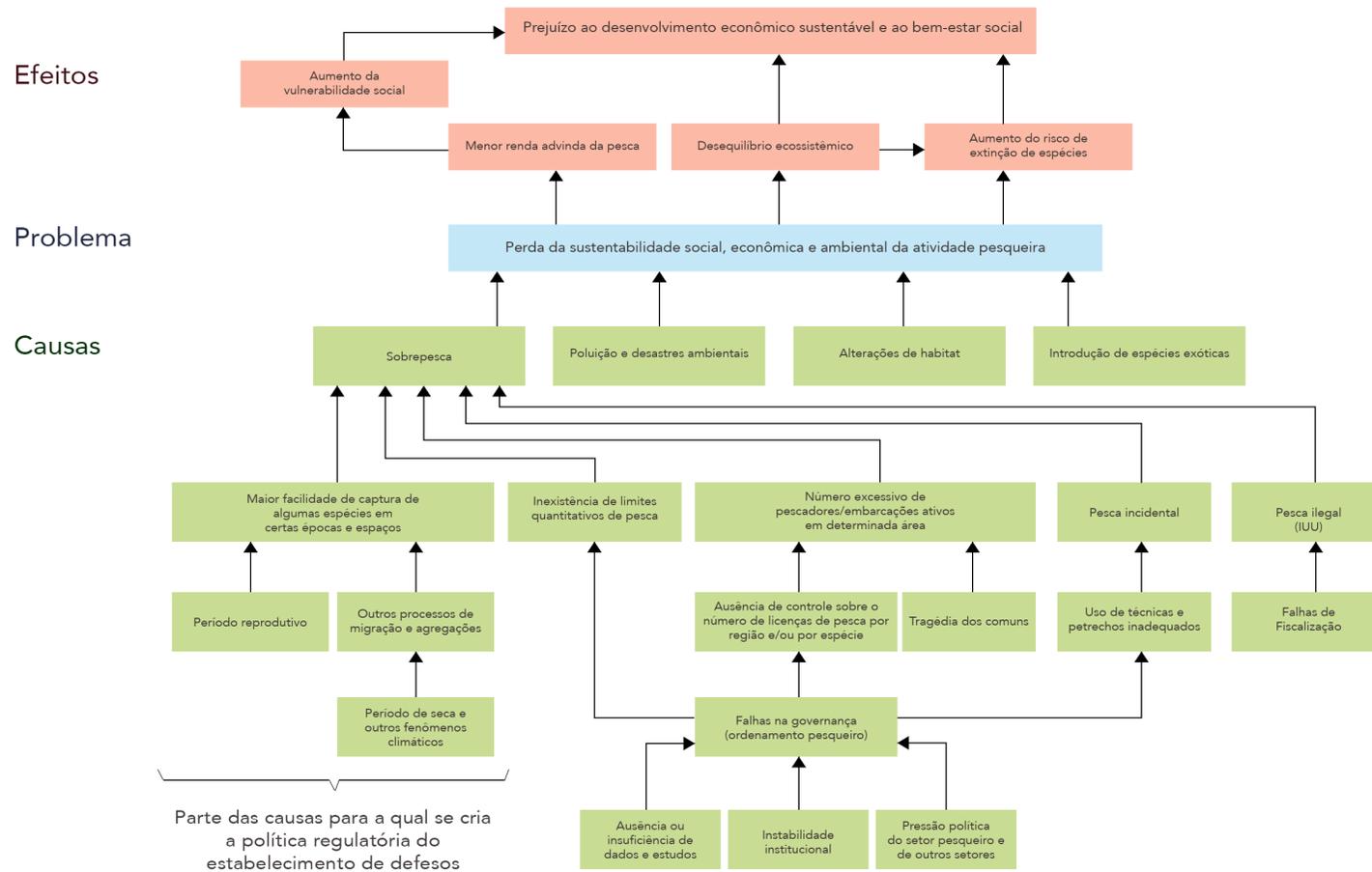
Problema

Causas



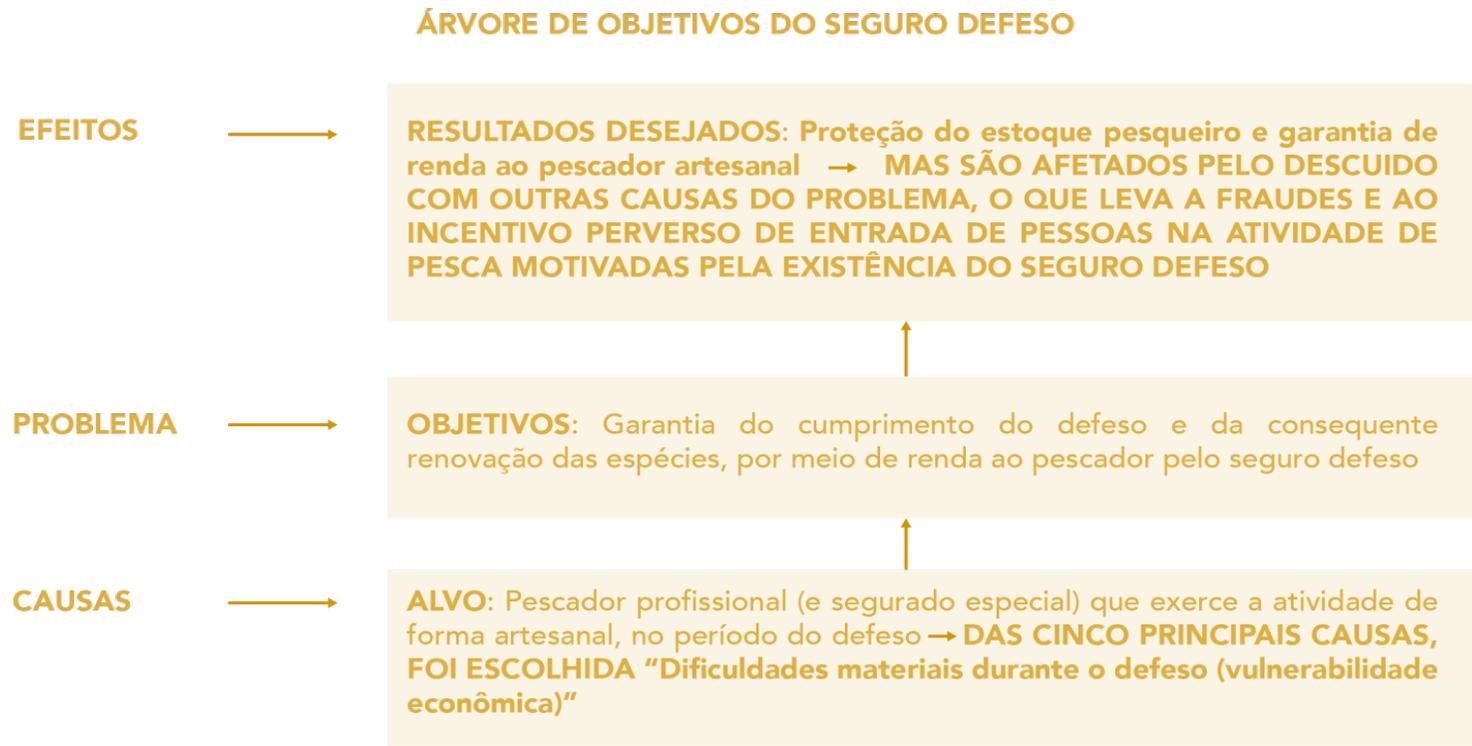
Fonte: Elaboração própria.

Figura 3: Árvore do problema do Defeso



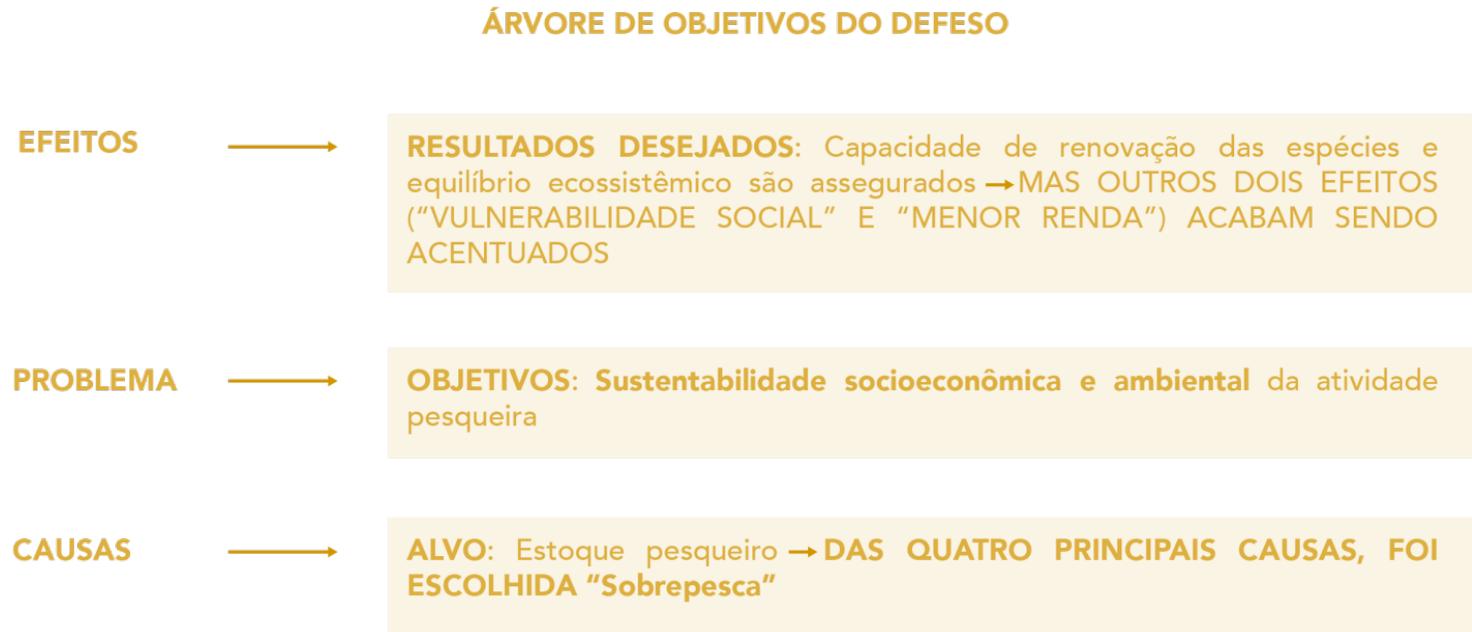
Fonte: Elaboração própria.

Figura 4: Árvore de objetivos do seguro defeso



Fonte: Elaboração própria.

Figura 5: Árvore de objetivos do defeso



Fonte: Elaboração própria.

Assim, as causas atualmente atacadas pela política de decretação de defesos, bem como pela política de pagamentos do seguro defeso, à época da instituição das políticas, foram aquelas consideradas primordiais para se lidar com os problemas existentes.

Ao se observar a árvore do problema do SDPA (Figura 2), existem cinco principais causas do **problema** “*violação do defeso por pescadores*” artesanais que não conseguem se manter financeiramente nesse período: i) *baixa eficácia e baixa efetividade da fiscalização*; ii) *falta de legitimidade da norma*; iii) *dificuldades materiais de sobrevivência de forma digna (ou vulnerabilidade econômica)*; iv) *maior facilidade de pesca de algumas espécies durante o defeso (oportunismo)*; e, por fim, v) *tradições culturais de pesca*. As duas primeiras e suas subcausas estão mais relacionadas a aspectos ambientais, enquanto as três últimas causas e suas subcausas estão mais relacionadas a aspectos socioeconômicos.

Isso posto, deve-se considerar que a árvore do problema é elaborada como se ainda estivesse sendo criada a política do seguro defeso, pois o objetivo dela é analisar as escolhas feitas justamente para o desenho da política do SDPA.

Por sua vez, enquanto a sobrepesca¹³ foi a causa selecionada para ser atacada pela política do defeso (Figura 5), as *dificuldades materiais de sobrevivência de forma digna (vulnerabilidade econômica)* são a **causa escolhida para ser atacada pela política do SDPA**, como visto na sua árvore de objetivos (Figura 4). No entanto, as outras causas também serão enfocadas a seguir, já que a desatenção a elas acaba afetando a intervenção na causa que foi selecionada.

3.2.1. As ramificações da fiscalização

As causas do problema ligadas à fiscalização são estruturais: envolvem governança e gestão, sobretudo na definição do escopo e do foco da fiscalização. De acordo com técnicos do MMA, o contexto político, administrativo e normativo¹⁴, além da

¹³ Existe a percepção de que os recursos pesqueiros estão em queda, muito por conta da sobrepesca em algumas regiões e de impactos ambientais associados à degradação dos rios (BEZERRA & OLIVEIRA, 2011; MAIA, 2009; CAPELLESSO & CAZELLA, 2011). Por isso, há a necessidade de o Estado atuar como regulador do setor para garantir a sustentabilidade dos estoques pesqueiros (GORDON, 1954; CLARK, 1985).

¹⁴ Ou seja, mudanças ministeriais e de atores-chave na condução da política, assim como mudanças relativas aos objetivos estratégicos do Governo Federal; também devem ser feitas considerações referentes às questões administrativas (má distribuição e má definição de competências de cada órgão, o que leva à insegurança jurídica e institucional) e normativas (as diferentes alterações legislativas e o elevado número de órgãos com capacidade de regulamentar a implementação do SDPA em diferentes níveis).

permanente instabilidade na definição dos órgãos responsáveis pela governança do setor pesqueiro¹⁵, podem ser percebidos como as causas matrizes dos problemas relacionados à fiscalização.

Essas causas geraram dificuldades de desenho, implementação, governança, monitoramento e controle, pois, de acordo com os técnicos do MMA ouvidos, provocam uma série de reconsiderações e insegurança jurídica. Utilizando aspectos considerados pelo Tribunal de Contas da União (2017) como essenciais para o diagnóstico do problema, vê-se um quadro de:

- sobreposição (mais de uma instituição agindo sobre o mesmo problema e com objetivos parecidos);
- fragmentação (existência de mais de uma instituição que atua na intervenção sem coordenação);
- lacunas (ausência de processos, atores, mecanismos institucionais).

Como resultado direto, há baixa capacidade de coordenação de esforços entre as unidades federativas e a União na atividade fiscalizatória, na qual o Governo Federal deveria ficar responsável pelos corpos d'água federais e interestaduais, e os estados (com suas Polícias Militares ou órgãos estaduais de fiscalização ambiental, por exemplo), com os corpos d'água locais.

Entretanto, segundo percepção da equipe do MMA, apenas Acre (AC), Amazonas (AM), Mato Grosso (MT), Mato Grosso do Sul (MS), Rio Grande do Sul (RS), São Paulo (SP) e Tocantins (TO) teriam avançado na fiscalização estadual desse setor, com instrumentos como legislações estaduais específicas. Já a equipe do IBAMA consultada menciona somente SC, RS e SP como os estados com mais integração da fiscalização com a União; a equipe destaca, porém, que tal integração não é institucionalizada, e por isso depende da iniciativa individual dos servidores dos órgãos em cada estado.

A fiscalização fica, assim, centrada na figura do IBAMA. Porém, apesar de esse trabalho de monitoramento e fiscalização constar dos planos estratégicos anuais desse órgão, a equipe do MMA relata que, devido à escassez de recursos, não raro ocorre a priorização de outras modalidades de fiscalização, sobretudo daquelas que têm por alvo

¹⁵ Sobretudo as mudanças ocorridas em torno da criação e posterior extinção do Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), bem como o fato de a secretaria responsável pela política de pesca (em substituição ao ministério) ter alterado seu *locus* institucional repetidas vezes ao longo do tempo.

o combate ao desmatamento na Amazônia – de maior visibilidade política –, deixando a fiscalização do defeso em segundo plano.

Outra questão é a falta de integração entre o trabalho de fiscalização do IBAMA e o monitoramento realizado pelo MAPA, onde está a Secretaria de Aquicultura e Pesca (SAP); pelo INSS; e pela SEPRET, estes dois últimos sendo responsáveis pelo processamento e pelo pagamento do SDPA (como será visto mais adiante).

O IBAMA não tem, por exemplo, acesso à base de dados do SDPA, dependendo de demandas pontuais, além de não acessar a base de dados da Marinha sobre embarcações¹⁶; se acessasse o SDPA, o IBAMA poderia realizar fiscalizações específicas em áreas com alta ocorrência/reincidência de fraudes no seguro defeso, ou realizar cruzamentos entre a base de autuados pelo órgão ambiental federal e a de beneficiários envolvidos em irregularidades com o seguro defeso, por exemplo.

Ainda sobre as dificuldades de planejamento da fiscalização, destaca-se a defasagem tecnológica apontada por Maia (2009) e Mendonça & Lucena (2013). Isso, somado à alta dispersão da pesca artesanal pelo território nacional, gera ineficiências no processo que prejudicam a boa condução da fiscalização durante o período de defeso.

Também é importante notar que o escopo da fiscalização pode não estar bem definido: alguns técnicos do MMA defendem que, em vez de serem fiscalizados os locais de captura das espécies pescadas ao longo dos corpos d'água, seja feita a fiscalização na cadeia comercial e de distribuição do pescado, tendo em vista vantagens como a menor dispersão da atividade nessas etapas da produção.

Vale lembrar que, em novembro de 2019, completam-se 10 anos de conferência da FAO contra pesca ilegal que aprovou o *Acuerdo sobre Medidas del Estado Rector del Puerto* (Acordo sobre Medidas de Portos). Segundo a FAO, esse acordo foi assinado pelo Brasil em 2009, mas, até o 1º semestre de 2019, o País ainda não tinha ratificado ou aderido ao acordo. Deve-se destacar que a pesca ilegal se enquadra no conceito de pesca IUU – *Illegal, Unreported and Unregulated Fishing* (Pesca Ilegal, Não Reportada e Não Regulada). Na visão de alguns técnicos do MMA, devido à ausência atual de monitoramento da atividade de pesca, toda a pesca artesanal no País poderia ser considerada não reportada.

¹⁶ Por exemplo, a Marinha possui a base do Título de Inscrição de Embarcações-TIE.

3.2.2. As ramificações da falta de legitimidade da norma

A falta de legitimidade do defeso constitui-se como o segundo ramo da árvore do problema do SDPA, e é consequência última da instabilidade institucional mencionada anteriormente. Uma vez que houve sucessivas interrupções das pesquisas estatísticas e ausência, defasagem ou precariedade dos estudos ambientais sobre o estoque pesqueiro, os períodos de defeso podem estar mal definidos ou calibrados.

Também decorre da referida instabilidade e da ausência de estatística pesqueira a implementação insuficiente dos mecanismos de participação social, em especial dos Comitês Permanentes de Gestão (CPGs), subsidiados por Comissões Técnicas de Gestão de Recursos Pesqueiros. Os CPGs constituem-se em instâncias colegiadas e participativas que prestam assessoramento sobre recursos pesqueiros no País e que contam com a participação paritária de órgãos de governo e representações da sociedade civil organizada, incluindo os segmentos da pesca extrativa (pescador artesanal, pescador industrial e pescador amador, quando couber), do setor pós-captura (processamento e comercialização) e de organizações não governamentais ambientalistas.

Essa percepção é corroborada pelos estudos de Souza (2008) e Mendonça & Lucena (2013), nos quais há diagnóstico de falta de gestão participativa da política do defeso, ou seja, da inclusão de atores externos ao IBAMA e ao MMA nas discussões e argumentações relativas à distinção dos defesos. Isso porque os pescadores identificaram, em algumas localidades, que haveria erros em relação ao estabelecimento do parêntese de proibição (período de defeso), o que deveria, em tese, ser alterado ano a ano.

O resultado é a diminuição da confiança que as comunidades de pescadores têm em relação às autoridades públicas e, ato contínuo, a deslegitimação dos instrumentos legais de proteção e preservação. Cabe ressaltar, no entanto, que o MAPA vem realizando esforço para reativar os CPGs no intuito de promover a revisão dos períodos de defeso. Entretanto, na última semana de junho, os CPGs foram temporariamente suspensos, devido ao Decreto 9.759/2019, que extinguiu os colegiados na administração federal.

Em suma, a precariedade de dados associada ao funcionamento instável dos CPGs ao longo do tempo dificulta ou até mesmo impede que os períodos de defeso sejam revisados periodicamente. Tal situação acaba por gerar os seguintes problemas: 1) relatos por parte de pescadores sobre um descompasso entre o período de defeso e o período de reprodução das espécies, deslegitimando o defeso decretado; 2) períodos de proibição da

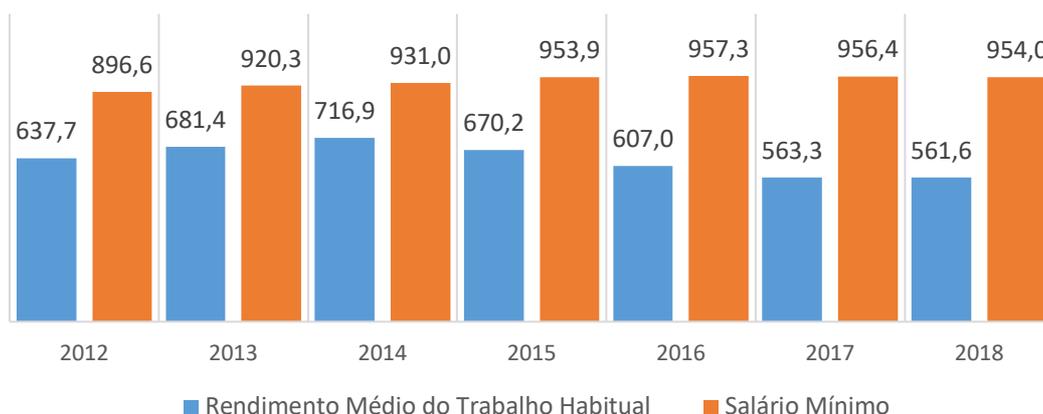
pesca são fixados com acréscimo de alguns meses, visando estabelecer margem de segurança que proteja a reprodução das espécies, ocasionando paralisação da atividade de pesca por tempo maior do que o necessário; e 3) impossibilidade de verificar se a política de defeso é eficaz no sentido de garantir a preservação das espécies e, por consequência, da atividade pesqueira ao longo do tempo. Esses problemas acabam por diminuir a legitimidade da política perante os setores afetados.

3.2.3. As ramificações relativas às dificuldades materiais dos pescadores

Contudo, como pode ser observado na Figura 2, as causas citadas anteriormente não explicam por completo por que o pescador viola o defeso. Em outro tronco, percebe-se que as *dificuldades materiais de sobrevivência de forma digna* (ou *vulnerabilidade econômica*) constituem uma das causas principais. Isso é consequência de vários fatores. O primeiro deles está relacionado à baixa renda familiar e à sua transmissão intergeracional, advinda da baixa rentabilidade da pesca.

De acordo com a PNAD Contínua, de 2012 a 2018, a população de pescadores artesanais possuía rendimento mensal abaixo do salário mínimo, em média representando 68% do seu valor no período observado no Gráfico 1. Nesse sentido, o valor pago pelo SDPA estaria acima da renda média do trabalho do pescador artesanal, com parte dessa população podendo ser caracterizada como público-alvo de programas de transferência de renda com condicionalidades, como o Programa Bolsa Família (PBF).

Gráfico 1: Rendimento Médio do Trabalho Habitual e Salário Mínimo – Valor mensal em R\$ de 2018

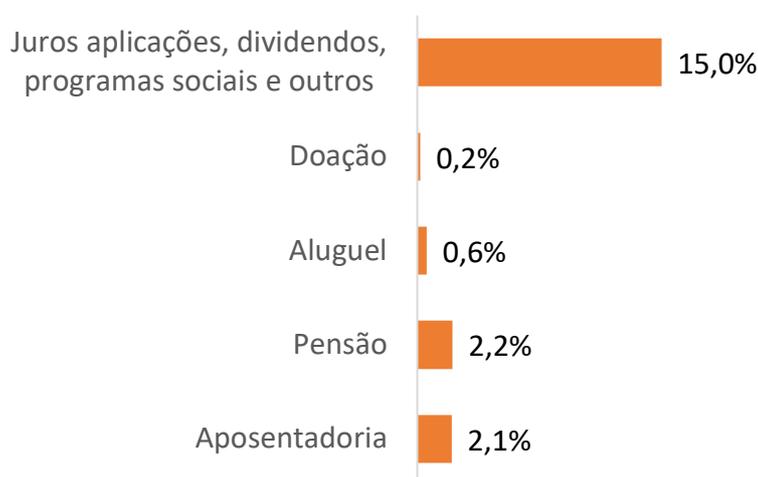


Fonte: IBGE/PNAD Contínua.

Evidência de que parte dos beneficiários do SDPA faz parte do público-alvo dos programas sociais do governo federal pode ser encontrada nos dados da PNAD 2015, onde é possível discriminar as fontes de rendimento dos pescadores selecionados na amostra. Foram identificados 296,6 mil pescadores profissionais artesanais, dos quais cerca de 20% desse montante recebiam rendimento de outras fontes, tais como juros de aplicação financeira, dividendos, programas sociais e outros (15,0%); doação (0,2%); aluguel (0,6%); pensão (2,2%) e aposentadoria (2,1%).¹⁷

Imperioso destacar que não é possível desagregar ainda mais a fonte de rendimento para selecionar somente os beneficiários de programas sociais daqueles que auferem renda dos juros de caderneta de poupança, dividendos e outros.

Gráfico 2: Pescadores artesanais com rendimentos não oriundos do trabalho



Fonte: IBGE/PNAD 2015.

Outro aspecto interessante, observado na PNAD 2015, refere-se à não realização de contribuição previdenciária pela maior parte dos pescadores artesanais identificados (68%). Esse dado chama atenção pelo fato de que, para o recebimento do SDPA, um dos requisitos é a realização de pelo menos uma contribuição previdenciária (Quadro 3).

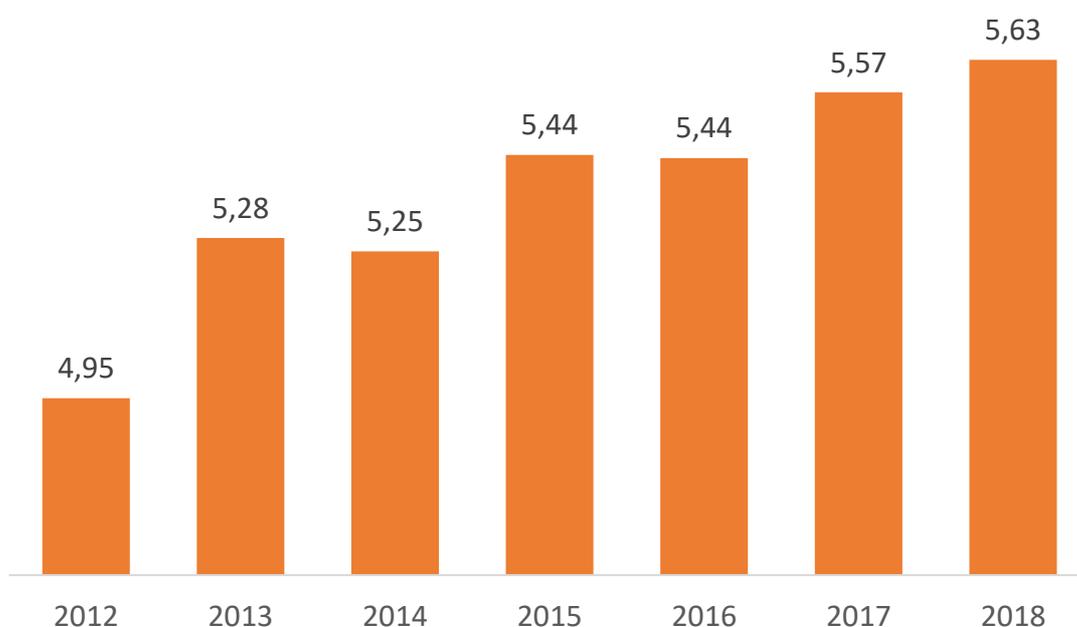
A *baixa qualificação* da população é um dos fatores que causam e perpetuam a baixa renda da atividade. Como pode ser visto no Gráfico 3, o número médio de anos de estudo do pescador artesanal é baixo (embora haja uma tendência de aumento, passando de 4,95 anos em 2012 para 5,63 anos em 2018), com mais de 75% apresentando

¹⁷ Cabe esclarecer que o pescador pode ter declarado na PNAD 2015 que possuía mais de uma fonte de renda não oriunda de trabalho. Isto é, o mesmo pescador pode aparecer em mais de uma barra do gráfico.

escolaridade menor ou igual ao ensino fundamental incompleto nesse período¹⁸. A título de comparação, a média de anos de estudo da população brasileira foi de 8,2 anos, nesse mesmo período.

De fato, como apontado por Piketty (2014), o baixo nível de formação de capital humano é uma das explicações do nível de pobreza e desigualdade; e, sobretudo, da transmissão intergeracional da pobreza. Essas estatísticas corroboram a constatação da frágil e vulnerável condição social da quase totalidade da população de pescadores artesanais (CAMPOS & CHAVES, 2016; LABERGE, 2000; ALVIM, 2012; DIAS NETO, 2010; BRANCO *et. al.*, 2006; SOUZA, 2008).

Gráfico 3: Quantidade média de anos de estudos



Fonte: PNAD Contínua.

Além disso, há que se considerar a *desocupação decorrente da interrupção da atividade*, desencadeada, por sua vez, pela necessidade de se combater, com o defeso, a sobrepesca. Embora seja possível discutir os instrumentos disponíveis para regulamentação e gestão pesqueira, o escopo desta seção limita-se a apontar apenas o

¹⁸ Em 2018, a maioria tinha o nível fundamental incompleto ou equivalente, 63,2%; enquanto 11,9% não possuíam instrução ou tinham menos de 1 ano de estudo. Apenas 7,9% possuíam o fundamental completo, e 10,3% dos pescadores haviam concluído o ensino médio.

caminho escolhido (aqui definido como uma das causas do problema), que foi a interrupção da pesca por temporada, o que provoca desocupação sazonal de um grupo de pessoas em situação de vulnerabilidade social e econômica.

3.2.4. As demais ramificações da árvore do problema do SDPA

Por fim, deve-se considerar que os vínculos identitários, culturais e/ou familiares com a profissão de pescador artesanal desempenham papel importante na sazonalidade do setor (LABERGE, 2000). Ou seja, as práticas culturais de comunidades tradicionais acabam se constituindo, por si só, uma das causas da violação do defeso; um exemplo são eventos de pesca da tainha considerados tradicionais em determinadas regiões e nos quais, devido a essa tradição, haveria desrespeito à proibição de pesca dessa espécie.

3.3. As implicações da árvore do problema e a estrutura lógica do SDPA

Uma possibilidade para verificar a estrutura lógica da política é a análise de indicadores e dados sobre essa política. No caso do SDPA, os dados disponíveis referem-se à despesa do Governo Federal com o pagamento do benefício e à quantidade de beneficiários, ao longo do tempo e por localização geográfica. Quanto à política de decretação de defesos, é possível obter dados sobre as portarias que instituíram o defeso, sua localização geográfica, e as espécies de pescados.

No entanto, há ausência e precariedade de estatísticas pesqueiras, conforme abordado anteriormente, o que dificulta a averiguação da eficácia e da efetividade da política de defeso quanto ao objetivo de preservação das espécies e de manutenção da sustentabilidade da atividade de pesca no País. Ademais, quanto ao SDPA, não há indicadores que demonstrem sua eficácia e/ou efetividade quanto ao cumprimento/descumprimento por parte de pescadores artesanais sendo acompanhados de forma estruturada e periódica.

Cabe ressaltar também que o SDPA padece de problema de origem, isto é, na natureza do benefício. A alternativa de instituir uma nova modalidade de seguro-desemprego acabou por descaracterizar o aspecto ambiental do benefício pago, conferindo a esse benefício caráter apenas social e trabalhista, voltado a salvaguardar o beneficiário de um suposto sinistro de desemprego involuntário. Ocorre que a decretação do defeso configura um sinistro anual e certo, não existindo, portanto, o aspecto da incerteza que caracteriza o conceito de sinistro e a contratação de um seguro.

4. Desenho da política

Apesar de, à época das discussões para criação e implementação do SDPA, não ter sido formalizado o modelo lógico que serviria para subsidiar as Leis nº 8.287/1991 e nº 10.779/2003, foi possível criar um modelo a partir das diversas fontes legais existentes e das exposições de motivos dos Projetos de Lei das normas mencionadas.

É importante ressaltar que não foi previamente estabelecido cronograma para mensuração da quantidade de benefícios concedidos no programa, tampouco foram criados indicadores de acompanhamento relacionados aos objetivos do SDPA.

A política pode ser dividida em dois momentos: a decretação do defeso e a concessão do benefício. De acordo com os normativos que servem de base ao SDPA e à gestão da atividade pesqueira, a decretação do defeso deve ser ancorada em estudos técnicos indicativos de que não há outra alternativa para preservação da espécie em questão.

Até a Medida Provisória 870, de 1º de janeiro de 2019, essa decretação era de responsabilidade conjunta de IBAMA, MAPA e MMA; agora, tal responsabilidade cabe apenas ao MAPA, com o IBAMA ficando com a fiscalização e o MMA podendo participar dos CPGs.

O segundo momento constitui-se do fato de que, proibidos de pescar no defeso, os pescadores artesanais, na categoria profissional, têm acesso ao benefício do seguro-desemprego no valor de um salário mínimo, durante todo esse período. Para acessá-lo, devem ser segurados especiais da Previdência Social e cadastrados no Registro Geral da Pesca como pescador artesanal profissional.

4.1. Caracterização do público-alvo e critérios de elegibilidade

Interessante notar que, ao longo dos anos, a caracterização do público-alvo e os requisitos de acesso passaram por mudanças, como pode ser observado na Quadro 2.

Quadro 2: Mudanças no marco legal

Instrumento Legal	Definição de pescador	Condições de Acesso
<p>Lei nº 8.287/1991</p>	<p>Pescador profissional que exerça sua atividade de forma artesanal, individualmente ou em regime de economia familiar, sem contratação de terceiros.</p>	<p>Deve apresentar ao MTE:</p> <p>I - certidão do registro de pescador profissional no Ibama emitida, no mínimo, há três anos;</p> <p>II - atestado da Colônia de Pescadores a que esteja filiado, ou do órgão do Ibama, com jurisdição sobre a área onde atue o pescador artesanal, ou, declaração de dois pescadores profissionais idôneos, comprovando:</p> <p>b) que se dedicou à atividade, em caráter ininterrupto;</p> <p>c) que a sua renda não é superior a Cr\$ 60.000,00 mensais;</p> <p>III - comprovantes do pagamento da contribuição previdenciária.</p>
<p>Lei nº 10.779/2003</p>	<p>Pescador artesanal, definido pela característica de segurado especial dada pelas Leis nº 8.212/1991 e nº 8.213/1991, desde que exerça sua atividade profissional ininterruptamente, de forma artesanal e individualmente ou em regime de economia familiar;</p>	<p>Para fazer jus ao benefício, o pescador não poderá estar em gozo de nenhum benefício decorrente de benefício previdenciário ou assistencial de natureza continuada, exceto pensão por morte e auxílio-acidente, devendo apresentar ao INSS:</p> <p>I - registro como pescador profissional, categoria artesanal, emitido com antecedência mínima de 1 (um) ano;</p> <p>II - cópia do documento fiscal de venda do pescado, em que conste, além do registro da operação realizada, o valor da respectiva contribuição previdenciária, ou comprovante de recolhimento da contribuição previdenciária, caso tenha comercializado sua produção a pessoa física.</p>
<p>Resolução CODEFAT nº 468/2005</p>	<p>Não traz inovações</p>	<p>Especificou as condições de acesso ao SD, destacando as seguintes: i) inscrição de segurado especial no MPS, além de comprovação de venda de pescado, com o devido recolhimento previdenciário, no ano anterior à data de início do defeso – ou, no mínimo, comprovação do recolhimento de duas parcelas previdenciárias nesse período; ii) demonstração do exercício da pesca artesanal e do objeto do defeso.</p>

Instrumento Legal	Definição de pescador	Condições de Acesso
Lei nº 11.959/2009	Atividade pesqueira artesanal passa a considerar os trabalhos de confecção e de reparos de artes e petrechos de pesca, os reparos realizados em embarcações de pequeno porte e o processamento do produto da pesca artesanal. Classificou-se como artesanal a pesca quando 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;	Não há inovações
Resolução CODEFAT nº 657/2010	Para concessão do benefício, entende-se como pesca a captura, para fim comercial, da espécie objeto do defeso, o que exclui aqueles que estão envolvidos somente com a atividade pesqueira.	As condições de acesso ao SD mantiveram-se quase as mesmas, com a exceção de dois aspectos: i) comprovação do recolhimento de apenas uma parcela como segurado especial; e ii) acréscimo do auxílio-reclusão à lista de exceções, permitindo o acúmulo de benefícios.
Decreto nº 8.424, de 31 de março de 2015	Entende-se como regime de economia familiar o trabalho dos membros da mesma família, indispensável à própria subsistência e exercido em condições de mútua dependência e colaboração, sem a utilização de empregados.	I - possuir a condição de segurado especial unicamente na categoria de pescador profissional artesanal; II - ter realizado o pagamento da contribuição previdenciária, nos termos da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, nos últimos doze meses imediatamente anteriores ao requerimento do benefício ou desde o último período de defeso até o requerimento do benefício, o que for menor.

Instrumento Legal	Definição de pescador	Condições de Acesso
Decreto nº 8.425, de 31 de março de 2015	Pescador profissional artesanal é aquele que exerce a pesca com fins comerciais de forma autônoma ou em regime de economia familiar, com meios de produção próprios ou mediante contrato de parceria, podendo atuar de forma desembarcada ou utilizar embarcação de pesca com arqueação bruta menor ou igual a vinte;	§ 1º O RGP deverá identificar se o pescador profissional artesanal dispõe de outra fonte de renda diversa da decorrente da atividade pesqueira, qualquer que seja a sua origem e o seu valor. § 2º O RGP deverá informar a categoria profissional artesanal para embarcações de pequeno porte e a categoria pesca industrial para embarcações classificadas como de pequeno, médio ou grande porte, nos termos do § 1º do art. 10 da Lei nº 11.959, de 2009.
Lei 13.134, de 16 de junho de 2015	O pescador artesanal de que tratam a alínea “b” do inciso VII do art. 12 da Lei no 8.212, de 24 de julho de 1991, e a alínea “b” do inciso VII do art. 11 da Lei no 8.213, de 24 de julho de 1991, desde que exerça sua atividade profissional ininterruptamente, de forma artesanal e individualmente ou em regime de economia familiar, fará jus ao SDPA, no valor de um salário-mínimo mensal, durante o período de defeso.	A MP 665/2014 havia estabelecido um período mínimo de três anos de posse do RGP (alterando a 10.779/2003) como um dos requisitos para requerimento do SDPA; no entanto, a Lei 13.134/2015 – originada da própria MP 665/2014 – voltou a reduzir esse tempo para 1 ano e, portanto, a aumentar o número de potenciais beneficiários. Além disso, a nova lei determinou que o benefício não será extensível às atividades de apoio à pesca nem aos familiares do pescador profissional que não satisfaçam os requisitos e as condições estabelecidos na norma.
Decreto 8.967/2017	O benefício será devido ao pescador profissional artesanal inscrito no RGP que não disponha de outra fonte de renda diversa da decorrente da atividade pesqueira, desde que exerça sua atividade profissional ininterruptamente, de forma artesanal e individualmente ou em regime de economia familiar, durante o período de defeso.	Determinou ainda que, previamente ao estabelecimento de períodos de defeso, deverão ser avaliadas outras medidas de gestão e de uso sustentável dos recursos pesqueiros, por meio de ato conjunto do MAPA e do MMA. Além disso, não será devido o SDPA quando houver disponibilidade de alternativas de pesca nos municípios alcançados pelos períodos de defeso. Segundo a nova lei, o Poder Executivo poderá condicionar o recebimento do seguro à comprovação da matrícula e da frequência do segurado em curso de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional, com carga horária mínima de 160 horas.

Fonte: Elaboração própria.

Dentre as alterações observadas, a Lei nº 10.779/2003 representou uma das mudanças mais significativas, ao **alterar o tempo mínimo do cadastro no RGP de três para apenas um ano**, o que possibilitou que um pescador recém-ingresso no cadastro pudesse solicitar o benefício. Ademais, passou a exigir que o pescador seja caracterizado

como segurado especial da Previdência Social para poder acessar a política. A propósito, de 2003 a 2004, houve um incremento de 63% no número de beneficiários (Gráfico 4).

Outra mudança importante adveio com a **Lei nº 11.959/2009**, a qual estabeleceu os princípios da pesca no País. Ela não tratou do SDPA de maneira explícita, de modo que não revogou a norma reguladora deste programa – a Lei nº 10.779/2003. Não obstante, trouxe uma série de definições a respeito da pesca e do pescador – incluindo sua modalidade artesanal –, o que **teve implicações para o acesso ao SDPA, pois o ampliou**. Entre 2009 e 2010, o número de beneficiários da política aumentou 44%, passando de 437,4 mil para 630,1 mil beneficiários. Apenas como exemplo, o conceito de pescador artesanal nela veiculado é bastante amplo, incluindo não apenas o trabalhador diretamente envolvido com a captura das espécies, mas também aquele indiretamente relacionado a essa captura – o trabalhador envolvido com a construção e o reparo de instrumentos de pesca, o transporte e o processamento do produto da pesca etc.

Já a Resolução CODEFAT nº 657/2010, por um lado, revogou a de nº 468/2005, passando a ser a norma regulamentadora da Lei nº 10.779/2003. As condições de acesso ao SDPA mantiveram-se quase as mesmas, com a exceção de dois aspectos: i) em vez da comprovação do recolhimento de, no mínimo, duas parcelas previdenciárias no ano anterior ao início do defeso, **o pescador artesanal passou a comprovar o recolhimento de apenas uma parcela como segurado especial**; e ii) além do auxílio-acidente e da pensão por morte, **o auxílio-reclusão foi acrescido à lista de exceções** de benefícios de prestação continuada, previdenciários ou assistenciais, que eram vedados ao pescador artesanal demandante do SDPA.

Por outro lado, a Resolução CODEFAT nº 657/2010 explicitou algo ainda não presente na nº 468/2005, que foi a **definição mais estrita de pescador** como aquele diretamente responsável pela captura das espécies. Como mencionado, essa definição, utilizada pelo MTE na gestão do acesso ao SDPA, conflitava com a mais ampla, adotada pelo então MPA na concessão do registro do pescador (RGP), que incluía, além do responsável pela captura, o trabalhador envolvido com a construção e o reparo de instrumentos de pesca, o transporte e o processamento do produto da pesca etc.

Assim caracterizaram-se o público-alvo, as condições de acesso e suas alterações ao longo dos anos. O Gráfico 4 mais adiante relaciona a evolução do número de beneficiários com os momentos de alteração na legislação.

Em termos práticos, hoje os que têm direito de acesso são os pescadores profissionais na modalidade artesanal que fazem da pesca seu principal meio de vida. Os critérios de elegibilidade (em abril de 2019) podem ser vistos na Figura 6 e no Quadro 3.

Figura 6: Caracterização do público elegível



Quadro 3: Requisitos de acesso ao benefício (abril de 2019)

Ser pescador profissional na modalidade artesanal há pelo menos 1 ano	Ter a pesca como principal meio de vida e exercê-la de forma ininterrupta	Não ter fonte de renda diversa da pesca
<ul style="list-style-type: none"> •Ser brasileiro ou estrangeiro residente. •Exercer a pesca: toda operação tendente a extrair, colher, apanhar, apreender ou capturar recursos pesqueiros. •A pesca deve ser profissional, ou seja, com fins comerciais. Para isso, deve possuir RGP há pelo menos 1 ano. •A pesca deve ocorrer de forma desembarcada ou utilizando embarcações pequenas •Regime de trabalho: de forma autônoma ou em regime de economia familiar, com meios de produção próprios ou contrato de parceria. Não pode ter vínculo de emprego. 	<ul style="list-style-type: none"> •Exercício ininterrupto: pesca exercida durante o período compreendido entre o término do defeso anterior e o início do defeso em curso ou nos doze meses imediatamente anteriores ao início do defeso em curso, o que for menor. •Requisitos para comprovação: ter realizado o pagamento da contribuição previdenciária (o que lhe confere também o status de segurado especial do INSS) e ter o RGP válido (o que exige a apresentação de Relatórios anuais sobre a atividade pesqueira). 	<ul style="list-style-type: none"> •Além de não ter vínculo de emprego, não pode estar em gozo de nenhum benefício decorrente de programa federal de transferência de renda com condicionalidades ou de benefício de prestação continuada da Assistência Social ou da Previdência Social, exceto auxílio-acidente, auxílio-reclusão ou pensão por morte.

Fonte: Elaboração própria.

4.2. Indicadores do SDPA

Os únicos dados existentes para se acompanhar o desenvolvimento de cada etapa do modelo lógico do SDPA são a **execução orçamentária**, o **número de beneficiários** e o **número de defesos estabelecidos**. Nesta seção, serão analisados os dois últimos indicadores; a execução orçamentária será analisada apropriadamente na avaliação de

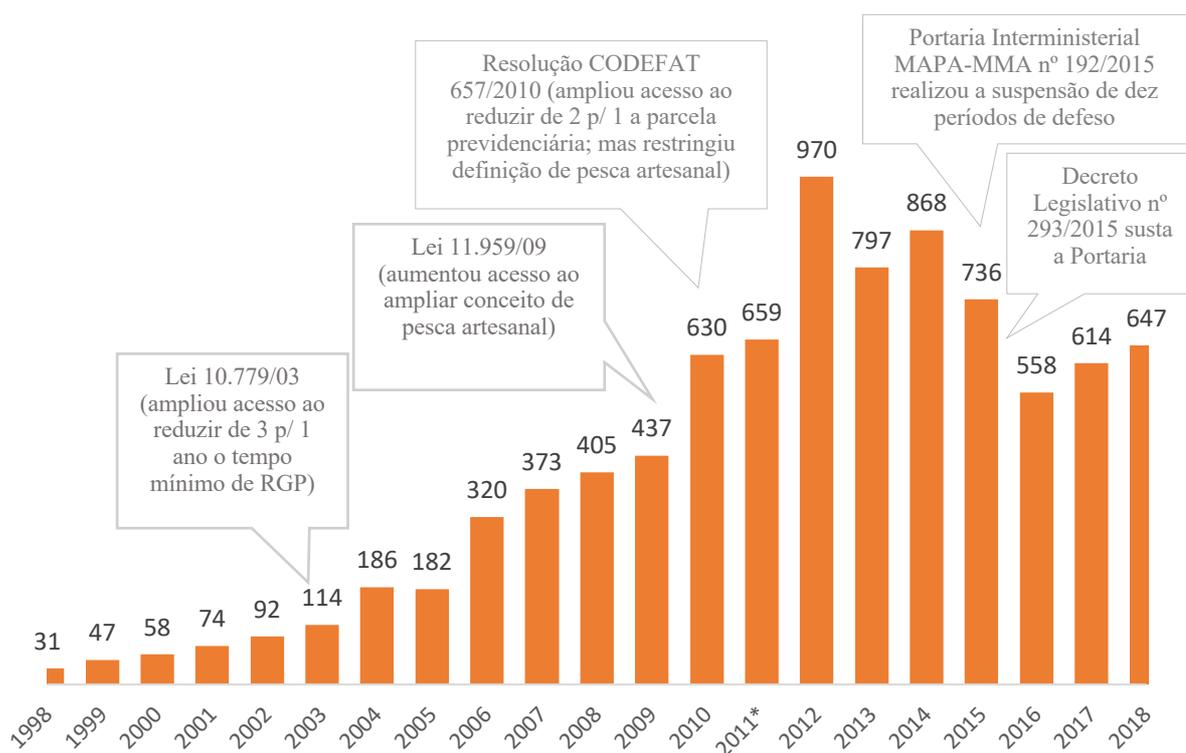
custo-benefício. Cabe ressaltar que, no desenho da política, os indicadores devem estar associados a cada um dos componentes do modelo lógico. A execução orçamentária, por exemplo, estaria associada aos insumos, processos e produtos desse modelo; o número de beneficiários seria associado aos processos e produtos; e o de defesos, aos insumos.

Importante ressaltar que a fonte escolhida para os dados sobre número de beneficiários e execução orçamentária foi a Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Além dela, há os dados do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), do Painel do Seguro-Desemprego, da Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia e da Base de Gestão do Seguro-Desemprego, da Secretaria de Políticas Públicas e Relações do Trabalho do Ministério da Economia. A base escolhida foi a da STN, em virtude da disponibilidade tempestiva. Entretanto, cabe registrar que há discrepâncias relevantes entre todas as bases consultadas. As fontes continham quantidade diferente de beneficiários: por exemplo, em 2018, pelo Portal do FAT, o número de beneficiários seria de 552.258. Já pela STN e pela SGD haveria 646.843 e 686.883, respectivamente. A BGSD traz o valor de 700.912, e o Painel do Seguro Desemprego, 726.241 beneficiários.

Como mostrado no Gráfico 4, 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 sobre o escopo e diminuindo requisitos de elegibilidade foram responsáveis por parte desse comportamento. Em 2004, com os efeitos da Lei nº 10.779/2003, observa-se aumento de 63% em relação a 2003. Em 2010, o crescimento foi de 44% em relação a 2009, chegando ao pico em 2012.

A partir de 2012 existe uma tendência de queda, com o menor valor observado em 2016, quando o número de pescadores artesanais alcançou 558 mil. Esse forte recuo ocorreu após a suspensão de dez períodos de defesos (em outubro de 2015, por meio da Portaria Interministerial MAPA-MMA nº 192). 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 reduzido o SDPA.

Gráfico 4: Evolução do número de beneficiários do SDPA (em milhares)



Fonte: STN. Elaboração própria.

* Para 2011, tendo em vista a intercorrência dos dados, o número de beneficiários foi calculado com base no valor pago naquele ano e na média das parcelas pagas em 2010 e 2012.

Regionalmente, a partir de dados de 2018 da SGD¹⁹, observa-se que as regiões Nordeste (49%) e Norte (38%) concentram a maioria dos beneficiários, perfazendo juntas 87%. Já por estado, podem ser citados cinco, que concentram 71% dos beneficiários: Pará, Maranhão, Bahia, Amazonas e Piauí, conforme mostrado na Tabela 1.

Tabela 1: Beneficiários por UF (2018)

UF	Nº Beneficiários SDPA
Pará	171.107
Maranhão	138.705
Bahia	88.938
Amazonas	58.652
Piauí	31.611
Sergipe	22.120
Paraíba	21.314
Minas Gerais	18.094

¹⁹ Os dados de número de beneficiários da SGD para 2018 superam em 6,19% os dados observados na base de dados da STN.

Rio Grande do Norte	13.746
Santa Catarina	13.560
São Paulo	12.615
Amapá	11.509
Alagoas	9.594
Espirito Santo	8.328
Rio de Janeiro	7.835
Rio Grande do Sul	7.798
Mato Grosso	7.487
Acre	7.478
Ceará	7.202
Tocantins	5.020
Mato Grosso do Sul	4.986
Paraná	4.927
Pernambuco	4.264
Roraima	4.142
Rondônia	4.103
Goiás	1.718
Distrito Federal	30
TOTAL	686.883

Fonte: SGD/SEDGGD/ME

Já quanto à política de decretação de defeso, o único dado disponível é o **número de defesos** existentes. O Quadro 4 apresenta informações repassadas pelo Ministério do Meio Ambiente quanto a: catalogação dos defesos vigentes, seus instrumentos legais instituidores ou renovadores, assim como o grau de prioridade de revisão, ou a relação com alterações climáticas, eventos da natureza, ou antiguidade da norma. Destacam-se a antiguidade das portarias de defeso e a ausência de revisão desses defesos, associadas à falta de estatísticas pesqueiras que vêm impedindo a construção de indicadores que contemplem informações qualificadas sobre a política de decretação de defesos.

Quadro 4: Lista dos defesos vigentes em 2017

Ato Normativo	Início	Término	Área	Ambiente	Prioridade de Avaliação
IN MMA nº 14/2004	15/set	31/out	BA	LITORAL	Média
	01/abr	15/mai	Divisa de PE e AL a Municípios de Mata de São João e Camaçari-BA		
IN IBAMA nº 189/2008	01/mar	31/mai	ES	LITORAL	Média

Ato Normativo	Início	Término	Área	Ambiente	Prioridade de Avaliação
	15/set	15/jan	Fronteira do ES com RJ e divisa do Brasil com o Uruguai		
IN IBAMA nº 21/2009	15/jul	15/nov	Complexo Lagunar - SC	LITORAL	Média
Portaria IBAMA nº 70/2003	01/nov	31/jan	Baía da Babitonga (SC)	LITORAL	Média
Portaria IBAMA nº 133/1994	15/dez	15/fev	Baias do PR	LITORAL	Média
INI MPA MMA nº 15/2012 (suspensa judicialmente)	15/dez	15/fev	AP ao PI	LITORAL	Média
IN IBAMA nº 206/2008	01/dez	31/mai	Nacional	LITORAL	Baixa
Portaria IBAMA nº 53/2003	01/out	31/mar	ES, RJ e SP	LITORAL	Alta
Portaria IBAMA nº 52/2003	01/out	30/nov	ES, RJ, SP, PR, SC (1º período de proibição machos e fêmeas - 2º período somente fêmeas)	LITORAL	Alta
	01/dez	31/dez			
IN IBAMA nº 105 07/2006	01/set	31/dez	ES,RJ,SP,PR,SC e RS	LITORAL	Média
Portaria SUDEPE nº 40/1986	18/dez	18/fev	Litoral de SP; Região estuarino-lagunar do PR	LITORAL	Média
	Jun	Jan	Lagoa dos Patos ²⁰	LITORAL	Média
IN Conjunta MMA/SEAP nº 03/2004	Jun	Set			
	Mar	Set			
	Jun	Set			
IN IBAMA nº 10/2009	31/mai	30/jun	ES	LITORAL	Média
Portaria IBAMA nº 49/1992	15/mai	31/jul	BA	LITORAL	Média

²⁰ As instruções normativas IN Conjunta MMA/SEAP nº 03/2004, IN IBAMA nº 15/2009 e IN IBAMA nº 48/2007 possuem mais de um período de defeso para a mesma área. Tal situação ocorre quando existe mais de uma espécie a ser protegida na mesma área, demandando diferentes períodos de defeso, ou quando a mesma espécie possui ao longo do ano dois períodos reprodutivos ou de recrutamento. Uma terceira situação possível ocorre quando há diferentes períodos de defeso para os diferentes rios e espécies dentro da bacia hidrográfica.

Ato Normativo	Início	Término	Área	Ambiente	Prioridade de Avaliação
IN IBAMA nº 15/2009	15/jun 01/nov	31/jul 15/fev	RJ, SP, PR e SC (MPA: Área entre o Cabo de São Tomé - RJ e o Cabo de Santa Marta - SC)	LITORAL	Baixa
INI MPA/MMA nº 2/2009	01/dez	31/mar	PR, SC e RS	LITORAL	Média
Portaria IBAMA nº 73/1996	17/nov	31/mar	AP (entre os rios Araguari e Cunami até o limite de 3 milhas)	LITORAL	Média
Portaria SUDEPE nº 042/1984	01/jan	31/mar	RS, SC, PR e SP	LITORAL	Média
INI MPA/MMA nº 2/2013	01/ago	31/out	Lagoa de Araruama RJ	LITORAL	Média
INI MPA/MMA nº 08/2012	15/dez	30/abr	AP ao PI	LITORAL	Média
IN IBAMA nº 210/2008	01/dez	28/fev	PB (Rios da Paraíba)	BACIA	Alta
IN IBAMA nº 129/2006	01/dez	28/fev	BA	BACIA	Máxima
IN MMA nº 40/2005	15/nov	16/mar	MA, PI e CE	BACIA	Alta
IN IBAMA nº 50/2007	01/nov	28/fev	MG, BA, PE, SE, AL, GO e DF	BACIA	Média
	01/nov	30/abr	Lagoas marginais		
IN IBAMA nº 25/2009	01/nov	28/fev	MG, GO, SP, PR, MS e SC	BACIA	Média
IN IBAMA nº 48/2007	15/nov	15/mar	AC, AM, PA, RO, AP (e demais rios/AP) RR, MT Marajó	BACIA	Alta
	01/mar	30/jun			
	05/nov	28/fev			
Portaria IBAMA nº 4/2008	01/jan	30/abr	CE	BACIA	Média
	01/fev	30/abr			
IN MMA 35/2005	01/out	31/mar	Bacia Amazônica	BACIA	Média
IN IBAMA nº 201/2008	05/nov	28/fev	MT e MS	BACIA	Média

Ato Normativo	Início	Término	Área	Ambiente	Prioridade de Avaliação
IN IBAMA nº 193/2008	01/out	31/jan	SC, RS	BACIA	Média
IN IBAMA nº 196/2008	01/nov	28/fev	SE,BA,MG e ES	BACIA	Média
IN IBAMA nº 195/2008	01/nov	28/fev	ES,MG,RJ,SP e PR	BACIA	Média
INI MPA/MMA nº 12/2011				BACIA	Média
	01/nov	28/fev	GO, TO, MA e PA		
INI MPA/MMA nº 13/2011				BACIA	Média
Portaria IBAMA nº 85/ 2003	01/dez	30/mar	MA	BACIA	Alta
IN IBAMA nº 205/2008	15/nov	15/mar	AC e AM	BACIA	Média
IN IBAMA nº 209/2008	01/dez	28/fev	RN	BACIA	Alta
IN IBAMA nº 197/2008	01/nov	31/jan	SC e RS	BACIA	Média

Fonte: MMA.

São 38 normas instituidoras de defeso, sendo que 29 delas se concentram entre o 4º trimestre de um ano e o 1º trimestre do ano seguinte. Considerando que há normas abrangendo mais de uma região, o quadro apresenta: cinco normas atingindo estados da região Centro-Oeste; sete normas abarcando estados do Norte; 14 normas abrangendo estados do Nordeste; 14 em estados da região Sudeste; 15 normas abrangendo estados do Sul; e uma norma com abrangência nacional.

Ao revisar defesos vigentes, Dias Neto (2017) apontou urgência na redefinição da medida em rios do Ceará, em açudes públicos na Bahia, em rios do Rio Grande do Norte, em rios da Paraíba, na bacia amazônica e em rios do Maranhão. Em todos esses casos, o

defeso tem contribuído para aumento do esforço de pesca²¹. Assim, para contrabalancear a limitação, nos períodos em que a pesca é autorizada, haveria aumento do esforço de pesca; isso teria levado à sobrepesca (pesca acima da capacidade de renovação da população de determinada espécie), colocando em risco a sustentabilidade ambiental, sublinha o autor. Quanto a outro defeso, em portaria que abrange Espírito Santo, Rio de Janeiro e São Paulo, a recomendação é de avaliação urgente, pois se trata de espécie na lista de ameaçadas. E, na Lagoa dos Patos (no RS), o autor recomendou redefinição a curto prazo, também por aumento do esforço de pesca.

Ou seja, de 16 defesos continentais analisados, a conclusão de Dias Neto (2017) foi: 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.

Por fim, ainda dentro da discussão sobre os indicadores do desenho da política, deve-se sublinhar que tais indicadores devem seguir o conceito SMART (*Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Timebound*) – específicos, mensuráveis, alcançáveis, relevantes para os objetivos da política e definíveis no tempo. Nesse sentido, é apresentado a seguir conjunto de indicadores que poderiam subsidiar o acompanhamento qualificado da política de decretação de defesos.

O principal indicador sugerido pela equipe do MMA consultada é a chamada CPUE – *Catch per Unit Effort*, ou captura por unidade de esforço, que é a relação entre técnicas de pesca/ número de pescadores/dias de pesca utilizados (insumos, ou o que a literatura do setor chama de “esforço de pesca”) com as capturas realizadas (produtos), podendo a CPUE ser considerada, por isso, uma medida de produtividade da atividade pesqueira. Caso a unidade de esforço escolhida seja o pescador, seria, assim, um indicador de produtividade por pescador.

Dentro do modelo lógico, é um indicador que se liga aos resultados e impactos, pois a CPUE é considerada também *proxy* da medida do tamanho do estoque pesqueiro;

²¹ 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.

se a CPUE de determinada espécie cai, seria um indicativo de que o estoque pesqueiro daquela espécie se reduziu.

Exemplo de exame da produtividade com base no uso da CPUE como indicador é a análise de Dias Neto (2017): de 2003 a 2014, “a produtividade (pescador/ano) era de 1.132 kg em 2003 e com exceção de 2006, a tendência foi de forte e continuado decréscimo, até 2014, quando a produtividade foi de apenas 482 kg ou 43% da inicial”. A maior queda foi no Norte²², “onde a CPUE despencou de 2.100 kg/pescador/ano, em 2003, para 529 kg/pescador/ano, 25% da inicial, nos últimos anos da série”.

Essa redução nas capturas vai na direção oposta ao aumento dos beneficiários do SDPA, quadro no País também ressaltado por “Teixeira e Abdallah (2005), ao analisarem a política do seguro-desemprego e a pesca artesanal no Brasil, com destaque para a do estado do Rio Grande do Sul e da região da Lagoa dos Patos” (DIAS NETO, 2017, p.68), onde apontaram queda na produção pesqueira apesar do aumento de beneficiários.

Outro indicador que também seria apto, apesar de ser de maior complexidade, para verificar os resultados e impactos dos defesos seria o de biomassa. Tal indicador refere-se ao tamanho atual de determinada população de pescado a partir da coleta de dados biológicos da espécie analisada. Assim, a partir da biomassa presente nesse corpo d'água (em kg por hectare, por ex.), calculam-se: 1) o limite máximo de captura para cada espécie, ou o quanto é possível pescá-la sem comprometer a capacidade biológica da população a longo prazo, o que a literatura do setor chama de Rendimento Máximo Sustentável (RMS); 2) quanto deve ser mantido de população daquela espécie naquele corpo d'água, o que é chamado de biomassa mínima para manutenção do RMS (se a biomassa do estoque pesqueiro estiver baixa, o RMS também será menor).

A avaliação de estoque pesqueiro compara o tamanho atual do estoque com uma série histórica desse estoque, verificando se aquela população está ou não superexplorada (o que varia por espécie, pois cada espécie tem uma capacidade de renovação); e estabelecendo o máximo que pode ser capturado para que aquela população volte a patamares anteriores de tamanho do estoque.

²² No Pará, por exemplo, a queda foi de 2.000 kg/pescador/ano para pouco mais de 500 kg/pescador/ano (25% do valor inicial), nesse período; no Amazonas, foi de 2.780 kg/pescador/ano para 680 kg/pescador/ano (24% do inicial). No Maranhão (a maior queda entre os estados examinados pelo autor), foi de 1.880 kg/pescador/ano para 330 kg/pescador/ano (18% da inicial); e, na Bahia, de 1.420 kg/pescador/ano para 490 kg/pescador/ano (34% do valor inicial).

O indicador de biomassa foi utilizado, por exemplo, em estudo da organização Oceana sobre o estoque da tainha de SP ao RS, em 2016. Tal avaliação sublinhou que, de 2000 a 2015, o estoque sul dessa espécie está sobrepescado (biomassa do estoque abaixo do nível sustentável) e sofrendo sobrepesca (taxa de mortalidade por pesca acima do nível sustentável); “o Limite Máximo de Captura Anual para o período de 2017 a 2019 não deverá exceder 4.367 toneladas” (OCEANA, 2016).

Em outra análise, com o objetivo de fornecer estimativa do tamanho do estoque de espécies de peixes comerciais da bacia amazônica, Silva Júnior *et. al* (2017) destacaram que a biomassa é um dos elementos de cálculo do volume da captura; outros são o esforço de pesca e a *capturabilidade* (medida de quão eficaz o esforço de pesca é para a mortalidade por pesca, uma das causas da variação da biomassa, assim como mortalidade natural, recrutamento e crescimento de cada indivíduo numa espécie). Os autores ressaltam a escassez de estudos de *capturabilidade* sobre pesca continental no Brasil; praticamente não existiria nenhum do gênero para a bacia Amazônica.

Outro indicador importante, e que se ligaria aos resultados, é a renda média do pescador; e, se possível, um acompanhamento temporal da parcela da renda do pescador atribuída ao seguro defeso, por exemplo, ou da parcela da renda do pescador dentro do seu rendimento familiar. Poderia ser feita também uma relação entre o número de pescadores artesanais profissionais e sua participação na produção pesqueira do País. Estudos sobre essa relação têm posições divergentes²³.

Além dos indicadores acima, outra referência de indicadores²⁴ pode ser encontrada nos relatórios do PMAP - Projeto de Monitoramento da Atividade Pesqueira, realizado pelo Instituto de Pesca do Estado de São Paulo e pela Petrobras. Usando como sistema de informações o ProPesqWeb - Sistema Gerenciador de Banco de Dados de Controle Estatístico de Produção Pesqueira Marítima, o projeto coleta e analisa dados

²³ Estudo com dados do MPA de 2012 (RAINHA, 2014) aponta que apenas 0,84% do total de pescadores naquele ano era de pesca industrial; no entanto, de acordo com outro estudo (MAGALHÃES, 2012), menos da metade (cerca de 45%) da produção brasileira de pescado vinha da pesca artesanal.

Já Begossi *et. al* (2011) apontam que a pesca artesanal no País “corresponds on average to more than 50% of the total national fish production; for some areas in the north of the country, it reaches 70% of production (Begossi, 2010; Cordell, 2006; Vasconcellos *et. al.*, 2007)” (BEGOSSI *et. al.*, 2011).

²⁴ Exemplos de indicadores do setor utilizados pelo PMAP são: esforço de pesca em número de unidades produtivas; esforço em dias de pesca empregado por aparelho de pesca; rendimento pesqueiro por espécie, aparelho de pesca e/ou município; captura descarregada por categoria de pescado, por município e por mês; e preços de primeira comercialização por categoria de pescado por descarga ou, com frequência mínima semanal, por local de descarga de pescado.

estatísticos de desembarque pesqueiro no litoral de SP, SC, PR e RJ. São utilizados questionários a pescadores artesanais (selecionados estatisticamente por meio dos dados de RGP), e as instituições executoras são, além do Instituto de Pesca, a Fundação Instituto de Pesca do Estado do Rio de Janeiro (FIPERJ) e a Universidade do Vale do Itajaí (Univali). Os dados mais atuais até maio de 2019 eram os do primeiro semestre de 2018.

Cabe ressaltar que a construção dos indicadores apresentados tem como pressuposto a retomada da produção das estatísticas, base para o acompanhamento e a verificação da efetividade do SDPA e também da política de decretação de defeso.

4.3. O modelo lógico e as implicações no desenho do SDPA

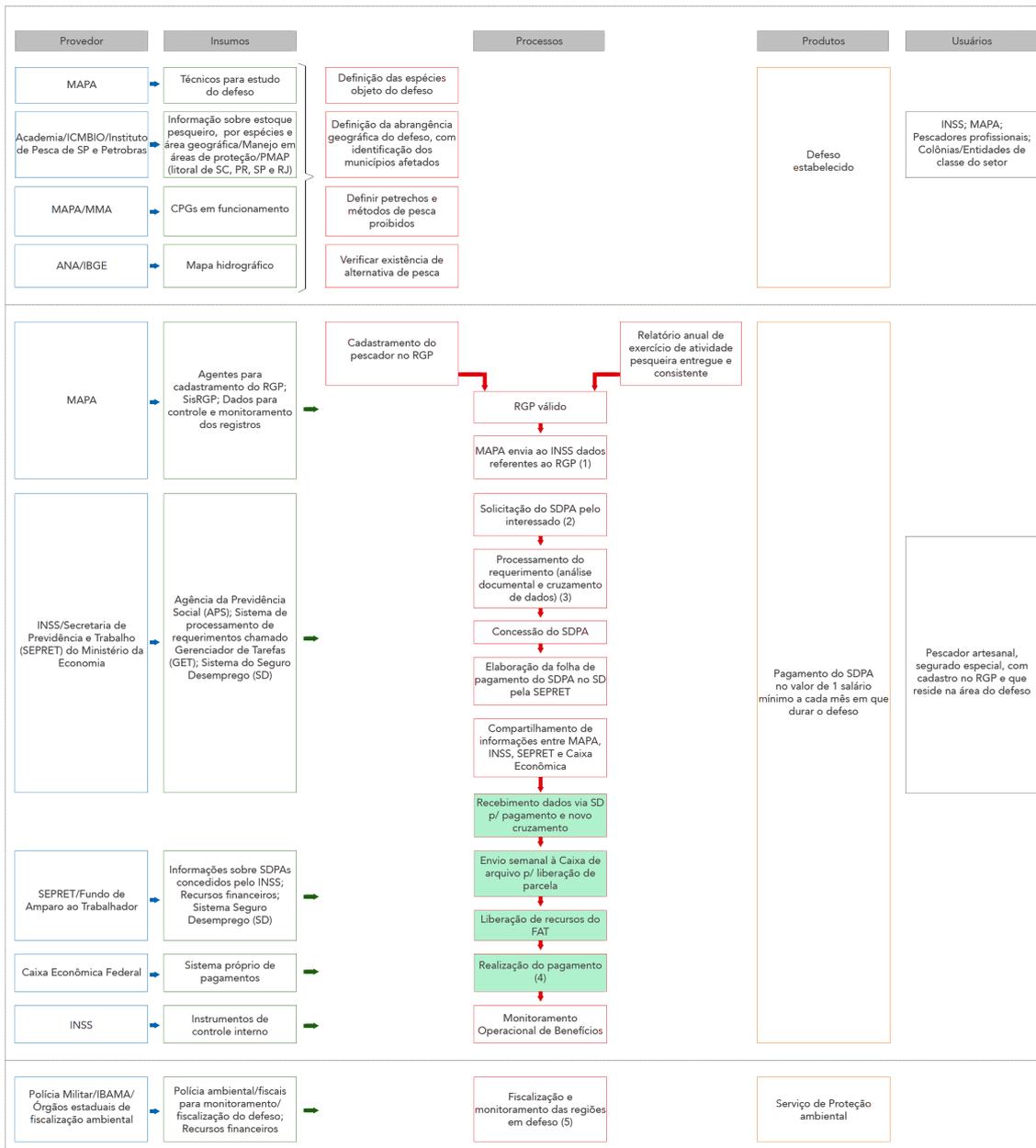
A Figura 7 apresenta o modelo lógico do SDPA, elaborado com contribuição dos técnicos do MMA, do MAPA, do INSS, da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia (SEPRET), da Caixa e do IBAMA. A intenção foi caracterizar os provedores e insumos, bem como os processos e produtos pensados para a implementação da política (ressaltando-se que o modelo lógico de uma política deve incluir, ainda, resultados e impactos; no caso do SDPA, entretanto, não há medição de resultados e impactos prevista para essa intervenção atualmente).

São necessárias considerações sobre o desenho do SDPA, levando em conta o modelo apresentado. Em primeiro lugar, chama atenção a quantidade de atores envolvidos em cada fase: quatro na fase do estabelecimento do defeso, cinco na fase de operacionalização e processamento; e um agente na fase de fiscalização.

Também é importante considerar a entrega de três produtos, que, em conjunto, podem ser percebidos como produtos da política de ordenamento pesqueiro como um todo: i) o defeso estabelecido (que garante, em tese, a sustentabilidade econômico-ambiental da pesca); ii) o pagamento do SDPA (que ajuda a garantir o cumprimento do defeso); e iii) o serviço de proteção ambiental dos rios, lagos e da costa marinha.

É possível afirmar que os incentivos existentes produzem parte do comportamento esperado na formulação da política, e parte do realmente observado. A decretação do defeso é, em certa medida, o mecanismo que garante a preservação das espécies e um dos instrumentos de garantia da sustentabilidade da pesca. Contudo, não há uma cultura institucionalizada de avaliações e monitoramento periódicos em relação aos resultados do defeso e às questões sociais que o defeso e o pagamento do benefício acarretam.

Figura 7: 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 (6bits), 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 cobrir 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.

Há que se considerar que o desenho da política e, posteriormente, sua implementação podem ter gerado três comportamentos/efeitos indesejados. O **primeiro** deles está relacionado às questões ambientais do programa: o **paradigma do auto equilíbrio da gestão pesqueira** (CLARK, 1985).

De acordo com essa teoria, o aumento do esforço de pesca, ao atingir um ponto insustentável, torna-se a razão para a sua subsequente diminuição, decorrente da redução de espécies disponíveis para pesca. O defeso e o SDPA entrariam, então, para frear esse esforço de pesca durante o período de vulnerabilidade das espécies. Entretanto, o SDPA pode ter se tornado incentivo perverso à entrada de pessoas na atividade de pesca apenas devido à existência do benefício, segundo estudo de 2014 feito no Amazonas (CORRÊA & KAHN & FREITAS, 2014).

A análise aponta que não realizar nenhuma política de proteção seria menos prejudicial às espécies e ao estoque pesqueiro do que a que está sendo realizada, mesmo que ela tenha controles bem desenhados, pois, mesmo nesse caso, o seguro reduziria o custo médio (custo por unidade de produção, somando-se custos fixos e variáveis) da atividade da pesca e não afetaria seu custo marginal (custo de aumentar a produção em uma unidade). Com isso, o SDPA funcionaria como incentivo à entrada de pessoas na pesca somente para recebimento do benefício. Tal análise será vista melhor adiante.

As evidências mostram (ainda que de forma tímida) que, ao se dar a garantia econômica do SDPA, há a atração de mais pescadores – o que aumenta o esforço de pesca, ao mesmo tempo em que evita que os pescadores que já fazem parte da atividade migrem para outros setores da economia, quebrando, assim, o paradigma do auto equilíbrio (CAMPOS & CHAVES, 2016). Ou seja, o SDPA poderia estar funcionando como uma espécie de subsídio ao setor.

Como ressalta Dias Neto (2017), “é possível que num primeiro momento a medida [defeso + SDPA] tenha favorecido aumento da produção, entre 1998 e 2007, em decorrência do incremento do esforço de pesca, entretanto, esses incrementos foram tão elevados que provocaram sobrepesca e, como consequência, redução na produção total, nos últimos anos” (DIAS NETO, 2017, p. 78).

O **segundo** efeito indesejado tem cunho trabalhista: o fenômeno da **reartesanização da atividade pesqueira e a sua conseqüente precarização**. Alguns estudos têm apontado que o setor artesanal tem absorvido os trabalhadores do setor

industrial; como resultado, há o enfraquecimento dos laços trabalhistas destes (CAMPOS & CHAVES, 2016; VASCONCELLOS & DIEGUES & SALES, 2007). O caso mais emblemático é a pesca da lagosta no estado do Ceará, que tem passado fortemente pelo processo de *reartesanização* do setor (FOX & SILVA & LEITÃO, 2008; CAVALCANTE & FURTADO-NETO, 2012).

O **terceiro efeito** tem cunho político. Apesar de as colônias e federações de pesca (além de outras entidades de classe) já existirem antes da criação do SDPA, o estabelecimento de pagamento regular e previsível de recursos à classe de pescadores artesanais – pobre e pouco escolarizada, pulverizada em locais de pouco acesso e dependente da intermediação de entidades para requerimento e exigência de seus benefícios – acabou por **criar valor eleitoral para esse setor**²⁵.

Tal situação pode estar contribuindo para que o SDPA beneficie pessoas que não possuem esse direito e exclua pescadores que fariam jus ao benefício, situação evidenciada pela constante discrepância entre o número de pescadores artesanais na PNAD e de cadastrados no RGP e de beneficiários do SDPA.

Diante desse quadro, pode-se inferir que o desenho do cadastramento dos pescadores no seguro defeso pode ter contribuído para um empoderamento excessivo das colônias de pescadores e outras entidades de classe. O SDPA, por consequência, passou a ser um fator de desequilíbrio na relação das colônias e outras entidades com os pescadores e com o poder público.

O desenho da política **não prevê a produção e/ou utilização de *Mapa das Espécies*** (visualização espacial-geográfica das espécies disponíveis para pesca no País e do nível de exploração de cada uma delas) **no momento da decretação do defeso e, embora especifique a listagem das cidades abrangidas pela medida, não vincula a decretação ao cumprimento desse requisito, qual seja, indicação das cidades**

²⁵ Segundo percepção de equipes do MMA, MAPA e CGU, comprovada em alguns casos por investigações do Ministério Público (em relação ao uso eleitoral do seguro defeso como moeda para compra de votos), além de serem tema de reportagens jornalísticas desde a época do MPA.

O enfoque atual dado ao benefício é criticado também por Dias Neto (2017), que destaca a visão eleitoral que o defeso passou a ter quando se associou a ele um recurso financeiro: “o uso do seguro-defeso não é considerado instrumento de apoio à gestão do uso sustentável dos recursos pesqueiros, mas de transferência de renda ou apoio em campanhas políticas, em época de eleição. (...) uso político na distribuição de carteirinhas de pesca, ao ponto de ser item indispensável na agenda de ministros do MPA, por ocasião de visitas às unidades da Federação” (DIAS NETO, 2017, p. 47).

abrangidas por aquele determinado defeso. Assim, torna-se difícil o controle dos beneficiários por região, dificuldade que abrange, em alguns casos, o estado inteiro.

O desenho também **não prevê a realização e a utilização regulares de estudos sobre o estoque pesqueiro.** Não medir ou não acompanhar as alterações no estoque pesqueiro acaba reduzindo (ou mesmo impedindo) a adaptabilidade do ordenamento pesqueiro, isto é, a capacidade de as normas e proibições de ordenamento se adequarem a mudanças nas populações de espécies.

Destaca-se ainda que **o desenho envolve elevado número de atores, gerando grau de complexidade institucional alto e o risco de fragmentação, que é a existência de mais de uma instituição atuando na resolução do problema ou na intervenção sem a devida coordenação.** Ao longo do período, verifica-se o envolvimento de sete instituições: MTE (extinto, incluído na SEPRET), IBAMA, MPA (extinto, transformado na Secretaria da Pesca e Aquicultura do MAPA), MPS (extinto, incluído na Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia), INSS, MMA e a Caixa, cada um deles responsável por uma ou mais das etapas procedimentais do SDPA, além do envolvimento da Polícia Militar Ambiental na fiscalização do respeito ao defeso.

Especificamente com relação ao SDPA, **as regras de acesso são muito amplas** e, na maioria das vezes, com cumprimento dependente apenas de autodeclaração. De fato, a STN, por meio da Nota Técnica nº 09/2015, aponta que há poucas barreiras na comprovação dos requisitos, sobretudo porque a elegibilidade é comprovada somente por meio de autodeclaração, o que pode provocar distorções graves na distribuição dos recursos e no grau de focalização da política.

Como indicaram auditoria do TCU²⁶ e estudo de Campos & Chaves (2014), há indícios e ocorrência de fraudes entre beneficiários, com expressivo quantitativo deles sem preencher todos os requisitos, mas que, por falta de checagem, de monitoramento e de regras claras sobre a abrangência do defeso, recebe mesmo assim o SDPA.

Isso porque os **benefícios da política são amplos e de baixo custo para os interessados:** fácil acesso ao RGP (tempo mínimo muito baixo e mera autodeclaração), baixa contribuição obrigatória (apenas uma guia de recolhimento e de baixo valor) e fraca fiscalização e checagem. A consequência é o fraco controle sobre a demanda e o acesso.

²⁶ Acórdão nº 1.181/2016.

5. Análise de implementação

O seguro-desemprego para o pescador artesanal possui fluxo de intervenção dividido em duas linhas iniciais que se unem para gerar o direito de acesso ao benefício, como pode ser observado na Figura 8 e no modelo de intervenção disponível no final da seção.

Figura 8: Fluxo para ter direito ao SDPA



Fonte: Elaboração própria

5.1. A decretação do defeso

Cabe ao MAPA a realização de estudos e monitoramento das espécies marinhas, fluviais e lacustres, assim como a avaliação do melhor instrumento para garantir a preservação das mesmas e o equilíbrio econômico-ambiental do setor, e, no nível macro, a gestão do ordenamento pesqueiro. Atualmente, porém, esses estudos não estão sendo realizados, sendo que o último Boletim de Atividade Pesqueira (com dados de produção) data de 2011²⁷.

De fato, compete ao poder público a regulamentação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Atividade Pesqueira²⁸, conciliando o equilíbrio entre o princípio da sustentabilidade dos recursos pesqueiros e a obtenção de melhores resultados econômicos e sociais, calculando, autorizando ou estabelecendo, em cada caso: i) regimes de acesso; ii) captura total permissível; iii) esforço de pesca sustentável; iv) períodos de defeso; v) temporadas de pesca; vi) tamanhos de captura; vii) áreas interditas ou de

²⁷ Entretanto, de acordo com a equipe do MMA o último dado recolhido *in loco* foi em 2008. Os dados apresentados entre 2009 e 2011 são fruto de uma extrapolação estatística.

²⁸ De acordo com o art. 3º da Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009.

reserva; viii) artes, os aparelhos, os métodos e os sistemas de pesca e cultivo; ix) capacidade de suporte dos ambientes; x) necessárias ações de monitoramento, controle e fiscalização da atividade; e, xi) proteção de indivíduos em processo de reprodução ou recomposição de estoque.

Se estivessem sendo realizados, esses estudos deveriam apontar qual o melhor instrumento de gestão do uso sustentável dos recursos pesqueiros, por meio de ato do MAPA²⁹, como ditado pelo Decreto nº 8.424, de 31 de março de 2015.

Optando-se pela decretação do defeso, as normas, os critérios, os padrões e as medidas relativas ao período de parêntese da pesca deverão ser editados, observada a competência do MAPA, e deverão:

- a. Definir as espécies que são objeto de conservação, as medidas de proteção à reprodução e ao recrutamento das espécies, os petrechos e os métodos de pesca proibidos;
- b. Estabelecer a abrangência geográfica da norma, de modo a indicar as bacias hidrográficas, a região ou a área costeiro-marinha e discriminar os municípios alcançados;
- c. Definir se há alternativas de pesca disponíveis e se elas abrangem todos os pescadores ou apenas aqueles que atuam de forma embarcada;
- d. Estabelecer os mecanismos de monitoramento da biodiversidade e da atividade pesqueira e de avaliação da eficácia dos períodos de defeso como medida de ordenamento.

Além disso, é necessário que o MAPA realize avaliações periódicas da efetividade dos defesos decretados, sobretudo daqueles instituídos sobre a área continental, com o intuito de revogar ou suspender o defeso quando comprovada a sua ineficácia/inefetividade na preservação do recurso pesqueiro (e quando forem observados os fenômenos de seca, estiagem e contaminação dos cursos d'água por agentes químicos, físicos ou biológicos). Atualmente, porém, há defesos vigentes de décadas passadas; o MAPA estuda um projeto de cooperação técnica com a FAO para revisão de defesos.

A revisão dos defesos existentes é capaz de contribuir para a gestão mais eficiente da política de preservação ambiental, de um lado e, de outro, tornar-se uma barreira de

²⁹ O MMA deverá ser consultado sobre o conteúdo do instrumento; no entanto, como a gestão da atividade pesqueira não é mais compartilhada, tal consulta não seria obrigatória.

acesso ao benefício. Isso porque, havendo alternativas de pesca para o conjunto de pescadores, o SDPA não estará disponível para aquele defeso. Ademais, a implementação de medidas de monitoramento e avaliação da eficácia dos defesos permite que sejam estabelecidos apenas os defesos realmente necessários e de modo e tempo corretos.

Decretado o defeso, cabe ao MAPA enviar ao INSS para processamento a relação completa dos municípios abrangidos e daqueles que lhes são limítrofes. Completos os trâmites relativos à linha 1 da Figura 8, o direito de recebimento do SDPA é gerado. A linha 2 da Figura 8 é o percurso feito pelo pescador para acessar o benefício.

Os recursos financeiros para o pagamento do benefício vêm do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), sendo de competência do Conselho Deliberativo do FAT (CODEFAT) a gestão do pagamento e de responsabilidade do MTE (extinto, transformado na SEPRET) a sua operacionalização. O INSS deverá enviar à SEPRET as informações necessárias para efetivação do pagamento.

5.2. O Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP)

Em primeiro lugar, o potencial beneficiário deverá estar inscrito no RGP, com situação cadastral ativa decorrente de licença concedida, emitida pelo MAPA, na condição de pescador profissional artesanal, há pelo menos um ano, para fazer jus ao benefício.

Uma questão controversa é que o MAPA considera o RGP como sendo a licença do pescador profissional artesanal, enquanto o MMA afirma que, segundo a legislação, o RGP e a licença deveriam ser documentos distintos.

Após a entrega da documentação (Quadro 5) pelo interessado, o deferimento do pedido caberá à Superintendência Federal de Agricultura (SFA), devendo ser precedido de conferência, análise e avaliação da documentação³⁰. Além do RGP, para atuação na atividade pesqueira o pescador precisa ter a Caderneta de Inscrição e Registro (CIR).

³⁰ De acordo com a IN 06/2012, a critério do MAPA, por meio das SFAs, além do exame da documentação definida na IN, o deferimento do pedido poderá ser condicionado, ainda, ao resultado de entrevista pessoal para coleta de informações complementares julgadas pertinentes.

Quadro 5: Relação das informações necessárias para requerimento do RGP

Onde requerer	O que apresentar
Superintendências Federais de Agricultura (SFA-Unidade de Pesca)	<ul style="list-style-type: none"> a) Formulário de requerimento devidamente preenchido e assinado pelo interessado; b) Cópia de documento de identificação oficial com foto; c) Cópia de comprovante de inscrição no Cadastro de Pessoa Física (CPF); d) Cópia de comprovante de residência ou equivalente; e) Foto 3x4; f) Cópia de comprovante de inscrição no Programa de Integração Social (PIS) ou Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), ou número de inscrição do trabalhador (NIT), ou Número de Identificação Social (NIS).

Fonte: Instrução Normativa MPA nº 06, de 29 de junho de 2012.

Depois da concessão do RGP, o pescador deverá entregar anualmente³¹ o Relatório de Desempenho Anual de Atividade, no qual deverão constar as seguintes informações: i) relação de trabalho; ii) método/petrecho de pesca; iii) local onde pratica a pesca; iv) principais municípios onde pratica a pesca; v) principal UF onde pratica a pesca; vi) grupo alvo da pescaria; vii) meses em que pescou; viii) quantidade de pesca no ano (em kg); ix) quantidade média de dias em que pescou por mês; x) município da comercialização; xi) comprador da produção; e, xii) principais espécies.

A não entrega do Relatório resulta na suspensão do RGP na base de dados. De acordo com os técnicos do MAPA ouvidos, desde 2016 não ocorre mais a suspensão, pela falta de capacidade operacional para o processamento dos Relatórios (a maioria é entregue em papel) nas SFAs, o que levou a que o último ano de análise desses Relatórios tenha sido 2016³². Esse problema deverá ser solucionado com o recadastramento dos pescadores no novo SisRGP; segundo o MAPA, nesse novo sistema, além dos dados novos vindos do recadastramento, tais Relatórios passarão a poder ser entregues online³³.

Cabe ao MAPA o envio dos dados do RGP ao INSS. Segundo o órgão, a atualização é enviada semanalmente, e são compartilhados apenas: dados pessoais³⁴, atuação de pesca (desembarcada/embarcada), local de pesca (lago, rio, mar), o produto (gênero do pescado) e vínculos empregatícios/benefícios previdenciários, se houver.

³¹ Em até 60 dias após a data de aniversário da concessão.

³² No estado de SP, por exemplo, há 17 mil relatórios sem revisão, de acordo com o MAPA.

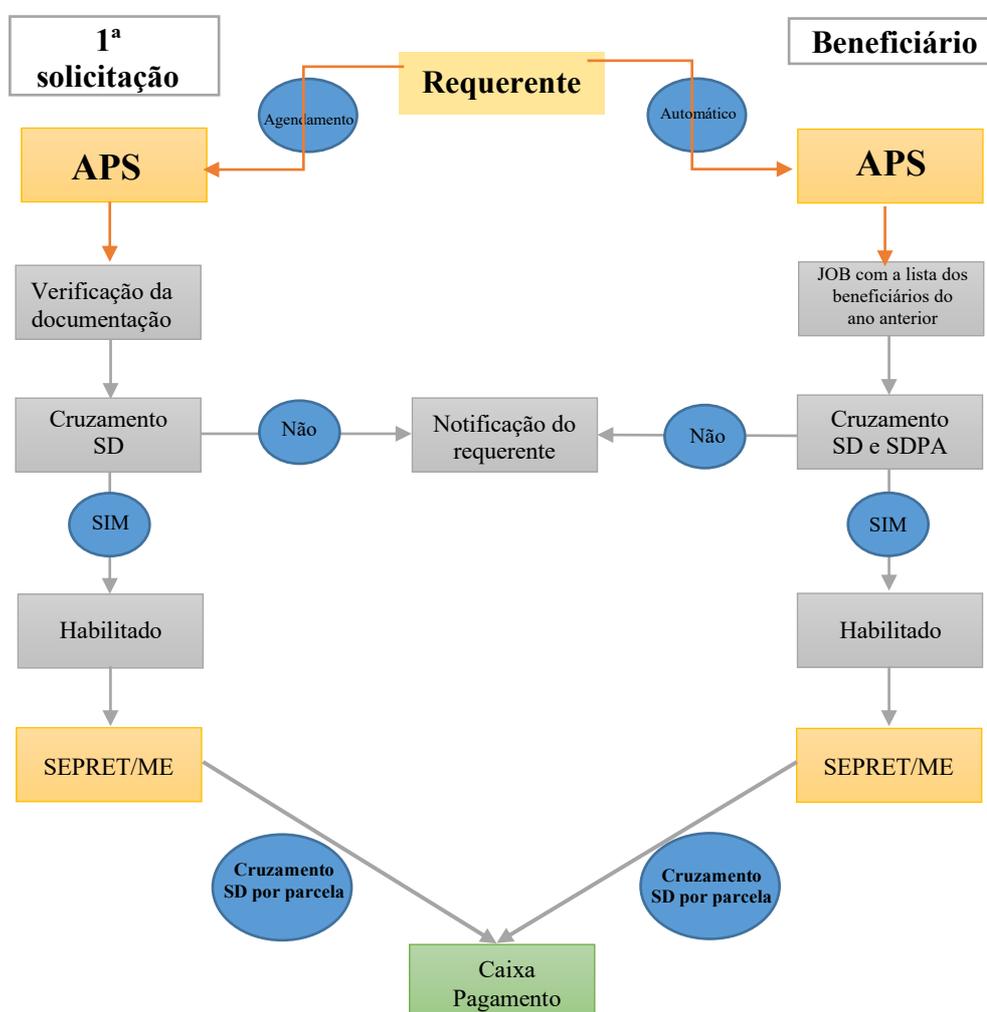
³³ Atualmente, o preenchimento dos Relatórios pode ocorrer online, mas não sua entrega.

³⁴ Nome, CPF, data de nascimento, PIS/PASEP, número do RGP.

5.3. Requisição do SDPA

Conforme visto anteriormente, para ter direito de requerer o SDPA, o pescador cadastrado no RGP deve atender aos critérios de elegibilidade descritos no Quadro 3. O prazo para requerer o benefício do seguro-desemprego do pescador profissional artesanal se inicia 30 dias antes da data de início do período de defeso e termina no último dia do referido período, ressaltando-se que, desde que requerido dentro do prazo, o pagamento será devido desde o início do período, independentemente da data do requerimento. Reunidos esses requisitos, cabe ao INSS receber e processar os requerimentos, habilitar os beneficiários e decidir quanto à concessão do SDPA.

Figura 9: Fluxograma do processo de requerimento do SDPA



Fonte: Elaboração própria.

Esse processamento pode ser feito de duas maneiras: pelo processo padrão ou automático (Figura 9). Quando o pescador solicita o benefício pela primeira vez e caso não seja filiado a uma colônia de pesca ou outra entidade de classe (associação ou

sindicato), ou caso seja filiado a uma entidade que não tenha Acordo de Cooperação Técnica (ACT) com o INSS para que essa entidade faça a intermediação do requerimento do SDPA, deve agendar o requerimento do benefício pela internet, no portal “Meu INSS”, ou pelo telefone 135, e comparecer a uma Agência da Previdência Social (APS) no dia e na hora marcados, com a documentação necessária. Caso o pescador seja filiado a uma entidade com Acordo de Cooperação Técnica com o INSS que a habilite a fazer a intermediação do requerimento do SDPA, a entidade poderá agir em seu nome.

Após a requisição, é gerado um número de protocolo, e o servidor da APS deverá proceder com a análise documental, caso a caso, e com o cruzamento de dados no sistema SD (base de dados do INSS, que é cruzada com as bases de RGP, Caged-Cadastro Geral de Empregados e Desempregados, Guia da Previdência, SIRC-Sistema Nacional de Informações de Registro Civil, CNIS-Cadastro Nacional de Informações Sociais e SIAPE-Sistema Integrado de Administração de Pessoal). Nessa fase, se não for encontrada nenhuma anomalia, o solicitante é habilitado, e o processo é enviado para a SEPRET para autorização do pagamento.

Por sua vez, quando o pescador já foi beneficiário em anos anteriores, o sistema do INSS gera lista de beneficiários do ano anterior, que irá passar automaticamente para processamento e cruzamento no SD. Caso não haja inconsistências, o beneficiário é habilitado, e o deferimento do seu requerimento é enviado para a SEPRET para autorização do pagamento. Tal procedimento automatizado teve início em 2019.

Na SEPRET, quando do recebimento dos arquivos dos beneficiários habilitados pelo INSS, realiza-se uma segunda rodada de cruzamentos de dados no sistema do SD para liberação do pagamento (com as bases de CNIS, RGP, Caged, e a base do SDPA), antes de cada parcela paga. Após a conclusão dessa fase, a lista de pagamentos é gerada e enviada semanalmente à Caixa.

Concomitantemente, o Poder Executivo poderá condicionar o recebimento do SDPA à comprovação de matrícula e de frequência do pescador segurado em curso de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional, com carga horária mínima de 160 horas.

Vale destacar que o SDPA pode ser pago ao pescador cuja família é beneficiária de programa de transferência de renda com condicionalidades (Programa Bolsa Família), cabendo ao órgão ou entidade da Administração Federal responsável a suspensão do

pagamento da transferência de renda pelo mesmo período de recebimento do SDPA. Para isso, o INSS disponibilizará aos órgãos pertinentes as informações necessárias para identificação dos beneficiários, do tempo de duração do defeso e da suspensão ou cessação do benefício.

Por fim, o Monitoramento Operacional de Benefícios (MOB) da Gerência-Executiva do INSS³⁵ deve realizar a apuração dos indícios de irregularidade, devendo ser cessado o benefício, quando for o caso, após adotados os procedimentos constantes do Manual de Monitoramento Operacional de Benefícios – Apuração de Indícios de Irregularidades. Como hoje o monitoramento do INSS tem se centrado mais nos cruzamentos mencionados anteriormente, percebe-se que há fragilidades no cumprimento de todas as diretrizes constantes do Manual.

5.4. A etapa do pagamento

Por meio de Contrato de Prestação de Serviço, atualmente sob gestão do Ministério da Economia, a Caixa é responsável por operacionalizar os lotes de pagamento aos beneficiários. Esse lote (ou folha) é recebido semanalmente (às sextas-feiras) e incluído no sistema interno do banco, chamado SDE, no qual são feitos cruzamentos de rotina a partir do Número de Identificação Social (NIS)³⁶ para confirmar se o beneficiário existe no sistema. Não havendo nenhuma inconsistência, o pagamento é liberado.

Em relação ao prazo de vigência do contrato entre Caixa e a Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, os três contratos anteriores foram assinados por 5 anos cada, enquanto o próximo, em trâmite para assinatura, será por 2 anos, segundo a Caixa.

O pagamento pela Caixa pode ocorrer via crédito em conta (atualmente 36% dos pagamentos realizados) ou por meio do Cartão Cidadão (cerca de 63%); há ainda a opção de pagamento na boca do caixa. Pelo Cartão Cidadão é possível realizar saques no Caixa Aqui (3%), nas Estações Financeiras SIAPV (10%), em lotéricas (27%) e nas Salas de Conveniência (23%).

A Resolução CODEFAT nº 822, de 3 de dezembro de 2018, determina a obrigatoriedade de pagamento pela Caixa apenas via crédito em conta a partir de 1º de julho de 2019, para coibir fraudes com o Cartão Cidadão (saque do benefício por

³⁵ Instrução Normativa MTPS nº 83, de 18 de dezembro de 2015.

³⁶ A chave de pagamento é o NIS, embora a Caixa tenha informado que o sistema está sendo adaptado para no futuro ser utilizado o CPF.

terceiros) e para promover diminuição de custos operacionais. Entretanto, devido a dificuldades de implementação da nova normativa, houve prorrogação do referido prazo para o dia 1º de janeiro de 2020³⁷, segundo as equipes entrevistadas.

Por fim, ressalta-se que a Caixa deverá fazer prestação de contas das operações de pagamento diariamente à SEPRET e, no final de cada exercício financeiro, apresentar relatório consolidado das operações e seus respectivos custos ao gestor do contrato.

5.5. Considerações referentes à implementação

Em que pese a descrição da implementação acima apresentada, algumas considerações a respeito do processo de intervenção se fazem necessárias. Quanto aos produtos entregues, o SDPA tem cumprido, em termos relativos, os ditames da sua norma instituidora. A decretação do defeso é o produto final da política ambiental, e o pagamento do benefício, o produto final da política socioeconômica que responde às contingências sociais geradas pela interrupção da pesca.

5.5.1. Problemas referentes à decretação do defeso

Sobre esse primeiro fluxo (decretação do defeso), à luz das entrevistas realizadas com os técnicos do MMA e do MAPA, é importante registrar que o instrumento do defeso se constitui muitas vezes como a forma mais fácil e barata de preservação das espécies, especialmente por conta dos custos políticos e administrativos envolvidos. Nesse sentido, o defeso é aplicado no lugar de outros instrumentos que seriam mais indicados, mas que teriam logística mais complexa ou consequência política não consensual; ou, ainda, porque faltam dados da atividade pesqueira para que sejam aplicadas outras soluções. Nesse caso, o termo adequado seria *conveniência administrativa*.

Outro problema encontrado no processo de implementação é a escassez de estudos de viabilidade que deveriam ser conduzidos pelo MAPA³⁸ e servir como base técnica para decretação do defeso, incluindo indicação sobre se há ou não alternativas de pesca. A verificação de alternativas é de difícil implementação, tendo em vista o grau de generalidade no RGP na identificação da espécie pescada.

³⁷ Conforme Resolução CODEFAT N° 833, de 21 de maio de 2019.

³⁸ Embora até a Reforma Administrativa de 2019 essa competência ter sido em conjunto com o MMA.

Vale mencionar ainda a falta de revisão dos defesos desde 2008, muito por conta da interrupção das estatísticas pesqueiras³⁹, o que acarreta defesos mal estabelecidos e/ou com períodos de tempo mais extensos que o necessário, de forma a gerar margem de segurança. Em outras palavras, com a não revisão, o estabelecimento do período do defeso foi estendido em alguns meses, provocando, além de mais gastos com os pagamentos, problemas na cadeia comercial⁴⁰.

Na visão do MMA, é essencial que se incluam nessa fase os Comitês Permanentes de Gestão (CPGs), uma vez que eles poderiam contribuir com informações relevantes para o estabelecimento do período necessário de paralisação da pesca. A contribuição dos CPGs seria sobretudo relativa às revisões do defeso, ano a ano, mas a implementação e a coordenação dos comitês, especialmente a partir de 2009, têm se revelado falhas. A título de informação, IBAMA/MMA revisavam, em média, 50 normas de defeso por ano antes de 2009; desde aquele ano, não foram realizadas revisões relevantes.

Segundo técnicos do MAPA, os CPGs estão passando por reestruturação, com o reconhecimento da sua importância na revisão dos defesos (que deverá ser realizado anualmente a partir de 2020). Registra-se que os Comitês seguem com estrutura colegiada e representação da sociedade civil organizada, incluindo agentes estaduais (Quadro 6). Deve-se reiterar, entretanto, como já dito, que atualmente os CPGs estão suspensos.

Quadro 6: Composição dos CPGs

Poder Público	Sociedade Civil
<ul style="list-style-type: none"> - MAPA; - MMA; - Órgãos estaduais; - Outros definidos em ato conjunto do MAPA e MMA. 	<ul style="list-style-type: none"> - Até 10 organizações do setor pesqueiro (até 5 organizações ou entidades representantes dos pescadores artesanais) - 2 organizações ambientalistas

Fonte: Portaria Interministerial MPA/MMA nº 5, de 1º de setembro de 2015.

Quanto aos municípios, estes ainda não estão sendo especificados no instrumento de estabelecimento do defeso⁴¹, o que pode prejudicar controle mais rigoroso na fase de processamento e concessão do benefício. Entretanto, registra-se que, de acordo com

³⁹ Provocada pela transferência da competência do IBAMA para o MAPA. Nesse ponto, registra-se que o IBAMA detinha à época a expertise necessária e a capilaridade territorial requerida para esse tipo de monitoramento.

⁴⁰ 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.

⁴¹ Conforme Decreto nº 8.967, de 23 de janeiro de 2017, inciso II, § 10, art. 2º.

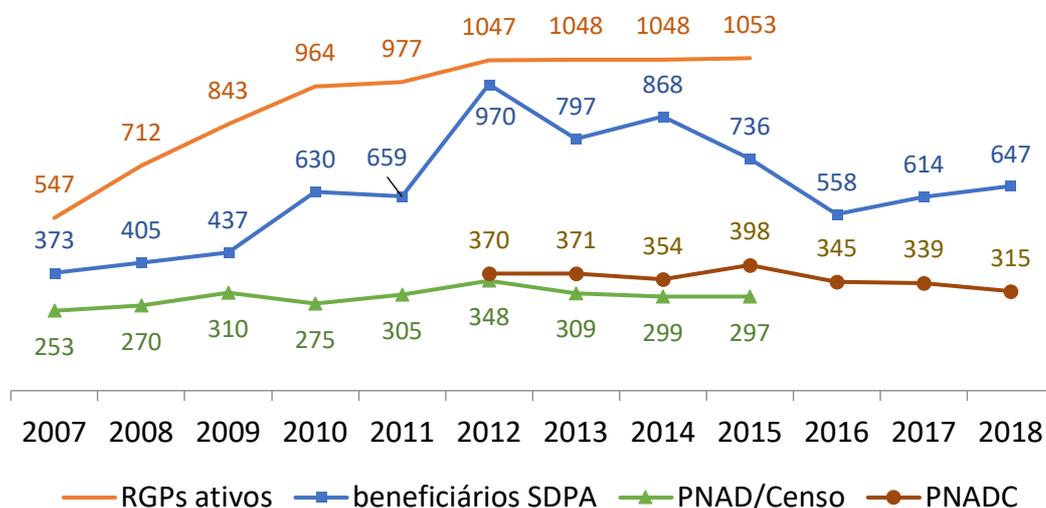
técnicos do MAPA, o chamado Mapa Hidrográfico (mapa das bacias hidrográficas com localidades pesqueiras) e o seu devido cruzamento com os municípios já estão prontos e deverão constar dos próximos processos de decretação ou revisão de defeso.

5.5.2. Problemas referentes à focalização

Além disso, pode-se dizer que um dos principais problemas encontrados no processo de implementação do SDPA está relacionado à focalização do programa, especialmente à 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, as falhas no registro e no controle de pescadores e práticas culturais tradicionais em determinadas regiões⁴². A verificação por via tributária é feita apenas residualmente, por meio de nota fiscal.

Gráfico 5: Pescadores Artesanais: inscritos no RGP; beneficiários do SDPA; e profissionais pelo IBGE (em milhares)



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

Tal cenário poderia explicar, ao menos em parte, o fato de o número de beneficiários ser maior que o número de pescadores artesanais identificados pelo IBGE nas Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNAD) e PNAD Contínua, como

⁴² Como eventos usuais de pesca da tainha, que se mantêm mesmo em período de proibição da pesca.

mostrado no Gráfico 5. Em 2018, por exemplo, o número de beneficiários do SDPA era mais que o dobro dos pescadores artesanais, segundo o IBGE.

Dentre outros fatores, uma das possíveis causas desses problemas é insuficiência de rotinas de checagem e verificação das informações declaradas pelos requerentes dos benefícios, assim como instrumentos de controles efetivos baseados em dados estatísticos e estudos técnicos que subsidiam as decisões da gestão do SDPA. Porém, a partir do recadastramento dos pescadores no novo SisRGP planejado para este ano pelo MAPA, assim como a partir dos cruzamentos realizados pela Secretaria de Governo Digital (SGD) do Ministério da Economia, como efetuado abaixo, espera-se que seja possível melhorar a qualidade da informação disponível para essa política.

Esta avaliação contou com o apoio da SGD, que realizou em conjunto com o Serpro uma série de cruzamentos com bases de dados ainda não utilizadas pelo INSS e pela SEPRET em suas rotinas mensais de processamento e geração da folha de pagamentos do SDPA, como pode ser observado na Tabela 2.

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

Base de dados utilizada	Informação utilizada	Beneficiários		Montante pago* (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.

O quadro acima sintetiza⁴³ os resultados de cruzamentos realizados pela SGD que consideram a identificação de beneficiários do SDPA em outras bases e cadastros do Governo Federal em 2018. Sublinha-se que não há na legislação critérios de renda e patrimônio para acesso ao SDPA. Logo, os achados desses cruzamentos suscitam apenas indícios de que uma parcela dos pescadores beneficiados não seria elegível. Esses achados podem servir para orientar as fiscalizações pelos órgãos competentes.

Conforme a Tabela 2, existem 3 mil beneficiários do SDPA que constam como proprietários de veículos automotores com até 5 anos de uso⁴⁴. Outra análise possível é observar tais dados desagregados por unidade da Federação. A Tabela 3 mostra os Estados onde há maior número absoluto de beneficiários do SDPA com veículos de até 5 anos de uso (além do percentual correspondente para cada estado). Geralmente, Estados com maior número de beneficiários têm quantidade mais elevada de achados, como Maranhão, Pará e Bahia; no entanto, quando se relativizam as intersecções com a quantidade de beneficiários do SDPA por estado, Santa Catarina se destaca, com 3,6% dos beneficiários do SDPA no estado com veículos com até 5 anos de uso.

Tabela 3: Beneficiários SDPA com posse de veículo com até 5 anos de uso

UF	Beneficiário	
	Número	% do total de cada estado
MA	599	0,4%
SC	490	3,6%
BA	219	0,2%
SP	204	1,6%
MG	177	1,0%
PA	173	0,1%
PI	148	0,5%
ES	120	1,4%
Demais Estados	927	0,5%
Brasil	3.057	0,4%

Fonte: Renavam. Elaboração SGD/SEDGD/ME.

⁴³ Tabelas/quadros completos podem ser analisados no anexo do texto.

⁴⁴ Se considerarmos a propriedade de qualquer veículo, independentemente do ano de sua fabricação, esse número sobe para 53,8 mil, representando 7,8% do total de beneficiários.

Com relação à verificação de posse de CNH habilitada para transporte profissional, participação societária em alguma empresa e propriedade rural produtiva, essas situações representam uma indicação de que esses beneficiários podem possuir outra atividade econômica, situação que os tornaria inelegíveis para fins de recebimento do benefício.

Dentre os sete Estados com maior número absoluto de beneficiários do SDPA que possuem CNH para exercício profissional (1,6% dos beneficiários do SDPA em 2018, ou 11.207 pessoas), chama atenção, em termos percentuais, a situação de São Paulo, onde 7,3% dos beneficiários do estado possuem esse registro, seguido por Rio de Janeiro (5,7%) e Minas Gerais (4,9%).

Tabela 4: Beneficiários SDPA com CNH para exercício profissional

UF	Beneficiário	
	Número	% do total de cada estado
PA	2.473	1,4%
MA	1.842	1,3%
BA	1.036	1,1%
SP	922	7,3%
MG	893	4,9%
RJ	448	5,7%
ES	364	4,4%
Demais Estados	3.229	1,3%
Brasil	11.207	1,6%

Fonte: Renach. Elaboração SGD/SEDGD/ME.

Ao se observarem os números referentes a beneficiários do SDPA que constam como sócios em empresas nas bases de dados da RFB, há 5.455 dos beneficiários, o que corresponde a 0,8% do total nessa condição (Tabela 2). Interessante notar que 43,8% dessas sociedades enquadravam-se na atividade econômica “associação de defesa de direitos sociais”.

Quando se analisa o cruzamento com dados sobre propriedade rural produtiva do Sistema Nacional de Cadastro Rural - SNCR, um total de 356 beneficiários do SDPA se encontra nessa situação, ou 0,1% do total (Tabela 2). Apesar do menor número de

achados, cabe enfatizar que 75% dessas propriedades têm a partir de 50 hectares (500.000 m²), o que pode servir para orientar futuras fiscalizações pelos órgãos competentes.

Outro dado importante, do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), refere-se ao fato de que 3.398 beneficiários realizaram doações a campanhas eleitorais em 2016. Deste total, 40% doaram mais de R\$ 1.000, valor superior ao benefício à época, R\$ 880. Destacam-se, também, na análise por estado, Maranhão e Amazonas como os entes com maior número de ocorrências em termos absolutos. Em termos percentuais, Amazonas e São Paulo têm, cada um, 1% dos beneficiários de cada estado nesse perfil, o que representa o dobro da média nacional de 0,5%. Tais dados não encontram respaldo no perfil esperado do pescador artesanal, tendo em vista o seu baixo nível de renda, levantando suspeitas sobre a elegibilidade deste grupo de pessoas para o recebimento do SDPA.

Tabela 5: Beneficiários SDPA que fizeram doações eleitorais em 2016

UF	Beneficiário	
	Número	% do total de cada estado
MA	781	0,6%
AM	597	1,0%
PA	542	0,3%
PI	214	0,7%
BA	183	0,2%
MG	153	0,8%
SP	131	1,0%
Demais Estados	797	0,5%
Brasil	3.398	0,5%

Fonte: TSE Elaboração. SGD/SEDGD/ME.

Todo o panorama revelado pelos cruzamentos feitos pela SGD fornece indícios de que o SDPA padece de problemas de vazamento da política, pois estaria abarcando pessoas que aparentemente não estariam incluídas em seu público-alvo, por possuírem outra atividade econômica ou até mesmo por apresentarem perfil ou disponibilidade de renda não compatível com o nível de renda esperado dos pescadores artesanais.

5.5.3. Problemas referentes ao SisRGP

A citada Nota Técnica nº 09/2015 da STN também aponta problemas no Sistema do Registro Geral da Atividade Pesqueira (SisRGP). De modo análogo, a então Secretaria

de Aquicultura e Pesca (SEAP), por meio da Nota Técnica nº 25/2017, reconhece problemas para manutenção do SisRGP, dada a existência de CPF e RGP duplicados na base e a perda substancial de dados em 2014, devido a uma pane no sistema. Por fim, mostra que há problemas na metodologia de categorização do RGP, por conta da ausência de determinados tipos de informação no sistema.

Os técnicos do MAPA responsáveis pelo SisRGP apontaram que o principal problema é que o sistema é obsoleto, por incluir dados “sujos” ao não realizar 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.

No entanto, atualmente, apenas o número de protocolo de inscrição passou a ser suficiente para solicitação do benefício do SDPA em virtude de decisão judicial, 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 por parte dos técnicos do INSS.

Dessa forma, atualmente o cumprimento do requisito referente à obtenção do RGP depende quase exclusivamente da declaração do interessado de que exerce atividade de pesca artesanal, situação que gera forte impacto na focalização do SDPA.

Em que pese o supradito, a SAP/MAPA conduzirá, ao longo de 2019, processo de recadastramento dos pescadores no novo SisRGP, desenvolvido em parceria com a Dataprev, com apoio operacional de Forças Armadas e Polícia Federal. Ao final, será possível ter base de dados mais limpa e estável, que converse com outros sistemas, como CNIS e CAE-PF (Cadastro de Atividade Econômica Pessoa Física, da Receita Federal).

5.5.4. Problemas referentes à fiscalização

Como tampouco há mecanismo viável e eficiente de fiscalização *in loco* do exercício profissional da pesca artesanal (devido a características da atividade de pesca como pulverização territorial, assim como à falta de recursos humanos suficientes para fiscalização e à ausência de planejamento dessa fiscalização, que se concentra nos locais de captura em vez de na cadeia de distribuição e comercialização do setor), hoje a regulamentação infralegal praticamente “admite” a simples autodeclaração do pescador.

Essa atual configuração está condicionada, repita-se, à inexistência de procedimentos e exigências administrativas robustas o suficiente para comprovar, de forma consistente, que o requerente sobrevive exclusivamente da pesca artesanal.

Também se verifica que não estão sendo seguidos os procedimentos do Monitoramento Operacional de Benefícios (MOB), como aponta o Acórdão nº 1.181/2016 do Tribunal de Contas da União (TCU), no qual é demonstrada uma série de inconsistências nas bases referentes aos pagamentos.

Tal acórdão é relativo a parcelas do seguro defeso pagas entre janeiro de 2012 e junho de 2013⁴⁵. Do total de 30,2 mil parcelas repassadas irregularmente, e que equivaliam a R\$ 19,58 milhões, cerca de R\$ 12,4 milhões (63%) foram para quem tinha emprego formal (destes, um terço era da administração pública, a maioria de prefeituras). Além disso, 373 parcelas foram para mortos; e 7,5 mil parcelas foram para quem recebiam benefícios previdenciários não cumulativos.

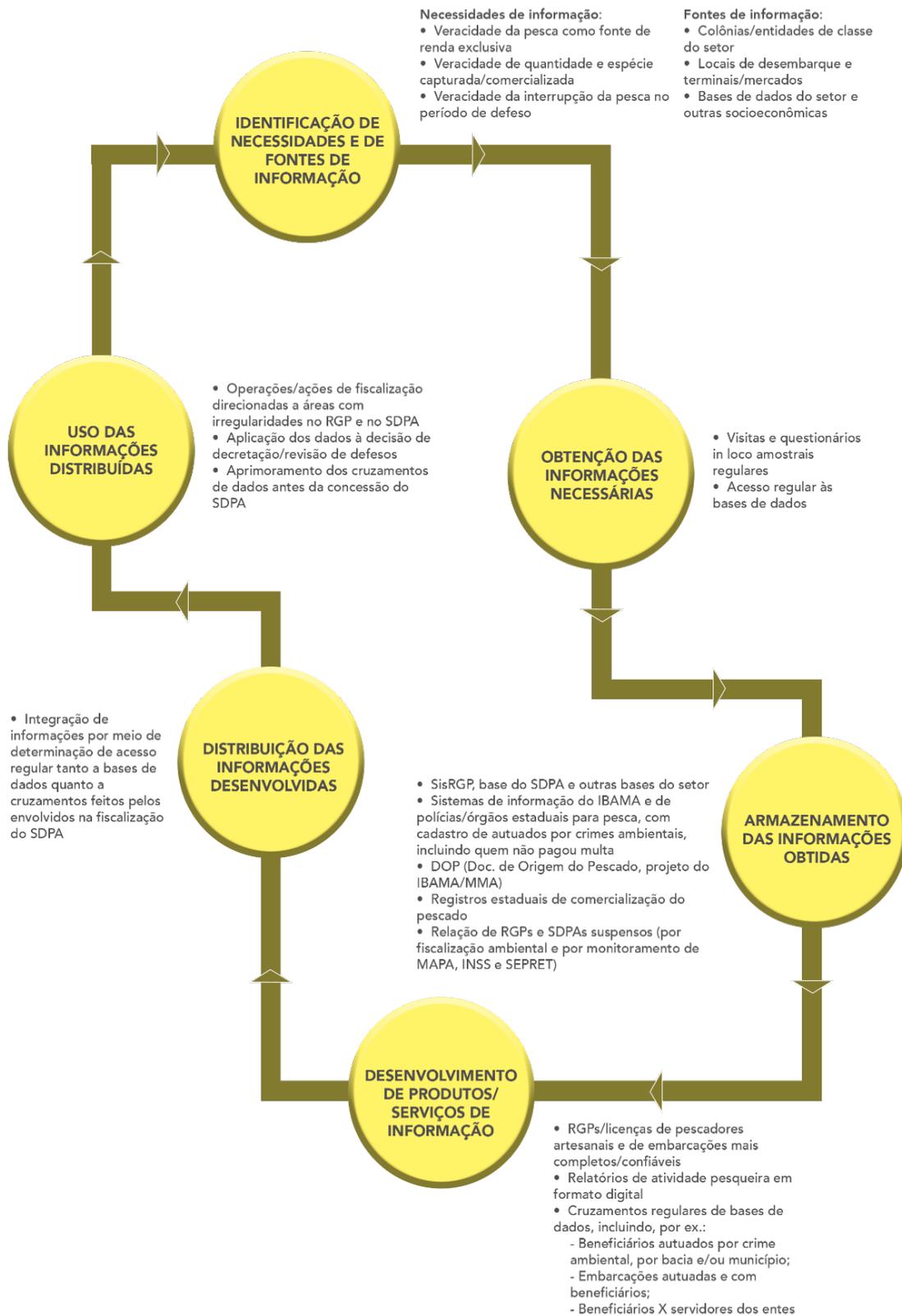
Havia ainda 46,8 mil registros de pescadores, 14,1 mil requerimentos de seguro defeso e 1,6 mil cadastros de proprietários de embarcações com CPF irregular; parcelas pagas fora do período de defeso; ausência de registros de embarcações utilizadas pelos beneficiários; parcelas pagas a menores de 18 anos; 44 mil requerimentos de seguro defeso cadastrados 40 dias após o término do defeso; 870 registros com o número de identificação do pescador duplicado.

O Tribunal destacou, na ocasião, que o módulo que permitiria inclusão de dados das embarcações dos beneficiários no sistema de informações do seguro defeso ainda não tinha sido implementado pela Dataprev; o sistema também não incluía registro do local de arquivamento do processo físico do benefício, dificultando a recuperação dos dados.

Por fim, considerando que **um dos principais problemas da fiscalização do seguro defeso se refere à informação da política**, o fluxograma abaixo traz a visualização das principais dificuldades/necessidades relativas à **gestão da informação da fiscalização do SDPA**, tomando como base processos tidos pela literatura como necessários para uma adequada gestão da informação e do conhecimento:

⁴⁵ Foram analisados dados do então Ministério do Trabalho, do INSS, da Dataprev, do então Ministério da Pesca e da Receita Federal. O TCU cruzou registros de pescadores com beneficiários do seguro defeso e cadastros como CPF, RAIS, CAGED, Sisobi e SIAPE.

Figura 10: Fluxograma da gestão da informação para a fiscalização do SDPA



Fonte: Elaboração própria.

5.5.5. Problemas referentes ao pagamento

A Caixa apontou problemas referentes à etapa de pagamento que devem ser levados em consideração. Dentre eles cabe destacar a falta de responsabilidades claras entre os gestores da política torna o processo de pagamento demasiadamente complexo, sobretudo quando surgem dúvidas procedimentais ou relacionadas ao defeso instituído ou ao beneficiário do SDPA. Nesse sentido, e apesar do baixo percentual de devolução de parcelas por dados cadastrais divergentes nos lotes do SDPA (0,25% em 2018), a Caixa aponta para a existência de “contrato de gestão dual”, ou seja, embora o contratante seja o Ministério da Economia, a gestão real do contrato é feita pelo ME em conjunto com o INSS.

Enfatizou-se também a problemática das cidades sem agência bancária ou com baixa estrutura bancária. Nesses casos, as transferências de numerário devem ser feitas de avião e exigem esquema de segurança e custos mais altos com a seguradora. Em consonância com isso, as regras atuais do SDPA permitem o saque de todas as parcelas de uma só vez, o que provoca problemas na gestão do pagamento pela Caixa.

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 6).

Tal situação, além de suscitar questionamentos sobre possível vazamento do programa, considerando a natureza alimentar do benefício, vem gerando problemas logísticos e incremento de custos para o agente pagador (Caixa), 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).

Há relatos de falta de numerários em várias localidades, assim como aumento dos custos administrativos de transporte de dinheiro e, até mesmo, episódios de violência em agências bancárias⁴⁶.

Tabela 6: Saque de parcelas do SDPA

Parcela (s) paga (s) em 1 dia	Número de:		% de:	
	Parcelas (mil)	NIS* (mil)	Parcelas (%)	NIS (%)

⁴⁶ Um desses episódios aconteceu na cidade de Cametá, no Pará, em 2014, na qual a agência foi incendiada por beneficiários por falta de dinheiro para saque.

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.

A já mencionada Resolução CODEFAT nº 822/2018 é apontada pela Caixa como possível fonte de problemas futuros, visto que a obrigação de depósito do benefício em conta corrente a partir de 1º de janeiro de 2020 pode gerar problemas, embora seja importante medida para incentivar a bancarização dos cidadãos.

O primeiro problema é referente à necessidade de possuir conta na Caixa, pois não se pode exigir do cidadão a abertura de conta em determinada instituição bancária. No entanto, este problema pode ser mitigado com operações de TED bancário (transferência) ainda em fase de teste pela Caixa. O segundo problema relaciona-se à liberdade de escolha do cidadão em se bancarizar ou não. Embora a medida seja importante no combate à fraude e no esforço de diminuição de custos, é necessário que todos os órgãos envolvidos estejam alinhados para a mudança, de forma que o impacto para o beneficiário seja minimizado.

5.6. Análise de gestão de riscos

A gestão de riscos na Administração Pública Federal baseia-se na Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 1, de 10 de maio de 2016; e para fins desta avaliação, também se considerou o recomendado pelo Guia *Ex Post*. Quanto aos princípios⁴⁷, é possível concluir que não há, ao menos sob a forma de norma legal, gestão sistemática e estruturada do risco, assim como o estabelecimento de níveis de exposição e de controles internos proporcionais, além de não haver mapeamento dos riscos que sirva de apoio ao processo de tomada de decisão⁴⁸.

⁴⁷ Elencados no art. 14. da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 1/2016.

⁴⁸ Segundo o Guia *Ex Post*, na análise de implementação deve-se apontar, ao se examinar o modelo lógico da política pública, quais seriam os riscos de cada um dos processos de sua implementação (identificando os riscos de não implementação ou de implementação falha/incompleta). Em seguida, deve-se identificar, para cada risco, qual impacto ele teria nos objetivos planejados para a política (por exemplo, dentro de uma escala que vai de impacto mínimo até catastrófico); assim como a probabilidade de ocorrência do risco (de improvável até praticamente certa). Com tais valores, pode ser desenhada a Matriz de Risco Inerente, tendo como um dos eixos o valor de impacto que tenha sido apontado, enquanto o outro eixo apresenta o valor da probabilidade de ocorrência. Também devem ser identificados os riscos de controle. Para isso, deve-se

Quanto à identificação dos riscos de implementação dos processos do SDPA, podem ser elencados, por exemplo, riscos de: pagamento a pessoas não elegíveis; participação indevida de intermediários (como colônias e outras entidades de classe do setor); uso eleitoral do benefício; e diminuição do estoque pesqueiro com perda de sustentabilidade do estoque.

No entanto, esta Avaliação Executiva não se propôs a mapear em profundidade os níveis de impacto, probabilidade e controle da gestão de riscos do SDPA; tal mapeamento caberia numa avaliação específica de implementação da política.

6. Governança

Nesta seção, será checada a estrutura de governança do SDPA, de forma a examinar se a política possui mecanismos de liderança, estratégia e controle que permitam avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. O objetivo é demonstrar os papéis e as responsabilidades na coordenação da política.

6.1. Princípios do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017

O Decreto nº 9.203/2017, que criou o Comitê Interministerial de Governança (CIG), dispõe sobre a política de governança na administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Elenca⁴⁹ uma série de princípios para garantir melhor governança no setor público e otimizar, para melhor proveito do cidadão, a implementação das políticas públicas. São eles: i) capacidade de resposta; ii) integridade; iii) confiabilidade; iv) melhoria regulatória; v) prestação de contas e responsabilidade; vi) transparência.

Além disso, o Decreto destaca três eixos que balizam a agenda de governança dentro da administração federal e que orientarão a análise da governança do SDPA nas subseções seguintes:

- i) **liderança**: “conjunto de práticas de natureza humana ou comportamental exercida nos principais cargos das organizações, para assegurar a existência

examinar, para cada mecanismo de controle dessa política, seu nível de confiança (inexistente até forte confiança). Com isso, pode ser desenvolvida a Matriz de Risco Residual, no qual um dos eixos é o resultado da Matriz de Risco Inerente, e o outro, o valor do nível de confiança identificado.

⁴⁹ No seu artigo 3º.

- das condições mínimas para o exercício da boa governança, quais sejam: a) integridade; b) competência; c) responsabilidade; e d) motivação”;
- ii) **estratégia:** “definição de diretrizes, objetivos, planos e ações, além de critérios de priorização e alinhamento entre organizações e partes interessadas, para que os serviços e produtos de responsabilidade da organização alcancem o resultado pretendido;
- iii) **controle:** “processos estruturados para mitigar os possíveis riscos com vistas ao alcance dos objetivos institucionais e para garantir a execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das atividades da organização, com preservação da legalidade e da economicidade no dispêndio de recursos públicos”

6.2. O sistema gestor da política

Em primeiro lugar, faz-se *mister* uma consideração inicial sobre os papéis que cada órgão possui no processo de implementação do SDPA e qual deles tem a função de Órgão Gestor (OG).

A definição de OG na literatura é muito vaga e abarca uma série de responsabilidades e competências. Entretanto, pode-se considerar que o Órgão Gestor é aquele que se caracteriza como a instância gerente ou administradora, em sentido amplo, que serve de ponto focal das decisões, com poderes para formular, adotar, implementar e coordenar a política pública, estabelecendo as normas e diretrizes por meio de poder regulamentador residual.

Nesse ponto, apresenta-se um problema metodológico importante: a consideração sobre a natureza do SDPA *stricto sensu*. Como modalidade do seguro-desemprego, em teoria a responsabilidade de coordenação da política (assim como dos órgãos setoriais envolvidos na sua implementação) caberia ao CODEFAT. Essa inferência também tem por base o § 1º do art. 8º do Decreto nº 8.424/2015, que determina que caberá ao CODEFAT a gestão do pagamento dos benefícios e à SEPRET a sua operacionalização.

Entretanto, não é possível identificar, de forma inequívoca, qual dos órgãos referidos no modelo lógico desempenha a função coordenadora do SDPA, inclusive atuando como ponto focal dos órgãos setoriais responsáveis por cada etapa de implementação e fiscalização.

É possível discutir o papel teórico do CODEFAT (sobretudo em relação a sua competência de editar normas e resoluções referentes ao SDPA), contudo, vê-se que, por meio das mudanças legais, muito dessas funções coordenativas foi absorvido pelo INSS (que hoje é responsável por processar e habilitar o beneficiário).

O CODEFAT, assim como a SEPRET, atua, na prática, como intermediário no fluxo de pagamentos, operacionalizando o processo por meio de contrato de prestação de serviços com a Caixa Econômica Federal, realizado com a SEPRET. O SDPA assume cada vez mais uma natureza trabalhista.

Se assim for, há um problema de gestão latente. A coordenação da política encontra-se fragilizada e pulverizada em sete diferentes órgãos: cabe ao MAPA o cadastro e a categorização do público-alvo; ao INSS, o processamento e a habilitação do beneficiário, assim como o monitoramento operacional dos benefícios; à SEPRET, cabe a operacionalização do pagamento, realizado pela Caixa por meio de contrato de serviço; ao CODEFAT, cabe a gestão do pagamento, na forma de liberação de recursos; por fim, a fiscalização do cumprimento das condições de acesso ao benefício também está pulverizada entre IBAMA, MAPA e INSS.

Dessa forma, não é possível identificar uma coordenação que supervisione registro, requerimento, processamento, habilitação, pagamento e fiscalização, na qual os órgãos setoriais estejam em uníssono com os objetivos do SDPA.

Também é necessário discutir a dualidade em que o SDPA se encontra: é uma política que integra, como ação pública acessória, a política de ordenamento pesqueiro, pois objetiva garantir o cumprimento do defeso; mas também tem caráter social, podendo ser observada sob a perspectiva trabalhista (como modalidade do seguro-desemprego). Nesse sentido, dependendo da perspectiva utilizada, o órgão gestor deveria ser, em teoria, o MAPA, ou o INSS, ou o CODEFAT.

Uma solução para o dilema aqui apresentado seria a gestão compartilhada, por meio de um conselho ou comitê gestor formado pelos principais órgãos apontados no modelo lógico. Todavia, como será discutido adiante, a gestão atual do SDPA padece de algumas falhas, não havendo canais institucionalizados entre os responsáveis por cada procedimento, nem processos de decisão que os considerem em conjunto. A gestão compartilhada anteriormente existente entre MMA e MAPA foi substituída, em 2019, por gestão apenas do MAPA.

6.3. Considerações sobre a governança do SDPA

Em vista do exposto, passa-se agora à avaliação da governança, seguindo os eixos elencados no Decreto nº 9.203/2017, assim como tomando como base uma escala apresentada no Guia de Análise *Ex Post*, na qual Liderança, Estratégia e Controle são subdivididos em mais de um aspecto (podendo-se atribuir um peso numérico diferente a cada um deles ou, qualitativamente, associar a resposta que melhor retrate a situação daquele aspecto na política considerada).

Em relação ao primeiro eixo, **Liderança**, um dos pontos analisados é *capacidade de resposta*, dentro da *competência* do gestor. Esta avaliação considera, nesse caso, que o sistema de gestão da política não é capaz de apresentar respostas técnicas e tempestivas às demandas a ele apresentadas. A falta de um órgão coordenador, que sirva de ponto focal das demandas, resulta em demora dos processos, indefinição e sobreposição de competências e de responsabilidades, e lentidão nos processamentos das demandas, sobretudo daquelas advindas dos usuários.

Um exemplo de fluxo do SDPA que carece de melhoria é o fato de que o SisRGP não responde totalmente às necessidades do INSS; os procedimentos do INSS dependem, em parte, de respostas do MAPA; o INSS tem dificuldade operacional no processamento em algumas regiões; a Caixa não tem comunicação institucional com o INSS.

Quanto à *integridade*, devem ser feitas considerações sobre o grau de *confiabilidade* nos gestores da política e sobre a *transparência* dos seus atos decisórios. O grau de confiabilidade é prejudicado pela falta de definições claras sobre quem é o ponto focal e coordenador do SDPA. As interpretações dúbias sobre as responsabilidades acarretam a lentidão dos processos e da apresentação de soluções, impactando, sobretudo, o beneficiário.

Em relação à transparência, os atos de decisão são relativamente transparentes; contudo, a comunicação a respeito deles é frágil. Como cada ator é responsável pela expedição de atos administrativos que impactam diretamente algum dos processos de implementação, é necessário que haja rede segura e eficiente de comunicação entre todos os atores envolvidos, que permita o compartilhamento rápido e eficiente de informações pertinentes à boa condução dos processos.

Já em relação ao eixo da **Estratégia**, embora existam no Plano Plurianual (PPA) o Programa Temático 2052 – Pesca e Aquicultura e a previsão de Ação Orçamentária

para pagamento do SDPA na Lei Orçamentária Anual (LOA)⁵⁰, há uma percepção difusa quanto à sua *legitimidade* entre os *stakeholders*, aspecto que é parte dos *objetivos* da política.

Os objetivos são considerados legítimos para os beneficiários, mas para os gestores e executores há divergências quanto ao custo de oportunidade e à natureza do benefício. Quanto a este último aspecto, a crítica central é justamente em relação à natureza do benefício como seguro; uma vez que o sinistro é certo e regular (todos os anos), não faria sentido a sua categorização como modalidade da política de seguro-desemprego, mas, sim, como benefício assistencial, devendo ser financiada com recursos do Orçamento da Assistência Social.

Também é possível questionar a forma da transferência, em um momento em que são discutidas na América Latina as novas Estratégias de Gestão do Risco Social⁵¹ e modelos de transferências condicionadas. Questionamentos levantados sobre a possibilidade de condicionar o benefício ao cumprimento de serviços ambientais ou outras condicionalidades, ou ainda sobre atrelar o pagamento à média produtiva do setor, ganham espaço na agenda pública.

Por fim, em relação ao eixo do **Controle**, tem-se que não há sistema de *monitoramento* claro e efetivo dos processos, resultados e impactos; e as *avaliações* realizadas de forma esporádica não são levadas em consideração no processo de tomada de decisão. Os controles internos possuem capacidade de identificação dos *riscos*, mas não conseguem mitigá-los adequadamente.

6.4. Considerações sobre a governança do SDPA à luz do ordenamento pesqueiro

O problema da governança no setor pesqueiro do País foi sublinhado por Nota Técnica nº 50.579/2017, do MMA:

⁵⁰ O SDPA é financiado com recursos da Ação 00H4, mais especificamente por meio do Plano Orçamentário 0004.

⁵¹ Consiste na intervenção pública com estratégia para: i) assistir o indivíduo, lar ou comunidade em uma melhor gestão do risco social e; ii) prover suporte aos muito pobres. Nesse sentido, cunha-se o conceito de coparticipação do risco social, no qual o risco é dividido com a sociedade, por meio do investimento social. Esse investimento deve ser entendido como uma função de *stock*, *buffer* e *flow*; ou seja, investimento nas capacidades das pessoas (capital humano), por meio de transferências que garantam os gastos essenciais para se viver, de forma que a conjunção das duas primeiras possibilite a mobilidade social da população em risco para empregos produtivos (HEMERIJCK, 2019; SANTOS, 2019).

“A revisão das medidas de defeso (...) tem sido prejudicada pela extrema instabilidade do modelo de governança da pesca nos últimos anos, desde 2003, quando as competências para a gestão da pesca no País foram divididas entre a área ambiental e, sucessivamente, por diversas instâncias ministeriais, com grande rotatividade de seus dirigentes. Essa instabilidade causou colapso em diversas atividades relacionadas à gestão da pesca, particularmente na coleta de dados e produção de estatísticas pesqueiras, informações essenciais para a revisão das normas de defeso” (MMA, 2017).

Nessa Nota Técnica, o Ministério do Meio Ambiente revisou três grupos de normas de defesos: normas relativas à bacia amazônica; normas relacionadas ao Nordeste; e normas ligadas a espécies marinhas. No mesmo ano, o ministério realizou oficinas de trabalho sobre o ordenamento da pesca na bacia amazônica e no Nordeste. Uma das principais conclusões foi a necessidade de readequação dos períodos de defeso.

Apesar de encaminhadas ao MAPA em dezembro de 2016, segundo a nota, até setembro de 2017 as conclusões da discussão não tinham ainda sido avaliadas nos CPGs “em face das dificuldades de implementação da estrutura de governança da área de pesca no Governo Federal” (MMA, 2017).

Em 2016, o MMA contratou consultorias para análise dos períodos de defeso. As recomendações foram a revogação de defesos continentais em açudes públicos na Bahia, em rios do Ceará, em rios, riachos, lagoas, açudes e represas do Rio Grande do Norte e da Paraíba; e a adequação de períodos de defeso de 8 portarias de defesos marinhos.

Em outra análise, o MMA examinou alternativas de pesca na bacia amazônica durante os defesos vigentes, concluindo “que, entre as 61 regiões de referência avaliadas, há alternativas concretas de pesca em 26 delas, durante o período de defeso. Desse conjunto, 20 correspondem a municípios propriamente ditos, e 6 regiões abrangem sub-bacias inteiras nos estados do Amazonas e do Acre, com abrangência geográfica de outros 72 municípios” (MMA, 2017).

Ou seja, há alternativa de pesca em 92 municípios da bacia amazônica. No entanto, é necessário “que o MDIC, em virtude de suas competências no âmbito da pesca, ateste que a alternativa é economicamente viável. Atestado este aspecto, a declaração de existência de alternativa de pesca deveria ser objeto de ato conjunto MDIC e MMA”

(MMA, 2017). Como não houve essa discussão interministerial, não foi realizado estudo de viabilidade econômica das alternativas de pesca encontradas.

Ainda sobre a revisão de defesos, 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. Essa medida foi adotada porque as normas que instituíram os defesos suspensos ou eram muito antigas (editadas há mais de 10 anos) ou não possuíam estudos específicos atualizados que comprovassem a efetividade da medida, havendo a necessidade de revisar se o período de reprodução e recrutamento das espécies estava de acordo com o período de defeso estabelecido. Conforme se observa no Gráfico 4, tais cancelamentos repercutiram na diminuição da despesa com SDPA entre 2015 e 2016.

No entanto, ao final de 2015, o Congresso Nacional aprovou o Decreto Legislativo nº 293/2015, que suspendeu os efeitos dessa portaria, provocando crescimento das despesas entre 2016 e 2017, sob o argumento de que a revisão dos defesos e o recadastramento dos beneficiários poderiam ser realizados sem a necessidade de suspensão dos períodos de defeso. Ademais, o Poder Executivo estaria, segundo o Poder Legislativo, exorbitando seu poder regulamentar em prejuízo de milhares de beneficiários do SDPA.

No intuito de reverter os efeitos do Decreto Legislativo nº 293/2015 e 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, havendo restabelecimento de todos os períodos de defeso suspensos pela Portaria Interministerial nº 192/2015.

Novamente, em 2017, houve a suspensão dos defesos vigentes em açudes e represas do Atlântico Nordeste por meio da Portaria Interministerial MDIC-MMA nº 78/2017, em razão da ausência de impacto (efetividade) dos defesos na preservação de estoques pesqueiros economicamente viáveis, seja porque essa região apresentava baixa quantidade de rios perenes, seja porque o maior volume de captura nos corpos d'água artificiais (açudes) correspondia a espécies não nativas. Além disso, tal portaria também

estabeleceu “alternativas de pesca”⁵². O potencial efeito dessa portaria seria uma economia de R\$ 112,5 milhões por ano, atingindo cerca de 40 mil antigos beneficiários.

No entanto, tal portaria foi sustada por meio do Decreto Legislativo 170/2018, sob a alegação de que poderia provocar impactos ambientais negativos e de que não haveria viabilidade prática de seleção de espécies durante o trabalho da pesca, dificultando a captura de espécies alternativas.

A princípio, a experiência recente com as Portarias nº 192/2015 e nº 78/2017 mostra que a revisão de defeso e sua respectiva influência sobre o nível de gasto com o SDPA dependem, conforme já explanado ao longo deste trabalho, da retomada das estatísticas pesqueiras e/ou de alterações legislativas que restrinjam a perenidade dos defesos.

O problema da governança do ordenamento pesqueiro pode ser analisado também em função da ausência de integração da política pesqueira com outras políticas que afetam os *corpos d'água*⁵³ – o que a FAO chama de Enfoque Ecosistêmico da Pesca (EEP). Para o desenvolvimento desse enfoque, a FAO recomenda, por exemplo, a criação de um sistema de zoneamento de áreas mais e menos críticas em relação ao estado de conservação das espécies; e o uso de Sistemas de Informação Geográfica (SIGs) para uma análise espacial de informações aplicável à formulação, à implementação, à execução e ao monitoramento de medidas que favoreçam usos compatíveis de um mesmo corpo d'água.

A análise de governança deve avaliar também a coordenação não só entre os diversos órgãos setoriais envolvidos, mas também entre um órgão federal e suas representações nos estados, assim como também entre as distintas esferas governamentais (por ex., a integração entre a fiscalização do IBAMA e as fiscalizações dos órgãos estaduais). No caso do seguro defeso, deve ser vista com atenção a relação entre o MAPA e as superintendências federais da Pesca nos estados (ou as estruturas que as substituíram

⁵² Nos termos do § 12 do art. 1º do Decreto no 8.424/2015.

⁵³ Planos de uso de corpos d'água baseados em EEP podem variar, segundo a FAO, de comanejos instrutivos (mais próximos de um modelo centralizado, são decididos pelo poder público com canais de diálogo com os usuários do corpo d'água) até comanejos cooperativos (em que os vários agentes têm peso similar, sendo os modelos mais próximos à autogestão). Com exceção das áreas de proteção, o modelo brasileiro poderia ser considerado o instrutivo ou, devido aos CPGs, a categoria seguinte ao instrutivo, que é o comanejo consultivo, com mecanismos de consulta aos usuários, mas com decisões também tomadas pelo poder público.

a partir de 2019), tendo a CGU identificado problemas nestas últimas, segundo Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo nº 70⁵⁴.

⁵⁴ O referido Relatório indicou os seguintes problemas no âmbito das superintendências: “As falhas verificadas vão desde a análise da documentação apresentada pelos requerentes na ocasião de sua inscrição até a conformidade dos dados inseridos no SisRGP, passando pela manutenção/revalidação das licenças, pelo registro no sistema e pela formalização e armazenamento inadequado de processos físicos do RGP nas SFPAs. Evidenciou-se fragilidade dos controles internos das Superintendências pela concessão de autorizações para que pessoal não pertencente ao seu quadro funcional tenha acesso ao SisRGP para alimentação e/ou alteração de dados, atribuições estas que são exclusivas de servidores pertencentes ao seu quadro de pessoal técnico, tendo em vista tratar-se de atividade-fim da Unidade. A inserção de informações de dados de SisRGP realizada por funcionários terceirizados amplia a fragilidade quanto a eventual inserção de informações indevidas no sistema.”

7. Resultados

A análise de resultados de uma política 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. Também na avaliação de resultados, segundo o Guia *Ex Post*, pode ser vista a percepção dos beneficiários em relação à execução dos objetivos de determinada política.

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. Considerando essa limitação inicial, a análise dos resultados da política considerará evidências apresentadas na literatura sobre o tema.

Tendo em conta os objetivos da política identificados ao longo da presente avaliação por meio das árvores de problemas, das árvores de objetivos e do desenho do programa, pode-se afirmar que o **objetivo imediato do SDPA é basicamente garantir a eficácia dos defesos decretados por meio de concessão de um salário mínimo a pescadores artesanais.**

Neste ponto, a averiguação dos resultados da política encontra-se prejudicada pela falta de dados acerca do nível de violação de defeso por parte de pescadores que recebem o SDPA. Nesse sentido, estudo de 2012 com depoimentos de beneficiários sobre o seguro defeso no Pará apontou relatos divergentes dos pescadores sobre a variação do volume pescado após a implementação do SDPA. Parte deles relatou, por exemplo, queda na quantidade de peixes nas últimas duas décadas “em decorrência principalmente da grande quantidade pescada sem qualquer controle e do aumento do número de moradores no local” (PEREIRA & MOTA 2012)⁵⁵.

Um ponto relevante desse levantamento é em relação à ausência de fiscalização: “Estes grupos passam a concordar entre si quando o assunto é a fiscalização, posto que todos afirmaram que tal não existe, embora alguns digam que foi repassado por membros da diretoria da colônia que começaria a haver” (PEREIRA & MOTA 2012).

⁵⁵ Outra parte acredita que tem havido maior respeito ao defeso após a implantação do SDPA. “Para esses entrevistados, o principal motivo é que entre os pescadores filiados já começa a haver cobranças no sentido de respeitar o mencionado período” (PEREIRA & MOTA 2012). No entanto, há os que relatam que continua a haver desrespeito: “Tem gente aí que quando chega na época de desovar, dos peixes desovarem, aí que eles acham de matar mesmo e, até uns da colônia mesmo aí né, num respeitaram, até então ainda não respeitaram, não querem... como é que se diz? Reconhecer a realidade né?” (PEREIRA & MOTA 2012), indica um dos depoimentos.

Outra observação diz respeito ao uso do SDPA para a sobrevivência durante o defeso. Segundo o estudo, a maioria dos pescadores entrevistados não usava o benefício diretamente para sobrevivência, mas para compra de materiais de pesca (a forma mais citada) e de pequenas embarcações. Além disso, entre os depoimentos, há os que indicam aumento da quantidade pescada “por causa da compra de instrumentos de pesca a partir do seguro defeso, e outros acreditam que não houve diferença alguma nesse aspecto” (PEREIRA & MOTA 2012).

A análise mencionada, portanto, traz indícios de que o SDPA não estaria cumprindo a contento sua função de evitar a violação do defeso por parte dos pescadores beneficiários, notadamente por questões fiscalizatórias⁵⁶.

Assim, considerando o panorama atual do SDPA, bem como da política de defesos, é imperioso que os órgãos responsáveis realizem acompanhamento da política que vem sendo implementada, no intuito de identificar se as mesmas estão gerando os resultados esperados.

Neste sentido, uma vez superada a ausência de dados e de metas, um instrumento possível e que é sugerido pela FAO para um Enfoque Ecosistêmico da Pesca (EEP, já mencionado) é uma “análise semáforo” (“*Traffic Light Approach*”), que permite a visualização dos estágios de execução de metas baseadas em indicadores tanto biológicos quanto socioeconômicos – vermelho para situações críticas, amarelo para alertas e verde para valores aceitáveis.

⁵⁶ Tal análise de resultados resta sobremaneira prejudicada, tendo em vista a inexistência de forma estruturada de informações sobre a frequência de violação do defeso por parte de pescadores, bem como de informações sobre as medidas adotadas em relação a pescadores que violam o defeso, dada as dificuldades relacionadas à fiscalização já apontadas ao longo desta avaliação.

8. Impacto

A avaliação do impacto do SDPA é prejudicada pela falta de informações, sobretudo sobre o público-alvo, já que, para esse tipo de avaliação, são necessários dados para formação de um grupo de tratamento (o que recebe a política) e outro de controle (potenciais beneficiários que não recebem a política e que, por isso, podem servir de contrafactual, para se medir qual mudança no grupo de tratamento pode ser atribuída de forma causal à política).

Em primeiro lugar, o seguro defeso não é uma política aleatorizada⁵⁷. Além disso, antes do início da política do seguro defeso não foram coletadas informações sobre os futuros participantes (o que seria o chamado marco zero); caso existisse, possibilitaria a realização de avaliação de impacto pelo método estatístico de diferença em diferenças⁵⁸.

Por isso, segundo a literatura de avaliação de impacto, a metodologia mais adequada, devido ao desenho adotado pela política do seguro defeso até aqui, seria o método estatístico de regressão múltipla (quando não há aleatorização dos participantes nem marco zero). Para isso, porém, é preciso haver também um grupo de controle, formado por indivíduos que se assemelhem ao máximo a potenciais beneficiários.

8.1. Estudos sobre impacto do SDPA

Serão vistas agora algumas análises que pretenderam examinar os resultados e impactos positivos e negativos do SDPA sobre o objetivo final da política de defeso, qual seja, a sustentabilidade ambiental, social e econômica da atividade pesqueira.

Para analisar esses impactos sobre a garantia de respeito ao defeso e sobre a sustentabilidade do estoque pesqueiro, o estudo de Santos, Bugarin & Loureiro (2019), por exemplo, examinou bases de dados sobre o benefício e a produção pesqueira; desenvolvendo, para tanto, um **modelo teórico sobre a decisão do pescador de não pescar durante o defeso; e realizou regressões estatísticas em relação a grupos de espécies pescadas que são alvo do defeso**⁵⁹.

⁵⁷ Isto é, não há sorteio dos beneficiários, o que garantiria que tivessem a mesma probabilidade de participar de grupos de tratamento e de controle, garantindo a similaridade dos dois grupos, além de permitir que pudesse ser realizado o chamado teste de médias, comparando-se as médias e os intervalos de confiança dos impactos nos grupos de tratados e de controle.

⁵⁸ Quando é vista a diferença do grupo de tratamento antes e depois da política, realizando-se o mesmo com o grupo de controle, e depois sendo examinada a diferença entre os dois resultados obtidos anteriormente.

⁵⁹ Os autores destacam o problema de se utilizar como base de dados dessa política o RGP, no qual uma pessoa pode estar cadastrada sem necessariamente exercer a atividade de pesca (já que não há capacidade

Os autores desenvolveram um modelo teórico estatístico para analisar a decisão do pescador de pescar durante o defeso na existência ou não de fiscalização; na existência ou não de sanção; e na existência ou não de pagamento de benefício por não pescar no defeso. Também examinaram a decisão do pescador de realizar outra atividade durante o defeso ou de ficar sem trabalhar nesse período.

Como resultado, tem-se que o custo adicional de se pescar ilegalmente e de perder o benefício importaria mais na decisão de pescar ou não de forma ilegal do que o valor do benefício recebido sem trabalhar durante a interrupção da atividade. Ou seja, o risco de ser pego pescando ilegalmente importa mais na decisão de respeitar ou não o defeso, pois, quanto maior esse risco, maior será a probabilidade de se respeitar a proibição. No entanto, deve ser ressaltado que, como a fiscalização é falha, e como as multas, quando ocorrem, muitas vezes não são pagas, esse custo adicional de perder o benefício, em muitos casos, não existiria ou seria baixo.

Por isso, o estudo sublinha que seria mais efetivo elevar o custo adicional de pesca ilegal, ou seja, investir em mais fiscalização e em multas mais elevadas, e não no pagamento de um benefício; e que, segundo os resultados do modelo teórico, se houvesse fiscalização e sanção suficientes, nem seria necessário um benefício.

Por fim, o estudo também realizou regressões estatísticas com grupos de espécies pescadas tratadas (alvo de defeso) e de controle (contrafactual da avaliação de impacto), identificando cada espécie pescada em seu município como um indivíduo (unidade de observação = espécie + município), e analisando no tempo variáveis como período de defeso, pagamento do seguro defeso e produção pesqueira.

Um dos resultados é que “a produção cai para as espécies protegidas e aumenta para espécies não protegidas. Isso possivelmente ocorre porque os pescadores respeitam a proibição da pesca e se dedicam a capturar espécies permitidas, mesmo que não tenham tanta atratividade de consumo humano” (SANTOS & BUGARIN & LOUREIRO, 2019). Em locais que conjuguem espécies protegidas e não protegidas disponíveis para pesca,

operacional de se comprovar a veracidade de informações declaratórias das notas fiscais de venda do pescado, nos casos em que essas notas são apresentadas como prova de exercício da pesca; nos casos em que há a apresentação de recolhimento de Guias da Previdência Social, isso também não comprova o exercício da atividade de pesca).

isso significaria, então, que haveria alternativa de pesca – o que implica a não necessidade de benefício durante o defeso, já que, nesse período, o pescador teria como se sustentar.

Outro apontamento dessas regressões é que a proibição de pesca reduziria a produção durante o período de defeso; “a regressão que teve um maior número de controles e dados balanceados apresentou uma estimativa de cerca de 43% de redução da produção” (SANTOS & BUGARIN & LOUREIRO, 2019). A longo prazo, segundo as regressões do estudo, a política de proibição aumentaria a produção, o que seria reflexo do aumento de estoque pesqueiro provocado pela proteção à reprodução.

Numa comparação dos grupos de tratados e controles em períodos fora da época de reprodução (ou seja, quando não havia defeso), o estudo estima que aqueles tratados (ou seja, aqueles que, na época de reprodução, foram alvos de defeso) tiveram sua produção média aumentada em 16 toneladas mensais por espécie, ou 3,04 vezes a produção mensal. Isso indicaria que a proteção da renovação da espécie com o defeso teria permitido a manutenção ou o aumento do estoque pesqueiro a ponto de ter havido crescimento da produção pesqueira em períodos fora de defeso.

Como conclusão final após o exame de todos esses aspectos (bases de dados, modelo teórico e regressões), o estudo aponta que, **apesar de aumento de fiscalização e de sanções ser mais efetivo do que pagamento de benefícios para garantir o respeito ao defeso, não se poderia dizer que o SDPA não tem nenhum efeito positivo sobre a manutenção da sustentabilidade do estoque pesqueiro**; logo, não se poderia descartar a hipótese de que o SDPA reforçaria a redução da pesca no período de defeso.

Já o estudo de 2014 de Corrêa *et. al* no Amazonas, citado anteriormente, aponta que não realizar nenhuma política seria menos prejudicial às espécies e ao estoque pesqueiro do que a que está sendo realizada com o seguro defeso no estado. Mesmo que o benefício tenha controles bem desenhados, o subsídio do seguro reduziria o custo médio da atividade de pesca (custo por unidade de produção, somando-se custos fixos e variáveis) e não afetaria seu custo marginal (custo de aumentar a produção em uma unidade), o que funcionaria como incentivo perverso para que pessoas ingressem nessa atividade apenas para receber esse seguro⁶⁰.

⁶⁰ Na questão relativa à falta de controle ou de enforcement dos controles desenhados – segundo a análise, é o caso desse estado, onde a política foi iniciada em 2005, mas sem contar com uma fiscalização que incluía, por exemplo, os locais de venda do pescado, e tendo, em paralelo, regulação do ordenamento pesqueiro compartilhada por mais de um órgão, requerendo coordenação –, o estudo demonstra que o SDPA

Após examinar dados federais e municipais da cidade de Coari/AM (incluindo entrevistas de 2007 a 2008), os pesquisadores concluíram que a captura por unidade de esforço (*catch per unit effort* – CPUE) caiu entre 2005 e 2010b (Tabela 7), o que indica queda do estoque pesqueiro.

Tabela 7: Captura por unidade de esforço no Amazonas

Ano	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Número de pescadores	13.794	20.794	40.034	34.487	46.982	52.678	61.728	71.586
Taxa de aumento anual	n/a	51%	93%	-14%	36%	12%	17%	16%
Total de captura (ton/ano)	55.412	57.316	60.306	70.685	71.110	70.896	n/a	n/a
Captura por pescadores (ton/ano)	4,02	2,76	1,51	2,05	1,51	1,34	n/a	n/a

Fonte: CORRÊA & KAHN & FREITAS, 2014.

Dessa forma, como o SDPA passou a ter o efeito de incentivo perverso de atrair mais pessoas para a atividade de pesca apenas para receber esse benefício (prejudicando a sustentabilidade da própria pesca), a recomendação dos autores é que subsídios com fins de justiça social/desenvolvimento em uma área com defeso não sejam ligados à participação na pesca, mas, sim, a trabalhos em outros setores. Sugerem, ainda, conjunto de cotas transferíveis para o tempo de cheia e outro para o de estiagem; um tipo de cotas para espécies de maior valor e outro para os de menor; e sistema de rodízio de locais de pesca, para regeneração de locais degradados.

Como o impacto de uma política trata dos seus efeitos de longo prazo, no caso da pesca pode-se pensar também no Enfoque Ecológico da Pesca (EEP), recomendado pela FAO (2015). Tal abordagem fala do conceito de redundância de medidas – tendo como exemplo o Chile e, no Brasil, como o exemplo da Reserva de Mamirauá, na região amazônica – para demonstrar que a aplicação de diversas medidas em conjunto (como restrições de método de pesca juntamente com limitações temporais e/ou de espécie) é mais efetiva do que medidas em separado.

No Brasil, no entanto, não só a política pesqueira se resume praticamente ao defeso (e ao SDPA para reforçá-lo), como também, mesmo em relação ao próprio defeso,

levou ao aumento do número de pescadores (de 13.794 em 2005 para 71.586 em 2012) e ao declínio do estoque pesqueiro, com queda da captura por pescador de 4 toneladas por ano em 2005 para 1,34 tonelada por ano em 2010 (CORRÊA & KAHN & FREITAS, 2014, p. 188).

há o que Dias Neto (2017) chama de defesos parciais⁶¹. Ao sugerir quanto aos defesos decretados uma recomendação de *enforcement* para o objetivo de proteção da sustentabilidade do estoque pesqueiro, o autor lembra que, no início dos defesos da piracema, “todas as pescarias comerciais eram proibidas e só era possível usar linha e anzol para a pesca de subsistência e, mesmo essa, condicionada a uma pequena quantidade de pescado por dia e por pescador”.

Essa prática foi significativamente alterada no final dos anos de 1990 e início dos anos 2000, quando os defesos para todas as espécies foram substituídos por defesos por bacia hidrográfica, que, em parte dos casos, protegem apenas algumas espécies”.

Tal mudança nos defesos, com a decretação de defesos parciais, implica, segundo o autor, dois pontos: como o método de pesca não está proibido (apenas a espécie), a proibição de pesca dessa espécie fica comprometida; como há defesos em períodos diferentes em uma mesma bacia hidrográfica, “se for considerado que naquela bacia o pescado é transportado por barcos entre os estados, é extremamente difícil fazer qualquer controle ou fiscalização do que foi pescado e onde foi pescado, em período definido, se levarmos em conta o número de fiscais e os instrumentos de controle utilizados”.

Em suma, a prática de adotar defesos parciais, com a não proibição do método de pesca da espécie objeto do defeso (apenas da espécie), possibilita que a espécie protegida continue sendo pescada. Adiciona-se a isso a dificuldade em averiguar se a pesca foi legal, dado o trânsito do pescado entre diferentes locais, com períodos de defesos diferentes. Dessa forma, esse conjunto de fatores contribui para a diminuição da eficácia/efetividade da medida protetiva.

⁶¹ Quando fica proibida apenas a pesca de algumas espécies presentes na região. Dessa forma, o defeso não se estende ao método de pesca utilizado para a captura da espécie protegida pelo defeso, situação que compromete a eficácia da medida.

9. Retorno econômico e social

A avaliação de retorno econômico-social examina o custo-benefício de uma política, comparando o total de custos – os custos contábeis (administrativos, com pagamento de salário, de manutenção etc.) e os custos de oportunidade (o custo de não empregar determinado insumo para outro fim) – com os benefícios dessa política.

Deve-se ressaltar que benefício aqui não é o valor pago ao beneficiário, mas, sim, o impacto positivo trazido pela política (o valor pago do SDPA que sai do FAT entra aqui como um custo). Logo, uma análise de retorno econômico-social ou de custo-benefício só pode efetivamente ser realizada se já tiver sido feita uma avaliação de impacto; esse impacto gerado pela política e identificado por essa avaliação anterior é, então, monetizado, e dessa forma pode ser comparado com os custos nessa outra análise.

No caso do SDPA, podem ser listados os seguintes custos:

Quadro 7: Parâmetros de custos

CUSTOS

Custos contábeis

- 1.1 Salários anuais dos técnicos do MAPA, do MMA e de outros órgãos federais responsáveis pelos levantamentos, pelos estudos estatísticos e pelas reuniões (os chamados CPGs) que embasam a decretação/revisão dos defesos; e pelos estudos e avaliações sobre o seguro defeso
- 1.2 Salários anuais dos técnicos do MAPA responsáveis pelo cadastramento no RGP e dos técnicos do INSS responsáveis pelo atendimento/processamento dos requerimentos de seguro defeso
- 1.3 Despesas administrativo-operacionais anuais dos sistemas de informação utilizados nos processos do RGP e do seguro defeso (SisRGP no MAPA, GET-Gerenciador de Tarefas no INSS e SD-Seguro Desemprego no INSS e na SEPRET; por ex., despesas de instalação e manutenção de sistemas e softwares
- 1.4 Despesas com contrato de prestação de serviços com a Caixa para pagamento dos benefícios concedidos pelo INSS
- 1.5 Recursos do FAT para pagamento do seguro defeso por ano
- 1.6 Salários anuais dos fiscais e dos policiais nos estados responsáveis pela fiscalização do cumprimento dos defesos
- 1.7 Despesas administrativo-operacionais anuais dos sistemas de informação utilizados para fiscalização dos defesos e para monitoramento do pagamento do seguro defeso;
- 1.8 Despesas anuais com aluguel (imóveis não próprios) e com manutenção (luz, água, internet, limpeza) de imóveis utilizados pelos diversos órgãos envolvidos

1.9 Recursos pagos anualmente devido à judicialização relativa a fraudes com os benefícios (por ex., pagamento a beneficiários que recorreram à Justiça ao serem lesados porque seu benefício foi sacado indevidamente por terceiros)

Custo de oportunidade

2.1 Valor anual que pode ser economizado com o aluguel dos imóveis utilizados por órgãos envolvidos (aluguel imputado), caso tais imóveis sejam próprios.

Fonte: Elaboração própria.

Em relação aos benefícios gerados pelo SDPA (seu impacto monetizado), como exemplo, poderia ser considerado o estudo de Santos, Bugarin & Loureiro (2019), já mencionado. Quando essa análise comparou os grupos de tratados e controles em períodos fora da época de reprodução (isto é, em momentos em que não havia defeso para nenhum dos dois), a estimativa foi de que o grupo de tratados teve sua produção média aumentada em 16 toneladas mensais por espécie, ou 3,04 vezes a produção mensal.

Esse resultado poderia ser considerado na monetização do impacto do SDPA. A monetização desse impacto poderia ser feita identificando-se o valor da primeira comercialização, considerando-se o incremento da produção média das espécies, conforme identificado no estudo. O valor obtido poderia ser, então, comparado ao total de custos identificados antes, dividindo-se o valor desse impacto monetizado pelo custo total. Cabe lembrar, contudo, que não há avaliação do impacto social e econômico do pagamento do SDPA, tampouco há informações já compiladas sobre os custos elencados no Quadro 8.

9.1. Considerações sobre a execução orçamentária

Será analisado agora **o principal custo contábil do SDPA, a curva orçamentária** do programa ao longo dos anos, com o objetivo de mostrar os impactos das mudanças legislativas passadas e da possível perda de controle sobre os métodos de seleção do público-alvo.

Conforme Tabela 8, de 1998 a 2018, a despesa com o seguro defeso passou de R\$ 13 milhões para R\$ 2,54 bilhões, aumento de 29% ao ano em média. Esse crescimento se deveu em parte 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). Essa dinâmica representa evidência de ampliação das vias de

acesso à política e de diminuição das elegibilidades, que, por diversas alterações normativas (Quadro 2), permitiram o forte incremento do número de beneficiários.

Tabela 8: Composição da Variação da Despesa do SDPA (inflação, beneficiários, salário mínimo)

Ano	Despesa (milhões R\$)	Despesa (milhões R\$ de 2018)	Beneficiários	Salário Mínimo Médio (R\$ de 2018)
1998	13	47	30.997	462
1999	18	59	46.935	440
2000	28	87	57.861	459
2001	40	115	73.699	492
2002	61	152	91.973	484
2003	82	186	114.073	518
2004	154	327	185.990	537
2005	210	424	181.896	579
2006	336	659	320.218	663
2007	459	856	373.222	695
2008	533	935	405.284	717
2009	856	1.442	437.444	776
2010	1.187	1.878	630.133	807
2011	1.241	1.851	659.474	811
2012	1.946	2.732	970.046	873
2013	1.757	2.337	796.800	902
2014	2.233	2.796	867.848	906
2015	2.381	2.679	735.529	887
2016	1.383	1.460	557.943	929
2017	2.422	2.505	613.941	969
2018	2.545	2.545	646.843	954
Variação % (2018 a 1998)	19.543%	5.283%	1.987%	106%
Variação % (média ao ano)	29%	21%	16%	4%

Fonte: STN

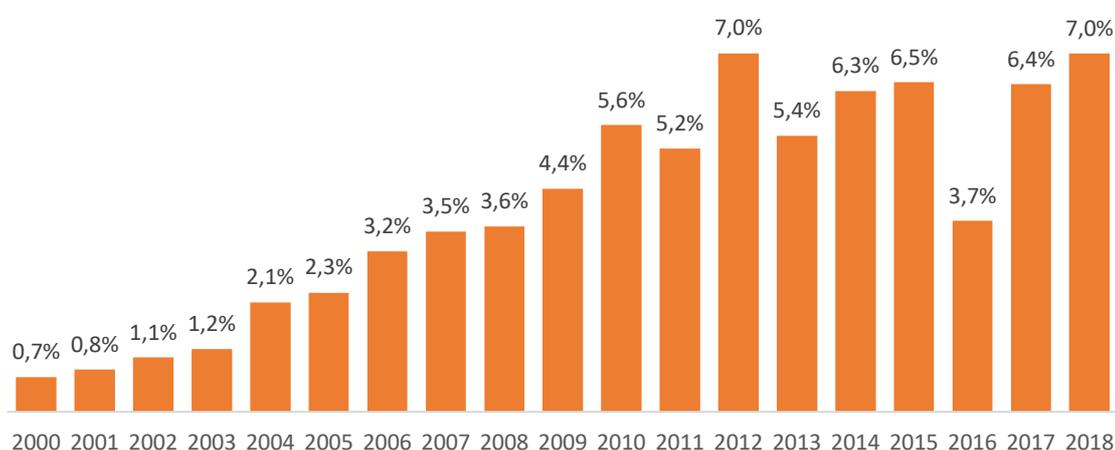
Elaboração própria. * Deflacionado pelo INPC.

Também pesou nesse crescimento da execução orçamentária a duração dos benefícios recebidos por cada pescador artesanal – duração estabelecida pelas normas de IBAMA/MMA, antigo MPA e MAPA, que ampliaram os períodos em que as espécies deveriam permanecer sob defeso, principalmente após 2003. Os defesos vigentes

duravam em média 3,5 meses de 2001 a 2010 e passaram para 4,2 meses nos últimos anos.

Acrescenta-se que, ao longo da década de 2000, o SDPA representou parcelas crescentes do dispêndio do seguro-desemprego total. Como visto no Gráfico 6, em 2003, o SDPA correspondia a 1,2% do gasto efetuado por todas as modalidades de seguro-desemprego, e alcançou 7,0% em 2018. Passou a representar, portanto, o segundo maior dispêndio do Seguro-Desemprego em 2018, precedido do SD para trabalhador formal, com 91,2% (enquanto o SD para empregados domésticos representou 1,7%, e o SD para os trabalhadores resgatados de situação análoga à escravidão, 0,01%).

Gráfico 6: Participação (%) do SDPA no seguro-desemprego total (2000-2018)



Fonte: STN. Elaboração própria.

10. Eficiência

Analisar a eficiência de uma política é identificar quanto essa política se aproxima da chamada fronteira de produção ou fronteira de eficiência, ou seja, quanto se aproxima da capacidade máxima de produção para aquela determinada quantidade de insumos utilizada; quanto mais próxima dessa fronteira de produção, mais eficiente a política é.

No caso do SDPA, tal capacidade máxima ou fronteira de eficiência poderia ser considerada como um seguro defeso que: i) tenha valor equivalente à receita que o pescador obtém com a primeira comercialização da produção da pesca; ii) ao mesmo tempo, leva a uma proteção total da reprodução daquela espécie alvo daquele defeso.

Entretanto, é necessário ressaltar as dificuldades encontradas por esta avaliação em referência à falta de indicadores essenciais para a medição da eficiência, assim como quanto à escassez de dados relativos a público-alvo, impacto, medição acurada dos benefícios econômico-sociais da política e acompanhamento destrinchado dos custos referentes a implementação e manutenção.

Assim, no sentido premente de responder às questões colocadas pelo Guia *Ex Post*, com a devida cautela, procurou-se, em um primeiro momento, apresentar o gasto total do programa por unidade de produto (ou seja, por defeso).

10.1. Gasto total do programa por unidade de produto

Dado o número de defesos decretados, e considerando as variações anuais de decretos, quantidade de beneficiários e valores pagos por defeso, optou-se por apresentar o valor pago por portaria instituidora dos sete defesos com maior pagamento para os anos de 2016, 2017 e 2018 (Tabela 10), que, em geral, representam 67% do montante total pago nacionalmente.

Interessante notar que, embora a pesca artesanal seja pulverizada pelo território nacional, há concentrações de beneficiários em torno de determinadas bacias e litorais, o que pode facilitar o monitoramento, a fiscalização e o controle de fraudes. Em geral, são as mesmas regiões, alterando apenas a ordem e número de beneficiário de ano para ano. Pode-se ver pela tabela abaixo que os defesos de maior valor foram o da bacia dos rios

Tocantins e Gurupi em 2016; e o dos rios Pindaré, Maracaçumé, Mearim e Itapecuru, no Maranhão, em 2017 e 2018⁶².

A alteração observada em 2016 se deve, conforme mencionado anteriormente, ao impacto da Portaria Interministerial MAPA/MMA nº 192/ 2015, na qual foi suspensa uma série de portarias de decretação de defeso por até 120 dias – como a do defeso das bacias dos rios Pindaré, Maracaçumé, Itapecuru, entre outros, que representou a maior quantidade de defesos em 2017 e 2018. A referida Portaria também efetuou a suspensão do defeso referente à bacia Amazônica e à bacia do Rio Parnaíba.

Tabela 9: 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		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.

10.2. Estudos sobre a eficiência

Esta avaliação selecionou alguns estudos realizados que iluminam um pouco as discussões relativas à eficiência do SDPA. Esta subseção apresentará um resumo dos principais achados nessas investigações, com o objetivo de orientar possíveis avaliações mais aprofundadas sobre a política do defeso, em uma perspectiva macro, e do pagamento do benefício, em perspectiva micro.

⁶² Para Dias Neto (2017), se for o caso de se priorizar o monitoramento em apenas parte das regiões alvo de defesos (por restrições orçamentárias, por exemplo), poderiam ser monitorados com mais destaque aqueles estados com maiores pagamentos de seguro defeso. O autor aponta que 74% dos pagamentos de SDPA na pesca continental, em 2014, foram relativos a 5 de 16 defesos: na bacia amazônica (27,34%), nos rios do Maranhão (19,87%), na bacia do Tocantins (10,85%), na bacia do Rio São Francisco (10,11%) e na bacia do Rio Parnaíba (5,63%).

Ao relacionar bases de dados de produção de pesca, regulamentos de defeso e informações sobre o pagamento do seguro defeso, Santos, Bugarin & Loureiro (2019) lembram análise de Dias Neto (2017) sobre dados da pesca artesanal para sublinharem que o “valor pago aos beneficiários é ligeiramente superior ao valor da produção de peixes no total do Brasil” – o que poderia indicar um problema de economicidade dessa política.

Também, ao se comparar a produção de pesca com a quantidade de beneficiários, no período que compreende os anos de 2002 a 2007, o estudo de 2019 aponta que o número de beneficiários cresce rapidamente, enquanto a produção de pesca fica estável com leve crescimento. Uma das possíveis conclusões é que parte dos beneficiários só recebe, mas não pesca (seriam os falsos pescadores), pois não se poderia provar efeito do aumento de beneficiários na produção pesqueira.

Ponto relevante é que a indicação do estudo de que o aumento de beneficiários não afetaria a produção de pesca, em tese, iria contra o apontado em outra análise sobre o SDPA já mencionada anteriormente, feita por Corrêa *et. al* (2014) no Amazonas, na qual uma das conclusões é a de que o seguro defeso incentiva, de forma contrária ao seu objetivo, as pessoas ingressarem na atividade de pesca apenas para receber o benefício, afetando negativamente o estoque pesqueiro. Segundo o estudo de Santos, Bugarin & Loureiro (2019), o aumento do total de beneficiários, por não influir na produção pesqueira, não afetaria o estoque pesqueiro, porque o maior número de beneficiários não significaria maior atividade de pesca.

Numa comparação entre valor de primeira comercialização da produção da pesca artesanal em determinada região e o total pago de SDPA nessa região, estudo de Dias Neto (2017) identificou que, no Maranhão, por exemplo, o valor pago de SDPA em 2014 superou em 79% a estimativa da receita anual de toda a produção artesanal. Na região Nordeste, o total pago com o benefício foi 21% superior à estimativa de venda da produção da pesca artesanal naquele mesmo ano.

Ainda ao examinar o valor pago do benefício em relação à receita da produção pesqueira, Dias Neto (2017) recomenda que o gasto com o SDPA seja:

“Proporcional a uma fração da receita líquida total anual da venda da produção da pesca artesanal (por exemplo: se o defeso for de 3 meses, os dispêndios com o seguro não devem ultrapassar $\frac{1}{4}$ da receita líquida – receita total, menos custos de captura – nacional, regional ou estadual)

que passou a ser, em 2014, um montante próximo ou superior ao total da receita bruta gerada pela produção nacional da pesca artesanal. Portanto, seguramente, o que foi pago pela União com o seguro-defeso, naquele ano, representou sobrecusto superior em 4 a 5 vezes o que realmente deveria ter sido aplicado, tornando-se, certamente, um instrumento totalmente inviável (DIAS NETO, 2017, p. 109-110).”

Nesse sentido, análise da Secretaria de Política Econômica (SPE) de 2015 também aponta que a renda média do pescador artesanal estaria abaixo de 1 salário mínimo, valor pago pelo SDPA.

Vale destacar que, ao se analisar quão próxima a política se encontra da fronteira de eficiência identificada anteriormente, um dos pontos é se o benefício poderia ser pago não apenas para que o pescador não pesque durante o defeso, mas para que também realize nesse período algum serviço ambiental (*Payment for Ecosystem Services – PES*).

Esse serviço ambiental que seria prestado pelo beneficiário durante o defeso poderia ser considerado uma espécie de reparação não financeira pelo uso de recursos ambientais, ligado ao conceito de usuário-pagador⁶³, presente no art. 4º da Política Nacional do Meio Ambiente, criada pela Lei n.º 6.938/81: “Art. 4º. A Política Nacional do Meio Ambiente visará: (...) VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos”.

No caso da pesca (uma autorização concedida pelo Estado ao pescador), o pescador seria um usuário com fins econômicos desse bem público ambiental que são os recursos pesqueiros, segundo entendimento compartilhado pela equipe do MMA

⁶³ Além do princípio do usuário-pagador, outros princípios do Direito Ambiental (discutidos por autores como Brito (2016) e Gutierrez, Fernandes, Rauen (2017)) podem ser relacionados tanto a uma eventual reparação via serviço ambiental (prestado pelo beneficiário durante o período de defeso) quanto a uma eventual reparação financeira (por ex., poderia haver um pagamento pela inscrição no RGP, segundo equipe do MMA): os princípios de poluidor-pagador, protetor-recebedor e provedor-recebedor, elencados a seguir. O princípio do usuário-pagador se liga à reparação (financeira ou não) feita por agentes que usam recursos ambientais (bens públicos), mesmo que não haja poluição; em comparação a ele, o princípio do poluidor-pagador trata de reparação feita por agentes que poluem o meio ambiente, como compensação pela poluição. Já o princípio do protetor-recebedor trata de pagamento, pelo poder público ou por beneficiários de algum serviço de proteção ao meio ambiente, a agentes que realizam tais serviços de proteção ambiental. E o princípio do provedor-recebedor se refere ao pagamento, pelo poder público ou por beneficiários de algum serviço ambiental (que não seja de proteção), a agentes que fornecem tais serviços ambientais (sem que tais agentes usem recursos ambientais, apenas forneçam o serviço).

consultada. Logo, repararia a sociedade de forma não financeira pelo uso desse bem público, por meio da prestação de um serviço ambiental⁶⁴.

Vale observar que, se o seguro defeso deixasse de significar ausência de trabalho e passasse a significar realização de algum serviço ambiental durante o defeso (pagamento por serviços ambientais, ou Payment for Ecosystem Services – PES), pode-se pensar que, para que a economicidade (qualidade do gasto) se mantivesse, o valor do benefício deveria ser inferior ou equivalente ao valor do produto do serviço ambiental que seria realizado no defeso. Ademais, a exigência de contraprestação por parte do beneficiário por meio de serviços ambientais serviria como fator que dissuadiria o requerimento de benefícios por pessoas que não exercem de fato atividade pesqueira.

Outra forma de reparação seria a financeira, sem prestação de serviço. Nesse caso, porém, o usuário é quem pagaria por esse uso (em vez de reparar a sociedade por ele por meio de serviço ambiental). Logo, poderia se pensar que um eventual pagamento do pescador artesanal para ser inscrito no RGP, por exemplo, poderia ser considerado essa reparação financeira à sociedade por parte do usuário-pagador do recurso ambiental (hoje a inscrição no RGP é gratuita).

Se o beneficiário do SDPA continuar apenas parando de pescar durante o defeso, sem a realização de nenhum outro serviço ambiental (a não ser essa proteção da reprodução das espécies), e se esse beneficiário também continuar sem pagar para se inscrever no RGP, o princípio que mais se assemelha a esse pagamento do benefício do SDPA a pescadores profissionais artesanais que param de pescar no defeso é o do protetor-recebedor. O seguro defeso seria o pagamento por parte do poder público (aqui o recebedor é a sociedade) pelo serviço de proteção realizado pelo pescador (o protetor) ao não pescar na reprodução das espécies.

⁶⁴ Em estudo de 2011, Begossi *et. al* sugerem para a pesca na região de Ilha Grande, no Estado do Rio de Janeiro, a combinação de PES (serviços ambientais) com outro instrumento do setor, os arranjos de pesca, recompensando pescadores que participem de atividades de conservação – como a proteção aos períodos de defeso, “a quasi-PES scheme” (BEGOSSI *et. al*, 2011).

No caso de Ilha Grande, o serviço ambiental seria o monitoramento para que, por exemplo, traineiras não entrem na baía da região. Outro tipo de serviço ambiental sugerido pelos autores, no caso para outras áreas, é o de reflorestamento de áreas ribeirinhas. Em relação às fontes de financiamento de PES, ao contrário do uso de recursos como o do FAT, “other alternatives sources of funding could be feasible, such as private companies, as has been observed in Costa Rica (Porrás, 2010)” (BEGOSSI *et. al*, 2011, p. 6).

11.Recomendações

Embora a presente avaliação tenha seu foco na política do 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 dessa política.

Quanto à implementação do SDPA, destaca-se que boa parte das recomendações busca tratar questões referentes ao devido cumprimento de aspectos já previstos na legislação, indicando ou sugerindo a implementação de meios que viabilizariam o cumprimento de questões já regulamentadas.

Existem também recomendações relacionadas à melhoria da governança da política do SDPA, que buscam tratar questões referentes à baixa articulação entre os atores envolvidos e à falta de um comitê gestor para a política.

Vale destacar que a maioria das recomendações mencionadas acima poderia ser efetivada sem necessariamente alterar o desenho da política do SDPA, embora se reconheçam ganhos em fazê-lo.

Nesse sentido, outro tipo de recomendação realizada é a alteração do desenho da política, objetivando o resgate do seu caráter de política acessória à política de decretação de defesos, para que de fato o SDPA passe a cumprir seu papel de contribuir para a eficácia e a efetividade dos períodos de proibição de pesca, e, por consequência, para a sustentabilidade ambiental, econômica e social da atividade pesqueira e da biodiversidade.

11.1. Recomendações referentes à implementação de defesos da pesca

- 1) **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) dar conformidade com as regras e normas de pesca estabelecidas pela FAO; e g) melhorar o controle social sobre a Política Nacional de Ordenamento Pesqueiro e dar maior transparência à gestão dos recursos naturais.

Nesse sentido, existe metodologia desenvolvida pela equipe do MMA, na qual deve ser primeiro realizado censo estrutural que contenha informações sobre: pontos de desembarque; embarcações; pescadores; artes de pesca; espécies pescadas; tipos de pescaria; esforço de pesca; preços de primeira venda. Após essa fase, deve-se proceder ao monitoramento regular.

Apresentação realizada pelo MMA ao CMAP, em 2017, forneceu estimativas dos custos associados à realização do censo e do trabalho de monitoramento referidos anteriormente. Considerando-se um censo estrutural com duração de 4 a 8 semanas, realizado por uma empresa terceirizada e com uma média de 50 locais de desembarque por estado, estima-se um custo de implementação por estado a partir de R\$ 211 mil. Caso o censo seja executado pelo MMA, o valor por estado seria a partir de R\$ 156 mil. Já o monitoramento regular teria um custo anual a partir de R\$ 996 mil por estado no caso de empresa terceirizada; e a partir de R\$ 626 mil por estado caso executado pelo MMA. Em todos os casos, os maiores gastos seriam com pessoal para coleta de dados.

Observa-se que os custos do censo estimados pelo MMA são significativos. Assim, antes de se indicar e aprovar a realização desse censo, deve-se fazer estudo do seu custo-benefício e verificar possíveis alternativas, como uma pesquisa de dados concentrada nas principais áreas de defeso, ou subdividindo-se a coleta de dados e o monitoramento em mais de um ano.

É importante mencionar ainda que existem bases de dados internacionais de auxílio à pesca sustentável, como *FishCode*, Estratégia Pan-Africana e rede *Too Big to Ignore*, que podem ser utilizadas de forma complementar à geração de dados ora proposta.

2) Estabelecimento de prazo legal para a revisão periódica dos defesos, no intuito de verificar se ainda se justifica a manutenção dos defesos vigentes e se, porventura, outros/novos defesos precisariam ser decretados.

A necessidade e a periodicidade dos defesos variam com o tempo; logo, os mesmos não devem ser perenes, precisando ser revistos. Nesse sentido, devem ser

estabelecidos prazos e responsabilidades legais que permitam a revisão periódica dos defesos.

Ademais, os defesos atualmente vigentes são antigos (vários anos sem revisões relevantes nos defesos), e não existe ou é incipiente processo regular de revisão dos defesos decretados, sendo os mesmos apenas replicados ao longo dos anos. Estudos recentes indicam a premente necessidade de avaliação de alguns defesos, haja vista evidências de que não seriam eficazes ou justificáveis do ponto de vista ecológico.

Nesse ponto, cabe ressaltar a importância de incluir os CPGs e suas respectivas comissões técnicas, bem como os pescadores envolvidos, nos processos de revisão dos defesos.

3) 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.

O art. 3º da Lei 11.959/2009 traz diversos instrumentos para realização do ordenamento pesqueiro no País, alternativos ou complementares à definição de períodos de proibição à pesca. Ainda que atualmente exista uma lacuna de informações sobre a atividade de pesca no País, bem como sobre o nível de estoques pesqueiros, revela-se como de suma importância que os órgãos responsáveis estudem a viabilidade de aplicar outras possibilidades previstas em Lei, levando-se em consideração os custos que a decretação de períodos de defesos vem apresentando ao longo dos anos em virtude de sua vinculação ao pagamento do SDPA.

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 considerados importantes pelo órgão gestor, poderia ser gerado maior nível de conhecimento e, como consequência, serem promovidas melhorias na gestão da atividade pesqueira.

Assim, com um maior conhecimento territorial sobre a atividade, a gestão do acesso aos recursos pesqueiros poderia ser realizada considerando-se o nível de exploração sustentável para cada área. Dessa forma, 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.

4) 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, conforme § 12º do art. 1º do Decreto nº 8.424/2015, a existência de alternativas de pescas nos municípios alcançados pelo período do defeso torna desnecessário o pagamento do SDPA.

5) Especificação dos municípios abrangidos pela decretação do período do defeso, conforme o disposto no Decreto nº 8.967/2017.

A medida de gestão visa garantir maior controle na fase de habilitação do beneficiário, garantindo aos técnicos do INSS maior segurança no momento de verificação e validação da documentação apresentada pelo requerente. Além disso, garantirá maior controle na delimitação do público-alvo e fornecerá dados mais confiáveis que servirão de insumos para as rotinas de monitoramento e fiscalização. Ademais, essa medida permite a verificação de alternativas de pesca, conforme dispõe inciso III, do § 10º do art. 1º do Decreto 8.424/2015.

6) Construção e manutenção de Mapa das Espécies (visualização espacial-geográfica das espécies disponíveis para pesca no País e do nível de exploração de cada uma delas).

A medida de gestão tem por finalidade garantir informações mais confiáveis e insumos importantes para subsidiar a fase de habilitação do beneficiário, considerando que possibilitará a averiguação (por parte do órgão responsável pela concessão do benefício) da existência de alternativas de pesca no local, conforme estabelece o Decreto 8.424/2015, bem como contribuirá sobremaneira para a política de decretação de defesos.

7) Melhoria na articulação da União com as unidades federativas para aperfeiçoar a fiscalização da atividade pesqueira, e entre os órgãos federais executores.

Tal medida se revela importante para integrar os esforços fiscalizatórios realizados por diferentes órgãos, garantindo o cumprimento dos períodos de defeso. Contribui também 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.

Além disso, devem ser aprimorados os canais de comunicação entre IBAMA e MAPA, de forma que as autuações de descumprimento de defeso passem a constar, de maneira célere, do RGP do pescador e possível beneficiário do SDPA, e para que o INSS possa proceder à suspensão dos pagamentos aos infratores, conforme o Decreto nº 8.424/2015.

Locais de comercialização de pescado, além dos de captura, também devem ser incluídos regularmente nas fiscalizações. Além de fiscalizar esses locais de comercialização, o órgão responsável deve avaliar a viabilidade de estabelecer normas proibindo o comércio do pescado durante a vigência do defeso, com vistas a garantir sua eficácia/efetividade.

Ademais, ao longo da presente avaliação, conforme as seções sobre as árvores de problema e de objetivos e sobre impacto (do defeso e do SDPA), ficou patente a importância das atividades de fiscalização como meio de assegurar a eficácia/efetividade dos defesos decretados e, por decorrência, da preservação das espécies protegidas.

11.2. Recomendação referente à alteração do desenho do SDPA

Alteração do desenho do SDPA, com mudança de sua natureza jurídica, de modo que deixe de configurar benefício de natureza trabalhista e passe a se configurar como transferência de renda. Essa transferência estaria condicionada à renda familiar *per capita* do pescador, descontada a renda usualmente aferida com a pesca, e também poderia estar condicionada ao cumprimento de serviços ambientais.

Conforme consta nas seções *Diagnóstico do Problema e Desenho*, a motivação para a criação do SDPA possuía caráter socioambiental, pressupondo que a previsão de garantia de renda aos pescadores artesanais durante o período de defeso permitiria a sua eficácia e efetividade. Dessa forma, constata-se que, na origem, a visão do legislador consistia no estabelecimento de política acessória (SDPA) para garantia da efetividade da política ambiental de defeso.

Visando atender a esse objetivo, a alternativa escolhida na época consistiu na criação de nova modalidade de seguro-desemprego, passando a equiparar a desocupação decorrente da decretação de defeso à situação de desemprego involuntário que justifica a concessão 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 de política ambiental de defeso, conferindo ao SDPA ares de política social voltada para proteger o segurado do incidente “desemprego involuntário”.

Dessa forma, é necessário que a política do SDPA passe por reformulação para que seja resgatada 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, recomenda-se que, em vez de realizar pagamento de benefício caracterizado como seguro-desemprego, o Governo Federal passe a realizar uma transferência de renda direta aos pescadores artesanais durante o período em que for proibida a pesca de determinadas espécies, caso não exista alternativa de pesca disponível. Essa transferência de renda estaria condicionada à renda familiar *per capita* do pescador, descontada a renda auferida pela pesca, e seu valor definido de acordo com a renda usualmente auferida pelo pescador artesanal⁶⁵.

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 internacional⁶⁶.

⁶⁵ Conforme observado no Gráfico 1, o rendimento médio habitual do pescador ficou em torno de 68% do salário mínimo de 2012 a 2018.

⁶⁶ Um desenho possível seria a inclusão dessa transferência de renda como uma modalidade de benefício no âmbito do Programa Bolsa Família.

Ademais, seria possível estabelecer como condicionalidade para acesso à transferência direta de renda a realização de serviços ambientais voltados a garantir a conservação ambiental (além da proteção decorrente da interrupção da pesca durante o defeso), como compensação não financeira pelo uso de recursos ambientais (bens públicos), seguindo o princípio do usuário-pagador presente na Política Nacional de Meio Ambiente e conforme recomendado na literatura internacional. Assim, seria resgatada a finalidade ambiental do benefício sem descuidar do aspecto social do mesmo, pois os pescadores artesanais não ficariam desprovidos de renda durante o período de proibição da pesca.

Cabe ressaltar que política similar é desenvolvida pelo MMA desde 2011: o Programa Bolsa Verde, instituído pela Lei nº 12.512/2011 e regulamentado pelo Decreto nº 7.572/2011, em que o Governo Federal realiza transferência de renda a famílias elegíveis envolvidas em atividades de conservação ambiental. A reestruturação do SDPA, portanto, envolveria a alteração dos requisitos exigidos para o seu pagamento, como, por exemplo, a eliminação da exigência de contribuição previdenciária.

11.3. Recomendações referentes à implementação do SDPA

11.3.1. Recomendações referentes ao RGP e ao SisRGP

O RGP e o SisRGP constituem peças-chave na implementação do SDPA, uma vez que o registro é condição necessária para se ter acesso ao benefício o que atualmente, dada a precariedade desse registro e do sistema, baseia-se quase exclusivamente na declaração do pescador de que exerce atividade de pesca artesanal profissional.

- 1) **Realização de melhorias no SisRGP voltadas a garantir a confiabilidade das informações constantes no cadastro, prevendo a integração da base SisRGP com outras bases de executores da política e com outras bases de dados sociais representativas, como o CNIS, o CadÚnico e o CAE-PF (Cadastro de Atividade Econômica Pessoa Física).**

O SisRGP consiste em plataforma utilizada pelo Governo Federal para controle e emissão de licenças/registros de pesca, sendo instrumento fundamental para que o SDPA atenda seu público-alvo. Nesse sentido, 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 benefício⁶⁷. Além disso, os técnicos do MAPA responsáveis pelo SisRGP relataram que o principal problema reside na obsolescência do sistema.

Dessa forma, é necessário que o órgão responsável realize alterações no SisRGP voltadas a garantir a fidedignidade das informações registradas. Ademais, é de suma importância integrar ou permitir o acesso desse sistema às outras bases executoras da política do SDPA, propiciando a correção de discrepâncias e inconsistências existentes entre essas diferentes bases, tal como a divergência no número beneficiários do SDPA nas bases do STN, FAT e Painel do Seguro-Desemprego.

Ademais, a integração de informações e o acesso a outras bases de dados sociais e econômicas trará maior segurança às informações prestadas pelo pescador, tendo em vista que o cadastro é autodeclaratório. Essa iniciativa também está em sintonia com a estratégia governamental de promover a integração e a interoperabilidade de bases de dados públicas. Nesse sentido, recomenda-se a reformulação do SisRGP para garantir essa integração e interoperabilidade de sistemas afins.

2) Implementação do RGP para embarcações de água doce, incluindo no cadastro o registro dos pescadores vinculados.

A medida serve para cumprimento da Lei nº 11.959/2009, além de garantir maior controle e monitoramento das requisições de SDPA para pesca embarcada continental, uma vez que não há, até a presente data, informações sobre embarcações e quantitativo de pescadores embarcados em pescarias realizadas na plataforma continental.

3) Expedição da licença de pesca em separado e como documento distinto do RGP, com informações relativas à área geográfica da pescaria e às espécies pescadas.

Atualmente, o MAPA entende que RGP e licença de pesca seriam o mesmo documento, emitindo apenas o RGP; embora, no RGP, não conste, por exemplo, a espécie pescada. A medida proposta visa dar cumprimento aos ditames da Lei nº 11.959/2009,

⁶⁷ Dentre os problemas identificados pela CGU vale destacar: 1) ocorrência de intervenções diretas na base de dados do sistema SisRGP ocasiona a quebra de princípios de segurança da informação; 2) inexistência de política de segurança, assim como de mecanismo de restrição de acesso, o que possibilita a ocorrência de acessos simultâneos do mesmo usuário e o compartilhamento de senhas de acesso; e 3) fragilidades de segurança na construção dos perfis de acesso permitem a realização de ações por usuários que não possuem permissão.

que estabelece diferença entre o cadastro no RGP e a licença de pesca, sanando a seguinte situação.

Ademais, a emissão de licenças de pesca representaria uma limitação de acesso aos recursos pesqueiros de forma a assegurar que sua exploração seja realizada de maneira sustentável. Dessa forma, a mera obtenção do RGP, que atualmente é autodeclaratório, não seria suficiente para se exercer a pesca.

Neste ponto, cabe ressaltar que, de acordo com o inciso III, § 1º do art. 6º da Lei nº 11.959/2009, o exercício da atividade pesqueira é proibido sem a respectiva licença. Segundo a recomendação proposta, o órgão responsável deve definir o quantitativo de licenças que seja compatível com a exploração sustentável dos recursos pesqueiros. Nesse caso, é importante prever instrumento de verificação da veracidade das informações prestadas pelo requerente (visitas *in loco* realizadas com periodicidade regular e por amostragem, por ex.), para que a licença não se torne mais um documento apenas autodeclaratório, como ocorre atualmente com o RGP.

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, de forma a emitir um número de licenças compatíveis com o número de pescadores encontrados no Censo. Essa licença seria um dos requisitos necessários para que o requerente acesse o benefício do SDPA.

Tal medida, portanto, pretende garantir maior controle por parte do Poder Público, provendo informações mais precisas sobre quantitativo de pescadores, pescarias e artes de pesca no País, ao estabelecer procedimento administrativo específico para autorização de pesca para fins comerciais.

Ademais, tal medida, em conjunto com a identificação dos municípios abrangidos por defesos, bem como o desenvolvimento de Mapa de Espécies, possibilitará a averiguação (por parte do órgão responsável pela concessão do benefício) da existência de alternativas de pesca no local, conforme estabelece o Decreto 8.424/2015.

4) Obrigatoriedade de preenchimento e entrega de Relatórios Anuais de Atividade Pesqueira online que fomentem tanto as estatísticas pesqueiras quanto o novo SisRGP.

Com a reformulação do SisRGP, o preenchimento dos relatórios e sua análise deveriam ocorrer se dar da forma mais objetiva e informatizada possível, de modo a

viabilizar sua análise e o uso das informações nas diversas etapas da implementação da política.

Aqui deve-se verificar e adequar o desenho da obrigação à capacidade e à possibilidade de preenchimento desses relatórios pelos pescadores.

5) 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, inciso 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.

11.3.2. Outras recomendações de implementação

Reforçar o monitoramento e a fiscalização dos beneficiários do SDPA, incorporando, nas rotinas de cruzamento, outras bases de dados, com informações sobre servidores públicos de outros entes e informações preditoras de renda, como residência própria ou alugada, propriedade rural, atividade rural, posse de automóveis, doações eleitorais, entre outras.

Fiscalizações de órgãos de controle interno e externo têm encontrado problemas de focalização da política do SDPA, com empregados formais recebendo o seguro defeso, sendo boa parte composta por servidores públicos de outros entes federados, comprovando a importância de se ter acesso a essas bases de dados.

Ademais, como demonstrado no item 5.5.2 desta avaliação, realizou-se uma série de cruzamentos entre diferentes bases do Governo Federal com os beneficiários do SDPA, tendo os resultados evidenciado possíveis problemas na focalização do benefício. Dessa forma, demonstra-se como importante medida o uso dessas informações ao longo da gestão da política, no intuito de coibir vazamentos.

Além de estruturar uma rotina de checagem, é de suma importância que os órgãos responsáveis pela execução da política, ou por sua fiscalização, adotem medidas no sentido de minimizar os casos de má focalização revelados pelos cruzamentos realizados.

Essa medida de gestão facilitará a criação de *clusters* para fiscalização e realização de forças-tarefa, nos moldes do que foi realizado pelo Ministério Público do Trabalho no

Ceará no ano de 2014. Também facilitará o monitoramento e o controle, além de garantir maior transparência na gestão do benefício.

11.4. Recomendações referentes à governança do SDPA

As recomendações aqui apresentadas objetivam aprimorar a governança do SDPA, de forma a promover mais eficiência e celeridade aos processos e atividades desenvolvidos, além de garantir maior controle e transparência dos atos relacionados à gestão do benefício.

1) **Restabelecimento do MMA como um dos órgãos competentes para decretação do defeso.**

Os seguintes fatores devem ser considerados: 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 a melhor prática na perseguição dos objetivos ambientais, tanto do SDPA quanto da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca.

2) **Criação de Comitê Gestor do SDPA composto por INSS, SEPRET/ME, SAP/MAPA e MMA, ou outros atores, no caso de a natureza do SDPA ser alterada de trabalhista para assistencial.**

A medida, que deve ser instituída via decreto, é de grande importância, uma vez que é necessário um órgão coordenador que sirva de ponto focal para os órgãos executores da política pública, considerando-se que a governança do SDPA se encontra atualmente fragilizada e pulverizada em sete órgãos.

Nesse sentido, nos moldes sugeridos por esta avaliação, cada órgão teria um assento paritário no Comitê, sendo um deles responsável pela coordenação e também pelo voto de desempate, caso necessário. A Caixa, como agente prestador de serviços na política, seria convidada permanente do Comitê, mas não teria direito a voto.

Adicionalmente, sugere-se que o Comitê seja responsável por centralizar as ações de monitoramento e combate às fraudes, sobretudo em relação aos processos e atividades subjacentes, de forma a garantir a uniformidade de procedimentos, uma comunicação eficiente entre os atores envolvidos e processos padronizados para responder às demandas

recebidas. Também poderia propor mudanças de desenho, de execução e de aperfeiçoamento da política, tornando-se instância decisória no que tange ao SDPA.

Referências

- Alemanha. (2018). *Manual for the Analysis of National Monitoring and Evaluation Systems*. Berlim: GMBH.
- Alencar, C.A.G. Maia, L. P. (2011). Perfil socioeconômico dos pescadores brasileiros. *Arq. Ciên. Mar.*, Fortaleza, 2011, 44(3): 12 - 19. Disponível em: <http://www.labomar.ufc.br/wp-content/uploads/2017/02/acm-2011-44-3-02.pdf>
- Alves, M. A. Farranha, A. C. (2014). Mecanismos de controle econômico e social para o Programa Seguro-Desemprego Pescador Artesanal. *Revista Avaliação de Políticas Públicas*. Ano 7, v. 2, nº 14, jul/dez 2014. Disponível em: http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/38250/1/2014_art_maalvesacfarranha.pdf
- Alvim, R. G. (2012). As condições de vida dos pescadores artesanais de Rua da Palha. *Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal*, 34(1), 101-110.
- Barbosa, A. (2011). O conceito de trabalho informal, sua evolução histórica e o potencial analítico atual: para não jogar a criança fora junto com a água do banho. In R. Oliveira, D. Gomes, & I. Targino, *Marchas e Contramarchas da Informalidade do Trabalho* (pp. 105-159). João Pessoa: UFPB.
- Begossi, A., May, P. H., Lopes, P. F., Oliveira, L., Vinha, V., & Silvano, R. (2011). Compensation for environmental services from artisanal fisheries in SE Brazil: Policy and technical strategies. *Ecological Economics*. 2011.
- Bertolotti, M. I. (1989). *Utilizacion de modelos bioeconomicos: ventajas y limitaciones. consulta de expertos sobre el asesoramiento economico a administradores de pesquerias demersales y pelagicas de paises seleccionados de latinoamerica*. Montividéu: Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura.
- Bezerra, D., & Oliveira, H. T. (2011). Impactos socioambientais no Rio Paraguai, Cáceres, Mato Grosso, Brasil - percepção dos pescadores da Colônia Z-2. *Ciência & Educação*, 17(4), 957-973.
- Branco, J. O., Bail, G. C., Verani, J. R., & Marenzi, A. C. (2006). Aspectos sócio-econômicos da pesca artesanal do camarão sete-barbas (*Xiphopenaeus kroyeri*), na região de Penha, SC. In J. O. Branco, & A. C. Marenzi, *Bases ecológicas para um desenvolvimento sustentável: estudos de caso em Penha, SC* (pp. 253-268). Itajaí: Editora da UNIVALI.

- Brasil. (1981). Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981. *Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências*. Brasília, Distrito Federal, Brasil: Diário Oficial da União.
- Brasil. (1989, fevereiro 22). Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989. *Dispõe sobre a extinção de órgão e de entidade autárquica, cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e dá outras providências*. Brasília, Distrito Federal, Brasil: Diário Oficial da União.
- Brasil. (1990, janeiro 11). Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990. *Regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências*. Brasília, Distrito Federal, Brasil: Diário Oficial da União.
- Brasil. (1991, março 04). Portaria nº 480, de 04 de março de 1991. Brasília, Distrito Federal, Brasil: Diário Oficial da União.
- Brasil. (1991, agosto 26). Exposição de Motivos nº 320, 26 de agosto de 1991. *Exposição de motivos que acompanha o PL nº 1.592/1991*. Brasília, Distrito Federal, Brasil: Diário Oficial da União.
- Brasil. (1991, julho 24). Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. *Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências*. Brasília, Distrito Federal, Brasil: Diário Oficial da União.
- Brasil. (1991, dezembro 20). Lei nº 8.287, de 20 de dezembro de 1991. *Dispõe sobre a concessão do benefício de seguro-desemprego a pescadores artesanais, durante os períodos de defeso*. Brasília, Distrito Federal, Brasil: Diário Oficial da União.
- Brasil. (2003). Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003. *Dispõe sobre a concessão do benefício de seguro desemprego, durante o período de defeso, ao pescador profissional que exerce a atividade pesqueira de forma artesanal*. Brasília, Distrito Federal, Brasil: Diário Oficial da União.
- Brasil. (2004, maio 12). Instrução Normativa SEAP/PR nº 03, de 12 de maio de 2004. *Dispõe sobre operacionalização do Registro Geral da Pesca*. Brasília, Distrito Federal, Brasil: Diário Oficial da União.
- Brasil. (2009, junho 29). Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009. *Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca*. Brasília, Distrito Federal, Brasil: Diário Oficial da União.
- Brasil. (2012, março 27). Instrução Normativa nº 2, de 27 de março de 2012. *Estabelece as bases técnicas para programas de educação ambiental apresentados como*

- medidas mitigadoras ou compensatórias, em cumprimento às condicionantes das licenças ambientais emitidas pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais.* Brasília, Distrito Federal, Brasil: Diário Oficial da União.
- Brasil. (2012, junho 29). Instrução Normativa nº 6, de 29 de junho de 2012. *Dispõe sobre os procedimentos administrativos para a inscrição de pessoas físicas no Registro Geral da Atividade Pesqueira na categoria de Pescador Profissional no âmbito do MPA.* Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA). Brasília, Distrito Federal, Brasil: Diário Oficial da União.
- Brasil. (2015, março 31). Decreto nº 8.424, de 31 de março de 2015. *Regulamenta a Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, para dispor sobre a concessão do benefício de seguro-desemprego, durante o período de defeso, ao pescador profissional artesanal que exerce sua atividade exclusiva e ininterruptamente.* Brasília, Distrito Federal, Brasil: Diário Oficial da União.
- Brasil. (2015, março 31). Decreto nº 8.425, de 31 de março de 2015. *Regulamenta o parágrafo único do art. 24 e o art. 25 da Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009, para dispor sobre os critérios para inscrição no Registro Geral da Atividade Pesqueira e para a concessão de autorização, permissão ou licença para o exercício .* Brasília, Distrito Federal, Brasil: Diário Oficial da União.
- Brasil. (2015, junho 16). Lei nº 13.134, de 16 de junho de 2015. *Altera as Leis nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego e o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, que dispõe sobre o seguro-desemprego para o pescador .* Brasília, Distrito Federal, Brasil: Diário Oficial da União.
- Brasil. (2015, setembro 1). Portaria Interministerial MPA/MMA nº 5, de 1º de setembro de 2015. Brasília, Distrito Federal, Brasil: Diário Oficial da União.
- Brasil. (2015, outubro 05). Portaria Interministerial MAPA/MMA nº 192, de 05 de outubro de 2015. Brasília, Distrito Federal, Brasil: Diário Oficial da União.
- Brasil. (2016, maio 10). Normativa Conjunta MP/CGU nº 01, de 10 de maio de 2016. *Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal.* Brasília, Distrito Federal, Brasil : Diário Oficial da União.
- Brasil. (2017, janeiro 23). Decreto nº 8.967, de 23 de janeiro de 2017. Brasília, Distrito Federal, Brasil: Diário Oficial da União.

- Brasil. (2017, setembro 08). Nota Técnica nº 50579/2017-MMA. 08 de setembro de 2017. Secretaria de Biodiversidade. Departamento de Conservação e Manejo de Espécies. Coordenação de Uso Sustentável dos Recursos Pesqueiros. Ministério do Meio Ambiente. Brasília. 2017.
- Brasil. (2017, novembro 22). Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. *Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional*. Brasília, Distrito Federal, Brasil: Diário Oficial da União.
- Brasil. (2017, dezembro 29). Portaria Interministerial MDIC/MMA nº 78, de 29 de dezembro de 2017. Brasília, Distrito Federal, Brasil: Diário Oficial da União.
- Brasil. (2018, dezembro 07). Decreto Legislativo nº 170, de 07 de dezembro de 2018. Brasília, Distrito Federal, Brasil: Diário Oficial da União.
- Brasil. (2019, janeiro 1). Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019. *Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios*. Brasília, Distrito Federal, Brasil: Diário Oficial da União.
- Brito, L.A.G.S.M. (2016). *Isenções fiscais e proteção ambiental: Entre o poluidor-pagador, o usuário-pagador e o protetor-recebedor*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará (PPGD/UFPA). Belém. 2016.
- Cacciamali, M. (2000). Globalização e processo de informalidade. *Economia & Sociedade, 14*, 153-174.
- Caetano, M. A. Campos, A. G. Chaves, J. V. Corseuil, C. H. Tomelin, L. F. (2015). Os reflexos das medidas provisórias 664 e 665 sobre as pensões, o abono salarial e o seguro-desemprego em suas modalidades defeso e formal. *Texto para Discussão*, nº 2.067. Brasília. Março de 2015. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2067.pdf
- Campos, A. G., & Chaves, J. V. (2014). Seguro Defeso: Diagnóstico dos problemas enfrentados pelo programa. *Textos para discussão*. 2014. IPEA. Brasília.
- Campos, A.G. Chaves, J.V. (2014). Seguro defeso: problemas enfrentados pelo programa. *Mercado de Trabalho* 56, fev. 2014. Ipea. Brasília. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3773/23/bmt56_politicaemfoco03_seguro_defeso.pdf
- Campos, A. G., & Chaves, J. V. (2016). Perfil laboral dos pescadores artesanais: insumos para o programa seguro-defeso. *Política em foco*. 2016.

- Capellesso, A. J., & Cazella, A. A. (2011). Pesca artesanal entre crise econômica e problemas socioambientais: estudo de caso nos municípios de Garopaba e Imbituba (SC). *Ambiente & Sociedade*, 14(2), 15-33.
- CASA CIVIL et. al (2018). *Avaliação de Políticas Públicas: Guia prático de análise ex post*, Volume 2. Brasília: CASA CIVIL, IPEA.
- Cavalcante, P. P., & Furtado-Neto, M. A. (2012). Implementação de quotas individuais transferíveis e do desembarque compulsório de lagosta viva como estratégia de ordenamento de pesca. *Arquivos de Ciências do Mar*, 45(2).
- Clark, C. W. (1985). *Bioeconomic modelling and fisheries managemen*. Nova York: Wiley-Interscience.
- CGU. (2017). *Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo nº 70 - Fiscalização e monitoramento para a sustentabilidade dos recursos aquícolas e pesqueiros*. Controladoria-Geral da União. Brasília. 2017.
- CGU. (2019). *Relatório de Avaliação - Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca*. Controladoria-Geral da União. Brasília. Maio de 2019.
- CODEFAT. (2005, dezembro 21). Resolução CODEFAT nº 468, de 21 de dezembro de 2005. *Estabelece e consolida critérios para a concessão do Seguro-Desemprego aos pescadores artesanais durante os períodos de defeso, instituído pela Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, e dá outras providências*. Brasília, Distrito Federal, Brasil: Diário Oficial da União.
- CODEFAT. (2018, dezembro 03). Resolução CODEFAT nº 822, de 3 de dezembro de 2018. Brasília, Distrito Federal, Brasil: Diário Oficial da União.
- CODEFAT. (2010, dezembro 16). Resolução CODEFAT 657, de 16 de dezembro de 2010. *Dispõe sobre a concessão do Seguro-Desemprego aos pescadores profissionais, categoria artesanal, durante os períodos de defeso, instituído pela Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, e dá outras providências*. Brasília, Distrito Federal, Brasil: Diário Oficial da União.
- Corrêa, M. A. de A. Kahn, J.R. Freitas, C.E. de C. (2014). Perverse incentives in fishery management: The case of the defeso in the Brazilian Amazon. *Ecological Economics*. Volume 106, October 2014, pages 186-194. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0921800914002250>
- Cortés, F. (2000). La metamorfosis de los marginales: la polémica sobre el sector informal en América Latina. In E. Toledo, *Tratado latinoamericano de sociología del trabajo* (pp. 592-618). Cidade do México: Fondo de Cultura Económica.

- Delgado, G. (2004). *O setor de subsistência na economia e na sociedade brasileira: gênese histórica, reprodução e configuração contemporânea*. Brasília: IPEA.
- Delgado, G., & Cardoso Júnior, J. (2000). *A universalização de direitos sociais no Brasil*. Brasília: IPEA.
- Dias Neto, J. (2010). Pesca no Brasil e seus aspectos institucionais - um registro para o futuro. *Revista CepSul*, 1(1), 66-80.
- Dias Neto, J. (2017). *Análise do seguro desemprego do pescador artesanal. Possíveis benefícios para a gestão pesqueira*. IBAMA/Ministério do Meio Ambiente. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Diretoria de Uso Sustentável da Biodiversidade e Florestas. Coordenação-Geral de Gestão da Biodiversidade, Florestas e Recuperação Ambiental. Brasília. 2017.
- FAO. (2009). Acuerdo sobre Medidas del Estado Rector del Puerto. *Medidas destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada*. Roma, Italia: FAO.
- FAO. (2015). *Enfoque ecosistémico pesquero. Conceptos fundamentales y su aplicación en pesquerías de pequeña escala de América Latina*. Documento Técnico de Pesca y Acuicultura 592. Roma, 2015.
- FAO. (2016). *El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2016. Contribución a la seguridad alimentaria y la nutrición para todos*. Roma. 224 pp. Disponível em: <http://www.fao.org/3/i5555s/I5555S.pdf>
- FAO. (2018). *El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2018. Cumplir los objetivos de desarrollo sostenible*. Roma. Disponível em: <http://www.fao.org/3/i9540es/i9540es.pdf>
- Fisher, F. (2018). Para além do empirismo: policy inquiry na perspectiva pós-positivista. *Revista NAU SOCIAL.*, 12(07), pp. 221-237.
- Fox, V., Silva, J., & Leitão, M. R. (2008). Uma análise do discurso do governo brasileiro na campanha “proteger a lagosta é proteger o pescador”. *Interfaces em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade*, 2(2), 231-255.
- Furtado, L. G. (1981). *Pesca artesanal: um delineamento de sua história no Pará*. Boletim, Museu Paraense Emílio Goeldi, Bélen.
- Giulietti, N. Assumpção, R. (1995). Indústria pesqueira no Brasil. *Agricultura em São Paulo*, SP, 42(2):95-127, 1995. Disponível em: <http://www.iea.sp.gov.br/ftp/iea/ASP6-0295.pdf>

- Gutierrez, R.L. Fernandes, V. Rauen, W.B. (2017). Princípios protetor-recebedor e poluidor-pagador como instrumentos de incentivo à redução do consumo de água residencial no município de Curitiba (PR). *Eng. Sanit. Ambient.* v.22, n.5, set/out 2017, 899-909. Rio de Janeiro. 2017.
- Gordon, S. H. (1954). Economic theory of a common-property resource: the fishery. *The Journal of Political Economy*, 62(2), pp. 124-142.
- Hemerijck, A. (2019). *Changing Welfare States*. Research Seminar - Spring 2019. European University Institute. Department of Political and Social Sciences.
- IBGE. (2018). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Brasília. 2018.
- IPEA. (2018). *CMAP 2016 a 2018: estudos e propostas do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais*. Nilo Luiz Saccaro Junior, Wilsimara Maciel Rocha e Lucas Ferreira Mation (Orgs.). Rio de Janeiro: IPEA, 2018.
- Laberge, J. (2000). As Naturezas do Pescador. In A. Carlos, *A Imagem das Águas* (pp. 39-57). São Paulo: USP.
- Magalhães, J.A.D. (2012). *Sustentabilidade da pesca artesanal no Brasil*. Apresentação na III Feira Internacional Aquapescas Brasil. IBAMA. Salvador. Novembro de 2012. Disponível em: <http://www.sindipi.com.br/arquivos/arquivo/sustentabilidade-da-pesca-artesanal-no-brasil--iii-feira-internacional-aquapescabrasil-nov2012/d4ec3edd9d35971711ad.ppt>
- Maia, M. B. (2009). *Do defeso ao seguro-desemprego do pescador artesanal: a inclusão do pescador nas políticas públicas de seguridade social*. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Amazonas, Instituto de Ciências Humanas e Letras, Manaus.
- Mendonça, J. T., & Lucena, A. (2013). *Avaliação do seguro-defeso concedido aos pescadores artesanais no Brasil*. Instituto de Pesca, Agência Paulista de Tecnologia dos Agronegócios. São Paulo: Governo de São Paulo.
- Mohammed, E. Y. (2012). Payments for coastal and marine ecosystem services: prospects and principles. *IIED*. 2012.
- Mohammed, E. Y., & Wahab, M. A. (2013). Direct economic incentives for sustainable fisheries management. The case of Hilsa conservation in Bangladesh. *IIED*. 2012.
- Oceana. (2016). *Avaliação de estoque e proposta de limite máximo de captura para a tainha (Mugil liza) - estoque sul, de SP ao RS*. Brasília, 2016. Disponível em: https://brasil.oceana.org/sites/default/files/cartilha_2_tainha_saida.pdf.

- Paez, M. L. (1991). Produção sustentável dos recursos pesqueiros: propriedade comum ou privada? *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 29(2), pp. 95-102.
- Paez, M. L. (1993). Exploração de recursos pesqueiros no Brasil. *Revista de Administração*, 28(4), pp. 51-61.
- Pereira, J. A. G. Mota, D. M. (2012). *O seguro defeso e o uso comum dos recursos naturais numa comunidade ribeirinha do Pará*. Embrapa. 2012. Disponível em: <https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/82592/1/GT12.pdf>
- Piketty, T. (2014). *O Capital do Século XXI*. São Paulo: Intrínseca.
- PMAP. (2018). *Projeto de Monitoramento da Atividade Pesqueira*. Petrobras, Instituto de Pesca do Estado de São Paulo. 2018. Disponível em: <https://www.comunicabaciadesantos.com.br/programa-ambiental/projeto-de-monitoramento-da-atividade-pesqueira-pmap.html>
- Rainha, F.A. (2014). *A pesca artesanal brasileira: uma análise da produção pesqueira em diferentes escalas*. Anais do VII Congresso Brasileiro de Geógrafos. Agosto de 2014. Disponível em: http://www.cbg2014.agb.org.br/resources/anais/1/1404070439_ARQUIVO_TrabalhoCompleto-FelippeAndradeRainha.pdf
- Ramos, H.A.C. (2017). *Monitoramento pesqueiro - Estimativas de custo para reestabelecer a produção regular de informações sobre a pesca no país*. Apresentação ao CMAP em setembro de 2017. Coordenação de Uso Sustentável dos Recursos Pesqueiros - COPESQ. Departamento de Conservação e Manejo de Espécies - DESP/SBio/MMA. Brasília. 2017.
- Roduner, D., Schläppi, W., & Egli, W. (2008). *Logical Framework Approach and Outcome Mapping: A Constructive Attempt of Synthesis*. Zurique: ETH Zurich.
- Rua, M. G. (2010, abril 10). *Avaliação de Políticas, Programas e Projetos: Notas Introdutórias*. Retrieved from https://jacksondetoni.files.wordpress.com/2014/05/texto-apoio-05-_-grac3a7as-rua.pdf
- Santos, P. M. (2019). *Mecanismos de Difusão de Políticas Sociais: O Caso dos Programas de Transferência Condicionada de Rendimentos na América Latina*. Dissertação de Mestrado, Universidade de Lisboa, Instituto de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa.
- Santos, A.H. da S. Bugarin, M.S. Loureiro, P.R.A. (2019). Closed Season e Seguro-Defeso: Análise de Incentivos e Avaliação de Impacto. *Economics and Politics Working*

- Paper* 96/2019. April 25th. Economics and Politics Research Group–EPRG. Universidade de Brasília. 2019.
- Scott, A. D. (2004). The fishery: the objectives of sole ownership. *Journal of Political Economy*, 63, pp. 116-124.
- Silva, A. P. (2014). *Pesca artesanal brasileira. Aspectos conceituais, históricos, institucionais e prospectivos*. Embrapa Pesca e Aquicultura. Palmas. 2014. Disponível em: <https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/108691/1/bpd3.pdf>
- Silva, M. T. G. (2014). *A política de seguro defeso: intenções e avaliação de resultados - o caso de São José da Coroa Grande (PE)*. Monografia de Graduação. Departamento de Economia da UFRN. Natal. 2014. Disponível em: https://monografias.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/1372/1/Apol%C3%ADticadosegurodefeso_Monografia.pdf
- Silva Júnior, U.L. Raseira, M.B. Ruffino, M.L. Batista, V.S. Leite, R.G. (2017). Estimativas do tamanho do estoque de algumas espécies de peixes comerciais da Amazônia a partir de dados de captura e esforço. *Biodiversidade Brasileira*, 7(1): 105-121. 2017.
- Souza, K. (2008). *Avaliação da política pública do defeso e análise socioeconômica dos pescadores de camarão-setebarbas (Xiphopenaeus kroyeri) do Perequê – Guarujá, São Paulo, Brasil*. Secretaria de Agricultura e Abastecimento, Agência Paulista de Tecnologia dos Agronegócios. Santos: Governo de São Paulo.
- TCU. (2015). *Acórdão 731, de 8 de abril de 2015*. Tribunal de Contas da União. Brasília. 2015.
- TCU. (2016). *Acórdão 1.181, de 11 de maio de 2016*. Tribunal de Contas da União. Brasília. 2016.
- TCU. (2017). *Relatório de auditoria coordenada na preparação do governo federal para a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – fase nacional*. Brasília: TCU, 2017.
- Trevisan, A. P., & Bellen, H. M. (2008). Avaliação de Políticas Públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. *Revista da Administração Pública*, 42(3), 529-550.
- Troadeç, J. P. (1983). *Introducción a la ordenación pesquera: su importancia, dificultades y métodos principales*. Roma: Organización das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura .

USAID. (2013). *Conducting Mixed-Method Evaluations*. Washington: United Nation Agency.

Vasconcellos, M., Diegues, A. C., & Sales, R. E. (2007, abril 08). *Alguns aspectos relevantes relacionados à pesca artesanal costeira nacional*. Retrieved from nupaub.fflch.usp.br/sites/nupaub.fflch.usp.br/files/color/SEAPRelatorio.pdf

Vasconcellos, M. Diegues, A. C. Sales, R. R. (2007). Limites e possibilidades na gestão da pesca artesanal costeira. In: COSTA, A. L. (Org.) *Nas redes da pesca artesanal*. IBAMA. Brasília. 2007. Disponível em: <http://nupaub.fflch.usp.br/sites/nupaub.fflch.usp.br/files/color/limitesohright.pdf>